

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO  
INSTITUTO DE ECONOMIA

**O DEBATE EM TORNO DA EFICÁCIA DOS  
PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA  
NO BRASIL (1995-2009) PARA REDUÇÃO DA  
DESIGUALDADE DE RENDA E POBREZA.**

ALUNO: Jaime Ernesto Winter Hughes León

MATRÍCULA: 106030012

E-MAIL: [jjaimoleon@hotmail.com](mailto:jjaimoleon@hotmail.com)

ORIENTADOR: Maria Lucia Teixeira Werneck

EMAIL: [marilu@ie.ufrj.br](mailto:marilu@ie.ufrj.br)

SETEMBRO 2010

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO  
INSTITUTO DE ECONOMIA

**O DEBATE EM TORNO DA EFICÁCIA DOS  
PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA  
NO BRASIL (1995-2009) PARA REDUÇÃO DA  
DESIGUALDADE DE RENDA E POBREZA.**

ALUNO: Jaime Ernesto Winter Hughes León

MATRÍCULA: 106030012

E-MAIL: [jjaimoleon@hotmail.com](mailto:jjaimoleon@hotmail.com)

ORIENTADOR: Maria Lucia Teixeira Werneck

EMAIL: [marilu@ie.ufrj.br](mailto:marilu@ie.ufrj.br)

SETEMBRO 2010

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

## **Agradecimentos**

Primeiramente, gostaria de agradecer ao meu pai Jaime e a minha mãe Marília por terem proporcionado tudo o que vivi até agora e por me darem suporte em todo meu processo de aprendizado. Gostaria de agradecer também a meus irmãos que são pessoas queridas na minha vida, aos meus amigos e colegas que conviveram comigo neste quatro anos de graduação. Ademais, gostaria de agradecer a minha orientadora Maria Lucia Werneck, por ter me guiado e aconselhado durante o ano de desenvolvimento deste trabalho e por ter sido minha professora, aos professores participantes da banca examinadora por terem sido meus professores e por participarem da avaliação. Por último, agradeço a toda UFRJ, por ter me proporcionado uma graduação extraordinária.

## **Resumo**

O trabalho procura compreender o debate em torno das políticas de transferência de renda focalizadas no Brasil no período 1995-2009. Para isso a monografia procura fornecer o contexto histórico e teórico da economia mundial na década anterior a este período, bem como um acompanhamento das principais políticas de transferência de renda no Brasil a partir de então e, por fim, faz uma reflexão sobre opiniões de alguns economistas e cientistas sociais sobre o tema para chegar a conclusão de que há divergências em alguns pressupostos. A conclusão do trabalho aponta a necessidade da implementação de tais programas ao mesmo tempo em que se faz necessária uma melhora nas políticas referentes principalmente ao emprego e ao consumo dos mais pobres a fim de que se possa prevenir e diminuir o número de pessoas em situação de vulnerabilidade.

## Índice

<b>Introdução</b> .....	<b>6</b>
<b>Capítulo 1- A trajetória da reestruturação das políticas assistenciais da década de 90 e sua crítica</b> .....	<b>8</b>
1.1- O pensamento liberal recente .....	8
1.2- As reformas estruturais .....	10
1.3- Nova visão social .....	13
1.4- A reestruturação da política social no Brasil .....	15
1.4.1-A política social e a Constituição de 88 .....	15
1.4.2-Reorganização da política social .....	18
<b>Capítulo 2- Acompanhamento dos principais programas do período no Brasil ....</b>	<b>20</b>
2.1- O governo Fernando Henrique e os programas de transferência de renda .....	20
2.2- O Governo Lula e os programas de transferência de renda .....	22
2.2.1- A criação do Programa Bolsa Família (PBF) .....	23
2.2.2- Os benefícios e as condicionalidades .....	24
2.2.3- Gestão, controle social e financiamento .....	27
<b>Capítulo 3- O debate sobre a eficiência dos programas de transferência de renda.</b>	<b>30</b>
3.1- A efetividade dos programas de transferência de renda .....	30
3.1.1- Rosane Mendonça .....	30
3.1.2- Relatório Ipea .....	32
3.2- Programas de transferência e crescimento não são auto-suficientes .....	33
3.2.1- Claudio Salm .....	33
3.2.2- Carlos Medeiros .....	36
3.2.3- Lena Lavinas .....	41
<b>Conclusão</b> .....	<b>43</b>
<b>Referências Bibliográficas</b> .....	<b>47</b>

## **Introdução**

Na década de 90, o Brasil e outros países latino-americanos vivenciaram a reestruturação de suas políticas econômicas de forma radical. A exaustão do modelo keynesiano de Bem-Estar social no mundo capitalista no final da década de 70 e os eventos da década subsequente, que acarretaram no estancamento do crescimento econômico mundial e no alto endividamento dos países latino-americanos, foram os principais responsáveis pela ascensão do pensamento neoliberal e pela introdução das reformas estruturais as quais marcaram tanto a trajetória das políticas econômicas e sociais desde então.

O Brasil não fugiu do rumo seguido pelos países da América Latina. Com o início do governo Collor no início da década de 90, uma série de mudanças começa a ocorrer na política econômica brasileira, medidas estas que iam ao encontro das propostas da corrente neoliberal: o processo de privatizações se acelera, assim como a desregulação financeira e o papel do Estado como produtor e interventor é cada vez mais questionado. O patamar da inflação continuava alto e ascendente e políticas de contração fiscal também foram propostas.

No que se refere às políticas sociais, o Brasil com o fim da ditadura militar e volta do governo civil passou a ter um novo padrão de políticas públicas relacionadas à área social. Com a promulgação da Constituição Federal de 1988 é estabelecido legalmente a Seguridade Social formada pela Previdência Social, Saúde e a Assistência Social. Este fato é de extrema relevância uma vez que fica garantido como direito do cidadão brasileiro os assuntos referentes às políticas sociais.

Contudo, também no campo das políticas sociais as reformas neoliberais agiram. Em busca de maior eficiência, os adeptos desta visão defendiam a redução do papel do Estado nesta área, muitas vezes deixando de lado alguns preceitos estabelecidos na Constituição. Os defensores da redução dos gastos governamentais propunham a prestação de serviços sociais e provisão destes de forma monetária, enquanto que as transferências *in natura* diminuiriam. Surgem, então, os programas de transferência de renda de cunho focalizado e com condicionalidades que, em muitos casos, iriam substituir medidas universais.

Durante os governos de Fernando Henrique Cardoso e Luís Inácio da Silva estes programas ganham muita força e começam a se espalhar por todo território nacional,

começando com a proposta do Programa de Garantia de Renda Mínima em Campinas e o Bolsa Escola do Distrito Federal e atingindo seu ápice até o momento na forma do Programa Bolsa Família.

A solução dos problemas da pobreza e extrema pobreza através deste tipo de medidas não é considerado consenso entre diferentes economistas e cientistas sociais. Com base em todos estes pontos expostos até aqui, esta monografia busca expor pensamentos distintos e divergentes referentes à adoção de programas de transferência de renda focalizados no Brasil a fim de contrapor opiniões distintas e chegar a uma conclusão da relevância destes programas no combate à pobreza e indigência.

Para tanto, o primeiro capítulo tratará de apresentar o contexto histórico anterior às reformas estruturais para que se possa entender a adoção dos programas de transferência de renda de tipo focalizado. Serão expostos também os principais argumentos que a corrente neoliberal apresentou para que estas reformas fossem aceitas e realizadas. Por fim será mostrado como estas reformas afetaram a política social no Brasil.

No segundo capítulo, será analisada a política assistencial adotada no período 1995-2008, ou seja, o período dos governos FHC e LULA. Serão detalhados os principais programas implementados durante este período, como funcionam, quais são seus critérios para a seleção dos beneficiários, para que se destinam e como acabaram sendo unificados num só programa, o Bolsa Família.

O terceiro capítulo buscará demonstrar efetivamente os principais argumentos de certos autores. Deverá ficar claro que alguns acreditam que os programas de transferência de renda focalizados vêm sendo os principais responsáveis pela redução da pobreza e que outros acreditam que há outras políticas econômicas que podem atuar de forma mais eficiente nesta questão.

## **Capítulo 1 - A trajetória da reestruturação das políticas assistenciais da década de 90**

Este capítulo tem como objetivo expor o trajeto que as políticas públicas sociais seguiram a partir de princípios dos anos 90 a fim de que se entenda o surgimento dos programas de transferência de renda condicionada no Brasil. Esta demonstração será dividida em quatro seções sendo que a primeira exporá as considerações sobre intervencionismo econômico que recuperam forças no fim da década de 70 e analisará brevemente os desdobramentos da crise econômica da década de 80, em especial na América Latina; a segunda seção analisará a mudança de pensamento econômico ocorrida no mundo fortemente a princípios da década de 90, conhecida como reformas estruturais neoliberais; a terceira seção mostrará a nova visão que os reformadores passam a ter sobre as questões sociais; já a quarta seção irá expor os princípios de assistência social consolidados na Constituição de 1988 e o processo de reorganização da política social dentro do Brasil.

### **1.1- O pensamento liberal recente**

Segundo o livro *The economics of the Welfare State* de Barr (2004), a ideologia liberal vista no último quartel do século XX teve como seus principais proponentes os trabalhos de autores como Hayek, Friedman e Nozick. Estes por sua vez teriam sido influenciados por autores como Hume (1770), Smith (1776), Bentham (1789) e Mill (1863) os quais eram a favor do livre mercado e da defesa da propriedade privada.

Segundo Barr, Nozick (1974) pode ser classificado como pertencente à corrente dos Libertários dos Direitos Naturais (*Natural-Rights Libertarians*) a qual defende o direito de cada indivíduo possuir propriedades (*holdings*) uma vez que estas tenham sido obtidas através de atividades produtivas do indivíduo; através de heranças e também de redistribuições do governo de pertences obtidos ilegalmente. Sendo assim, o único papel do Estado seria o de defender o indivíduo e proteger a propriedade privada.

Segundo Barr, Hayek (1944) e Friedman (1962) são classificados como Libertários Empíricos (*Empirical Libertarians*). A teoria de Hayek seria baseada na liberdade individual, no poder dos mercados e na ineficiência do Estado. Segundo sua tese, uma busca por equidade por parte do Estado só traria como consequência a

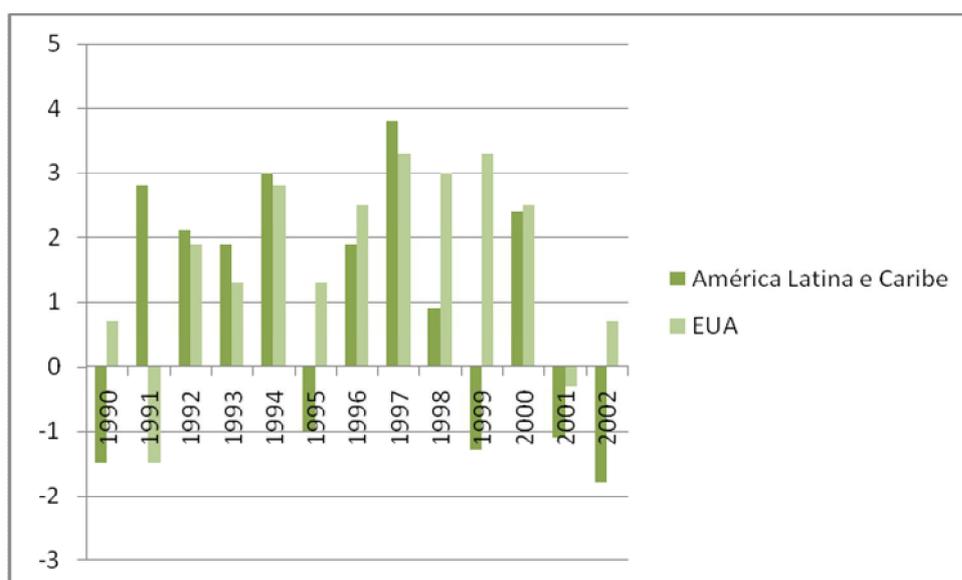
redução da liberdade a qual se baseia justamente na falta de coerção e restrição das ações individuais. Já os mercados trazem benefícios ao mostrar através de preços e salários como os indivíduos despendem seus esforços. Friedman também foca a importância da liberdade individual e defende o Estado como instituição interventora no que concerne aos bens públicos, contratos e na preservação da ordem e da lei. Portanto, o Estado não tem papel redistributivo.

Estas teorias ganhariam força com o aparente esgotamento de políticas de bem-estar nos países desenvolvidos e das políticas desenvolvimentistas dos países latino americanos durante a turbulenta década de 70. Foram tomadas então medidas radicais durante as décadas de 80 e 90 para reorganização da economia mundial.

A crise da dívida externa da década de 80 ocasionou graves conseqüências econômicas e políticas para a maioria dos países subdesenvolvidos na década seguinte, em especial para os latino americanos. A alta expressiva dos juros americanos evidenciou a instabilidade das economias nacionais e deflagrou vários problemas no continente. Entre os mais importantes estão: a queda dos Produtos Internos Brutos nestes países seguida de crescimento instável (ver figura 1); aumento da inflação a taxas elevadíssimas, altas variações no câmbio, descontrole fiscal e um aumento alarmante dos índices de pobreza da população latina e caribenha.

**Figura 1**

**Percentual do Crescimento *per capita* do PIB anual – América Latina e Caribe e Estados Unidos (1990-2002)**



Fonte: Banco de dados do Banco Mundial (Indicadores do Desenvolvimento Mundial). 2010. (Elaboração Própria)

As décadas de 80 e 90 mostraram ao mundo que as flutuações das economias capitalistas têm-se caracterizado por um alongamento dos períodos de crise marcados por um piora de indicadores sociais e um encurtamento dos períodos de bonança caracterizados por uma instabilidade do crescimento e uma ineficácia de criação de recursos que atuem como prevenções aos períodos de crise.

Segundo Troyano (2008), durante a “década perdida”<sup>1</sup> instituições internacionais como o Banco Mundial (BM), Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Interamericano para o Desenvolvimento (BID), norteados pelo ressurgimento do liberalismo econômico como *main stream*, ofereceram medidas de ajuste para os descontroles fiscais latino-americanos para lograr crescimento econômico com equilíbrio macro-econômico. Os corolários observados não foram exatamente os esperados.

## 1.2- As reformas estruturais

Com o declínio do modelo de Estado de Bem-Estar social na década de 70, ressurgem no final dos anos 80 com força revigorada as idéias liberais de pensamento econômico, que agora propõem o crescimento e a estabilidade econômica como metas principais das políticas econômicas. Estaria implícito que o crescimento econômico traria um derramamento, também conhecido como “*spillover*” ou “*subida de la marea*” (Stiglitz, p.11, 2003), para todos os setores da economia de um país, cobrindo inclusive os mais pobres, ou seja, o crescimento por si só atuaria combatendo os problemas sociais.

A agenda de política econômica dos últimos vinte anos está resumida no decálogo proposto no Consenso de Washington proposto por John Williamson em 1989. Este trazia como proposta uma agenda de reformas que pudesse reestruturar as

---

<sup>1</sup> A década perdida foi a década de 1980, quando a economia mundial vivenciou o crescente endividamento das economias emergentes, principalmente as latino-americanas, e um estancamento abrupto das taxas de crescimento em nível global. Segundo Stiglitz (2003), há duas interpretações para a década de 80 ter sido denominada a “década perdida”. A primeira aponta como causa as políticas de bem-estar das décadas anteriores as quais estavam se tornando insustentáveis. A segunda, defendida pelo autor, é que a alta das taxas de juros americanos em 79 ocasionou a freada nos níveis de crescimento e a entrada de capitais (através da reciclagem dos petrodólares) mais intensa na região, provocando um endividamento sem precedentes.

economias latino-americanas e caribenhas para adaptá-las a uma nova realidade mundial. Num momento desfavorável à heterodoxia econômica, estas medidas (chamadas de neoliberais) surgem num contexto mundial de tentativa de recuperação econômica pós-crise da dívida e foram encabeçadas pelos governos de grandes potências como as americana e inglesa, que neste momento pregavam o liberalismo. De fato, segundo destaca Hobsbawm:

“... desde a década de 1970, o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional, politicamente apoiados pelos EUA, vinham seguindo uma política sistematicamente favorecedora da economia de livre mercado, empresa privada e livre comércio global, que servia à economia americana de fins do século XX tão bem quanto servira à britânica de meados do século XIX, mas não necessariamente ao mundo.” (Era dos Extremos, p.556, 1994)

Nas palavras de Williamson: *“My version [of Washington Consensus] quite consciously eschewed redistributive policies, on the view that George Bush’s Washington had not reached a consensus on their desirability”* (in Troyano, 2008). Como ressaltado, o enfoque estava quase todo sobre o crescimento e a estabilidade, apesar de que este conjunto de medidas para a América Latina apresenta uma preocupação em não piorar a distribuição de renda.

O pacote de reformas estruturais visava o funcionamento das forças de mercado, deliberando ao Estado o papel de garantir a livre iniciativa. Entretanto, as conseqüências da adoção de tais medidas se mostraram desastrosas para as já fracas economias latino-americanas. As reformas apontavam soluções “em pacote” para estes países como se todos sofressem exatamente do mesmo mal e tivessem que tomar o mesmo remédio. A abertura de capitais proposta aumentou a exposição dos países latino-americanos ao risco do capital especulativo de curto prazo sem oferecer maneiras de proteção. Outra conseqüência desta abertura foi o aumento da concorrência desleal no comércio fazendo produtores locais irem à falência e engrossando a massa de desempregados. Não se pode esquecer que foi dada muita ênfase à privatização a qual reforçou o setor privado, todavia, não se tomaram medidas para melhorar o setor público, sem contar que a ausência de uma regulação eficiente foi marca do período.

O combate à inflação se mostrou excessivo frente ao baixo esforço de se gerar mais empregos e de dar dinamismo ao setor produtivo. O diagnóstico neoclássico previa

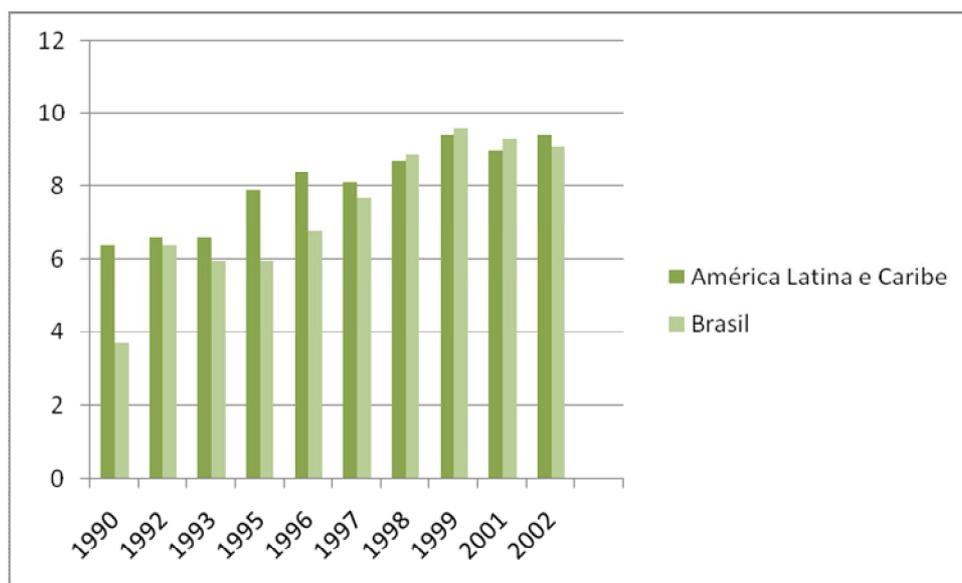
um maior crescimento (por trabalhador) dos países subdesenvolvidos em relação ao crescimento dos países desenvolvidos (in Stiglitz, p. 10, 2003), o que de fato se verificou foi um estancamento no meio da década de 90 seguido por recessão e depressão e a diferença dos indicadores de desenvolvimento humano entre desenvolvidos e subdesenvolvidos também aumentou. A desigualdade dentro destes países também aumentou em termos de insegurança, por exemplo, com a diminuição da burocracia para a demissão, o desemprego aumentou (ver figura 2) e também se traduziu em falta de participação política de grande parte da população.

O campo da proteção social também sofreu reforma, a seguridade social deixa de ser pública em alguns países e começa a operar com o sistema de financiamento de capitalização em vez do de partilha, isto acabou por reduzir o número de protegidos, aumentando a vulnerabilidade social.

Diante dos resultados não animadores das políticas do Consenso de Washington: crescimento instável e relativamente inferior aos das décadas de 60 e 70 (Stiglitz, 2003) e, mais destacadamente, o visível aumento da desigualdade, começam a surgir debates teóricos e trabalhos empíricos baseados numa nova abordagem do problema da desigualdade e da pobreza.

**Figura 2**

**Porcentagem de desempregados do total da força de trabalho – América Latina e Caribe e Brasil 1990-2002**



Fonte: Banco de dados do Banco Mundial. Os dados de 1991, 1994 e 2000 não estão disponíveis. (Indicadores do Desenvolvimento Mundial). 2010. (Elaboração Própria)

### 1.3- Nova visão social

O modelo de bem-estar social adotado até então na maioria das economias desenvolvidas capitalistas era considerado já obsoleto pelos neoliberais e monetaristas e rumava-se em direção ao *workfare* baseado em responsabilidade, oportunidades e inclusão. No meio da década de 90, o crescimento começa a ser analisado por algumas instituições FMI, BM, BID, etc. sob outros aspectos como o funcionamento dos mercados imperfeitos (principalmente o de capitais) que possuem informação assimétrica e imperfeita. Estas por sua vez geram incerteza aos investidores; também são consideradas as questões sobre economia política abordando o papel das instituições; a influência dos processos políticos e o exercício do poder sobre o crescimento.

Ganham força ao mesmo tempo as idéias de que é preciso pensar em políticas sociais atuando complementarmente com as políticas econômicas pró-mercado, visto que estas sozinhas provaram não ser capazes de tomar conta das questões sociais. Em diversos lugares do mundo, vira consenso oferecer oportunidades iguais de educação, saúde, desenvolvimento profissional, proteção e acesso à cultura a todas as camadas de renda de um país. Esta maior preocupação com um certo nível de bem-estar da sociedade é latente em conferências internacionais como a Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Social pelas Nações Unidas de 1995 (Troyano, 2008) realizada em Copenhague, nela são estabelecidos como alguns dos objetivos promover a distribuição equitativa da renda oferecendo uma maior equidade de oportunidades para todos e erradicar a pobreza eliminando fatores e limitações de aspecto político, econômico, social e jurídico.

Trabalhos de instituições internacionais, destacadamente o Banco Mundial, apontam esta nova percepção de problemas sociais: a falta de participação na vida política (falta de voz), a fragilidade dos setores de menores de renda perante as crises econômicas (vulnerabilidade social) e os problemas de acesso a serviços básicos como educação e saúde e também ao mercado de trabalho formal (falta de oportunidades).

Estas instituições (BM, BID, etc.), que durante a crise da dívida propunham um pacote de medidas quase exclusivamente pró-mercado, propõem então políticas e programas sociais voltados a atender os setores mais desprovidos da população latino-americana. Surgem, portanto, as redes de proteção social para proteger os mais

vulneráveis uma vez que poucos países da América Latina (Brasil, Argentina, Chile, Equador, México, Uruguai e Venezuela) contavam com uma espécie de sistema de seguridade social ou alguma forma efetiva de assistência social. Estas novas políticas tiveram como alicerce o desmonte das políticas sociais de alcance universal em prol de medidas focalizadas que ficariam conhecidas como “gasto pró-pobre”, pois agem de forma mais efetiva nas camadas de menor renda dando prioridade ao fornecimento de mínimos sociais. É necessário ter em mente que estas medidas não mais se baseavam nos princípios da solidariedade e universalidade e que estas políticas não foram capazes de impedir um aumento significativo da indigência. Este diagnóstico de piora nas condições de vida latino-americana foi apontado por estudos da CEPAL.

*“Al comparar las cifras de personas pobres e indigentes en América Latina, observamos que en 1990 hubo un gran incremento de las dos categorías en relación a 1980. En este año la incidencia de la pobreza fue de 40,5% y la de la indigencia de 18,6%. En 1990 fue de 48,3% y 22,5% respectivamente. En 1997 hubo una disminución expresiva de ambos grupos en relación a 1990 (43,5% y 19%). Entre 1999 y 2002, según la CEPAL, la tasa de pobreza se mantuvo casi constante. La variación fue de apenas 0,2 puntos porcentuales. No obstante, la pobreza extrema ascendió 0,9 puntos porcentuales.” (in FONSECA, 2008, p. 6)*

Com a permanência dos bolsões de pobreza da região, as autoridades locais criaram uma série de fundos de investimento social destinados a financiar projetos das redes de proteção social e superar os problemas originários da crise da década anterior. Hoje estes projetos são conhecidos como programas de transferência condicionada de renda e atuam aliviando a pobreza e tentando impedir a reprodução desta entre gerações, para isso investem nos assistidos para que possam desenvolver-se nos campos educacional, nutricional e de saúde. A família ganha prioridade como unidade de intervenção e cresce o papel da mulher como gestora dos benefícios concedidos. É importante perceber que esse investimento realizado se dá mediante ao cumprimento de certas exigências como assistência das crianças à escola, bom desempenho, acompanhamento médico regular, etc.

Os primeiros programas na região foram primeiramente implementados em dois dos poucos países os quais não receberam fundos de investimento social (Brasil e México) e são eles: o Programa de Garantia de Renda Familiar Mínima e o Programa

Bolsa Familiar para a Educação ao redor de 1995, no Brasil, que depois seriam seguidos por outros como o Bolsa Escola (para educação infantil), Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI) e Agente Jovem de 1999, o qual almejava garantir uma forma de ocupação a jovens (preferencialmente os vindos de outros programas, os que estavam em liberdade assistida e os fora da escola) sem que esta fosse considerada trabalho.

O México, outro país pioneiro, a partir de 1989 procura lutar contra os altos níveis de pobreza com programas como o Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL de 1989 a 1994) que seria substituído por uma política de cesta básica alimentar para o bem-estar familiar no qual o benefício se dava através de um cartão magnético aceito em certos estabelecimentos alimentícios e tinha como condição para a entrega a exigência que mães grávidas e em lactância e os menores de cinco anos comparecessem ao controle regular nos centros de saúde. Mais tarde seria criado o Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA de 1997) que hoje é conhecido como OPORTUNIDADES que tem como alvo enfrentar a pobreza ofertando serviços de saúde, educação e alimentação em áreas onde se faziam fortemente ausentes.

Não de forma pioneira, mas com certeza de maneira destacada pode-se citar o programa Curso de Superación Intergral Para Jóvenes de 2001, oferecido por Cuba aos seus jovens entre 18 e 30 anos para que possam retornar ao trabalho ou ao estudo. Os assistidos são acompanhados até que atinjam uma educação superior ou um trabalho e recebem uma renda monetária que varia entre 36% e 67% do salário mínimo cubano (CEPAL, 2006). Este programa ganhou destaque por apresentar altos níveis de aprovação popular em Cuba e por ter conseguido mudar a forma de atuar dos jovens incorporados.

## **1.4- A reestruturação da política social no Brasil**

### **1.4.1-A política social e a Constituição de 88**

O Brasil fugiu um pouco dos padrões de política social vistos na América Latina por ser um dos poucos países que possuía na sua Constituição Federal moldes para que se cumprissem uma política pública de caráter social como direito do cidadão. Esta característica só foi possível através do movimento de redemocratização pelo qual o

país passava com a transição de um governo ditatorial militar para um governo democrático civil. Um dos pontos de inflexão do rumo dado à proteção social brasileira é a criação do Sistema de Seguridade Social que reúne Previdência, Saúde e Assistência Social. Com a Constituição Federal de 88, foi criado o Orçamento da Seguridade Social de forma a garantir os gastos sociais independentemente do orçamento do governo, entretanto, através de alguns mecanismos como o Fundo Social de Emergência (FSE), o Fundo de Estabilização Fiscal (FEF) e a Desvinculação das Receitas da União (DRU) os recursos deste orçamento foram sendo desviados a fim de cobrir outras áreas do orçamento do governo.

A Constituição de 88 marca um novo período para o sistema de proteção social brasileiro ao estabelecer um novo padrão de política social. A partir destes princípios constitucionais acaba-se, por exemplo, com a necessidade de vínculo empregatício-contributivo para os benefícios previdenciários dos trabalhadores rurais. São buscados também a equivalência no valor dos benefícios rurais e urbanos, a irredutibilidade no valor dos benefícios, diversidade na forma de financiamento do Orçamento da Seguridade Social. Em geral, esta Constituição dá ao conjunto de políticas assistencialistas do passado uma perspectiva de ação muito mais inclusiva e propõe uma estratégia para que as políticas de saúde e educação básica e seguridade sejam universais. Isto é constatado em:

“..., a Constituição de 1988 surgiu como um marco na história da política social brasileira, ao ampliar legalmente a proteção social para além da vinculação com o emprego formal. Trata-se de uma mudança qualitativa na concepção de proteção que vigorou no país até então, pois inseriu no marco jurídico da cidadania os princípios da seguridade social e da garantia de direitos mínimos e vitais à reprodução social.” (IPEA, p.8, 2007)

Assim é introduzido um novo estandarte para a política social, ela passa a ser reconhecida como política pública e direito do cidadão, isto se dá por causa da deterioração do mercado de trabalho marcada pelo desemprego e pela informalidade dos anos anteriores. É aumentada a abrangência da assistência social, o público objetivo não é mais somente aquele identificado pela insuficiência de renda e os quais estão inseridos no setor formal, senão também por aqueles que se encontram em situação de vulnerabilidade social (seja pela idade, deficiência física, condições precárias de vida) e

em situação de destituição de direitos (seja por violência, trabalho infantil, abandono, etc.).

É importante destacar que a assistência social passa a ser descentralizada, cabendo de forma diferente a cada esfera da união sua execução. Com esta Constituição, os municípios, por exemplo, têm autonomia para eleger seus governantes, legislar, gerenciar seu corpo burocrático e cobrar tributos. A Constituição de 88 dita os pilares da ação conjunta entre União, Estados e municípios ao citar no seu Capítulo II a responsabilidade conjunta destes entes nos campos da assistência social, saúde, educação, etc. Ademais, inclui no seu art. 3º a preocupação em erradicar a pobreza, marginalização e em diminuir as desigualdades regionais e sociais.

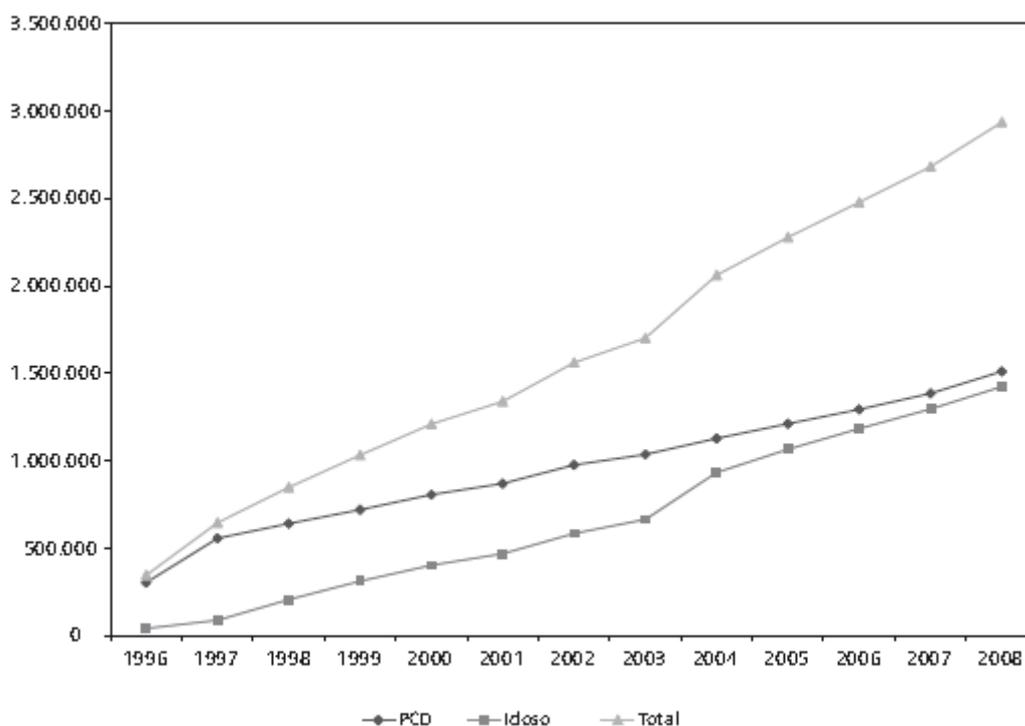
A Carta Constitucional marca as políticas de transferência direta de renda de caráter não contributivo ao ter como público alvo a população em situação de pobreza e indigência, assim é instituído o Programa de Benefício de Prestação Continuada (BPC), que de certa forma substituiria o antigo programa de Renda Mensal Vitalícia<sup>2</sup>. O BPC foi criado em 1993 e começou a operar em 1996 e visa atender a idosos e pessoas com deficiência que por situação de impossibilidade se ausentaram do mercado de trabalho que tenham renda familiar *per capita* inferior a um quarto do salário mínimo. Foi um marco, pois representou uma primeira fonte de renda para um público até então excluído. Este programa em meados da década de 2000 continua sendo de extrema relevância no total do gasto social brasileiro. A figura 3 mostra a evolução do Benefício de Prestação Continuada separado entre pessoas com deficiência (pcd) e idosos.

---

<sup>2</sup> Datado de 1974, era pago pela Previdência Social aos maiores de setenta anos de idade ou inválidos que não exercessem atividade remunerada e não tivesse meios de prover seu sustento. O valor pago era de meio salário mínimo.

**Figura 3**

**Evolução de benefícios emitidos pelo BPC no período 1996-2008**



Fonte: in IPEA (p.210, 2009)

### **1.4.2-Reorganização da política social**

A política social brasileira apesar de ter certas garantias constitucionais é também influenciada pelo neoliberalismo e seus desdobramentos e passa por um processo de mudança na década de 90 que é marcado pela promulgação da Lei Orgânica da Assistência Social, Loas, em 1993. Esta integra e descentraliza as políticas de assistência social no país entre as três esferas do governo, órgãos gestores e por instâncias deliberativas de caráter colegiado. Além disso, estabelece o comando único por esfera de governo e institui mecanismos de controle social, financiamento, gestão e planejamento.

O contexto nacional de mudanças leva a novos diagnósticos em relação às finalidades e metas desta política pública. Até a década de 90, a participação estatal na assistência social resumia-se a subsidiar entidades e organizações privadas, as quais eram as principais responsáveis pela execução pelos serviços e ações, a partir de então cresce o pensamento de que esta política deve ser prestada através de uma combinação maior do setor público com o setor privado. A Loas indica em seu primeiro artigo que a

assistência social deve prover mínimos sociais, realizados por meio de um conjunto integrado de iniciativa pública e privada, para assim garantir as necessidades básicas dos assistidos.

No começo do governo Fernando Henrique é recriado o Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS) o qual tinha sido extinto no governo Collor. Também é criada a Comunidade Solidária (vinculado à Casa Civil da Presidência da República) que iria atuar como principal medida do começo deste governo de enfrentar a pobreza juntamente com entidades privadas e organizações não-governamentais. Através da medida provisória nº- 813 foram extintos ao mesmo tempo o Conselho Nacional de Segurança Alimentar (Consea), a Legião Brasileira da Assistência (LBA) e o Centro Brasileiro para Infância e Adolescência (CBIA). Por outro lado, é criada a Secretária de Assistência Social (SAS), esta retardou o andamento dos programas e ações e inviabilizou a renovação de convênios reforçando a interpretação de que o governo desenvolvia uma estratégia de atuação paralela à institucionalidade recém-construída da assistência e fazendo da Loas “letra morta” (IPEA, 2007, p. 85).

Só em 2004, há uma mudança relevante de abordagem, é aprovada a Política Nacional de Assistência Social, PNAS. O foco da assistência social deixa de ser o público alvo e sim a segurança que esta deve garantir. São definidas seguranças de renda (relacionada à sobrevivência), de acolhida (referente à alimentação; abrigo e cuidados), convivência e desenvolvimento de autonomia (referentes a situações de isolamento) e de sobrevivência a riscos circunstanciais. Neste mesmo ano é criado o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a fome como um esforço de integrar as políticas sociais de forma institucional.

O trajeto que as políticas sociais vêm tomando no Brasil continuará sendo influenciado por aquelas reformas ocorridas no mundo a partir do fim dos nos 80. Porém no Brasil, as mudanças são marcadas pelo conflito entre as políticas sociais descentralizadas e com maior participação social de um lado e as reformas neoliberais de outro. Alguns conceitos constitucionais importantes ficaram num plano paralelo na implementação das medidas sociais do período, sem embargo é visível que houve sensível redução da indigência e desigualdade no país. Caberá aos próximos capítulos discutir estes programas adotados e o debate entre diferentes correntes de pensamento sobre o tema.

## **Capítulo 2- Acompanhamento dos principais programas do período no Brasil**

Este capítulo tratará de rever como os principais programas do período 1995-2009 foram evoluindo. Serão vistas as principais políticas do período Fernando Henrique Cardoso que antecedem o período mais recente do governo Lula, ou seja, será exposto como os primeiros programas de transferência de renda focalizados se unificaram e foram transformados no programa Bolsa Família que definitivamente é o principal programa deste tipo nesta época. Na primeira seção será visto como se deu a introdução dos primeiros programas. Na segunda seção se fará uma análise das políticas do governo Lula e da criação do programa Bolsa Família e de sua forma de funcionamento.

### **2.1- O governo Fernando Henrique e os programas de transferência de renda**

Até a década de 90, a assistência social era basicamente fornecida pelo setor privado contando minimamente com ajuda do setor público. Este não era responsável pela geração de bens e serviços, o papel do Estado era simplesmente fornecer apoio às organizações e entidades privadas. De fato, a assistência social nasceu no Brasil como filantropia privada e benemerência, ou seja, era entendida como qualquer ajuda dada aos pobres (IPEA, p.78, 2007).

No começo da década, ganharam força idéias de que era preciso mais atenção à segurança alimentar e nutricional e ao combate à pobreza. Com uma organização institucional reforçada nos primeiros anos do governo FHC, é implementado o Programa Comunidade Solidária que atuaria nestes setores e também na defesa de direitos, desenvolvimento rural e nos serviços urbanos. Este programa foi caracterizado pela focalização dada a municípios onde havia bolsões de pobreza, para que estas populações tivessem acesso a serviços básicos.

Uma das mais notáveis mudanças deste período é a proliferação dos primeiros programas de transferência de renda condicionada, os quais visam prover um rendimento mínimo às pessoas mais pobres que, na sua maioria, estão em idade economicamente ativa. Eles são caracterizados por serem não-contributivos e garantem um fornecimento de renda de forma continuada. Exigem dos beneficiários o cumprimento de contrapartidas as quais fornecem oportunidades de inclusão social aos

destituídos. A existência dessas condicionalidades é fruto da agenda *workfare* adotado para as políticas sociais no país, está implícita a idéia de que os benefícios devem ser merecidos pelos pobres.

Estes programas, de fato, começam a aparecer com o Programa de Garantia de Renda Mínima em Campinas proposto pelo senador Eduardo Suplicy. O primeiro projeto de lei idealizado do Programa de Garantia de Renda Mínima instituiu que todos os residentes do país maiores de 25 anos de idade que recebessem renda mensal menor que duas vezes e meia o salário mínimo da época (1991) receberiam um benefício entre 30 e 50% correspondente à diferença do salário mínimo e sua renda mensal. A aplicação do programa se daria de forma gradual, se completando num prazo de oito anos. Um projeto de lei substitutivo foi encaminhado em 2003 e sancionado (em 2004) pelo presidente contendo a contrapartida da frequência escolar por parte das crianças e prioridade de aplicação do programa nos estados de menor renda *per capita*. A lei não foi implementada entretanto.

Esses programas de transferência foram apresentados de forma pioneira nas cidades de Campinas<sup>3</sup>, Ribeirão Preto<sup>4</sup> e Brasília<sup>5</sup> e logo ganharam o âmbito nacional. Entre os mais destacados estão o Bolsa-Alimentação, o Bolsa-Escola em Brasília e o Auxílio-Gás. Todos datam do segundo governo Fernando Henrique Cardoso.

O Auxílio-Gás de 2002, programa do Ministério de Minas e Energia (MME), visava atuar de forma compensatória ao aumento do preço do gás de cozinha, subsidiando famílias de renda familiar *per-capita* menor que  $\frac{1}{2}$  salário mínimo. O benefício era de 15 reais a cada dois meses.

Já o Bolsa-Alimentação do Ministério da Saúde (MS), que foi criado em 2001, visava combater a mortalidade infantil e a desnutrição de crianças, gestantes e nutrizes, seu público alvo também eram as famílias de renda mensal inferior a  $\frac{1}{2}$  salário mínimo e que também deveriam ter crianças em sua composição.

O mais bem sucedido programa federal desta época foi o Bolsa Escola, do ministério da Educação (MEC), criado em 2001, e assim como o Bolsa Alimentação e o

---

<sup>3</sup> Foi apresentado o Programa de Garantia de Renda Mínima em 1991 e visava atender famílias em situação de risco que tivessem crianças entre 0 e 14 anos ou deficientes físicos nas quais a renda mensal *per capita* fosse inferior a trinta e cinco reais, considerando a renda dos pais ou responsáveis.

<sup>4</sup> Datado de 1995, seguiu o programa de garantia de renda mínima de Campinas.

<sup>5</sup> Bolsa Escola de 1994. Tinha como alvo famílias com crianças entre 7 e 14 anos matriculadas em escola pública e que tivessem renda mensal *per capita* menor que meio salário mínimo.

Auxílio-Gás atendia às famílias com renda mensal *per-capita* inferior a  $\frac{1}{2}$  salário mínimo, estas unidades familiares obrigatoriamente deveriam ter crianças em sua composição e assim como no caso do Bolsa-Alimentação os benefícios eram de 15 reais por criança, podendo chegar a um valor máximo de 45 reais por família. Seu objetivo era atender às famílias que além da restrição de renda possuísem membros com idade entre 7 e 15 anos tendo como contrapartida a frequência mínima de 85% das aulas por parte das crianças.

O programa atuava, segundo Lavinias (2003), reduzindo o custo de oportunidade do trabalho infantil e tentava compensar os custos relacionados à educação das crianças, os quais muitas vezes as privam de recebê-la.

## **2.2- O Governo Lula e os programas de transferência de renda**

O governo Lula continuou a política de implementação de programas de transferência de renda então iniciada no governo anterior. Porém, ocorreu uma mudança na estratégia traçada, passou a ser priorizado o combate à fome; o incentivo à segurança alimentar e passou a ser reconhecido que toda população tem o direito de se alimentar. Para efetivar essa estratégia, é criado o Ministério Extraordinário da Segurança Alimentar (Mesa), em 2003, e também neste ano é reaberto o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, o Consea.

É criado então, o Programa Fome Zero englobando o Cartão Alimentação, em 2003. O Fome Zero combatia a fome e a exclusão social e estava no sistema nacional de segurança alimentar e nutricional. Era fundamentado sobre quatro esferas de atuação: o aumento do acesso aos alimentos; geração de renda; aprimoramento da agricultura familiar; maior controle e articulação social. As ações do Fome Zero foram divididas entre vários ministérios diferentes e sua execução contava com a participação do Estado juntamente com a sociedade. Uma destas iniciativas foi a construção de restaurantes populares a serem administrados por estados e municípios e de cozinhas populares que ficaram a cargo das comunidades. Foi criado também o banco de Alimentos para criar dentro dos municípios formas de se administrar alimentos doados para repasse posterior. Houve também o Projeto Construção de Cisternas para Armazenamento de Água que tinha como objetivo viabilizar água potável para famílias pobres do semi-árido brasileiro.

O programa Fome Zero funcionava com critérios parecidos com os outros programas já citados. Tinha como alvo famílias que tivessem renda mensal *per capita* menor que ½ salário mínimo e o benefício era de 50 reais mensais.

### **2.2.1- A criação do Programa Bolsa Família (PBF)**

Como uma medida de ampliar ainda mais o atendimento ao público e o valor dos benefícios e de diminuir os custos de administração dos programas sociais, foi criado, em 2003, o Programa Bolsa Família integrando o Fome Zero. Através da medida provisória nº- 132, a qual seria transformada em lei (nº- 10.836) em 2004, com o objetivo de atender não aos pobres em geral, mas preferencialmente aos mais pobres. Está sob responsabilidade do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e conta com a ajuda de outros ministérios para sua operacionalização. Conforme encontrado no sítio do Programa Bolsa Família do ministério do desenvolvimento social<sup>6</sup>, a agência executora do programa é a Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (SENARC), e o órgão provedor dos benefícios é a Caixa Econômica Federal (CEF).

Este programa reuniu os programas Auxílio-Gás, Bolsa-Alimentação, Bolsa-Escola, Fome Zero de forma a serem um só de forma integrada<sup>7</sup>. O programa Bolsa-Família visa atuar de forma imediata aliviando a pobreza por meio da transferência direta de renda (assumindo assim, que a restrição de renda é um dos parâmetros razoáveis para a definição de pobreza); combinando a ação dos programas já existentes com outros (já que o diagnóstico do programa é de pobreza multidimensional) complementares: os de criação de emprego, de alfabetização de adultos, de agricultura familiar, de micro-crédito e de registro civil; de economia solidária; e por último, destacando a importância da inserção social e o cumprimento de direitos básicos nas áreas de educação e saúde. O horizonte de atuação é constituído de uma meta de curto prazo, a qual seria o alívio imediato da fome e a garantia de condições dignas de sobrevivência, e de uma meta de longo prazo que é a qualificação do indivíduo para que

---

<sup>6</sup> [http://www.mds.gov.br/programabolsafamilia/o\\_programa\\_bolsa\\_familia](http://www.mds.gov.br/programabolsafamilia/o_programa_bolsa_familia)

<sup>7</sup> Mais tarde, seria incorporado também o Programa de Erradicação do trabalho Infantil (Peti), datado de 1996, e que visava tirar do trabalho precoce crianças com idade inferior a 16 anos as quais não estivessem sob a condição aprendizes.

possa ser inserido no mercado de trabalho futuramente. Rapidamente, o PBF se tornou a principal política de transferência de renda do governo Lula.

Contudo, é necessário frisar que o foco de ação do programa é o núcleo familiar e não o indivíduo. Segundo o art.2º, §1º da lei que criou o PBF, é definido como família “a unidade nuclear, eventualmente ampliada por outros indivíduos que com ela possuam laços de parentesco ou de afinidade, que forme um grupo doméstico, vivendo sob um mesmo teto e que se mantém pela contribuição de seus membros.”. Ademais, as famílias têm plena autonomia para a alocação do benefício do programa, podendo dispor seus recursos da forma que quiserem.

O Programa Bolsa Família não pode ser classificado como política da Seguridade Social, pois não é um direito garantido pela Constituição Federal. Sua execução e os valores dos benefícios estão sujeitas às políticas de governo, ou seja, são decididas discricionariamente.

### **2.2.2- Os benefícios e as condicionalidades**

O benefício<sup>8</sup> é concedido diretamente às famílias através de um cartão magnético, com o qual as famílias podem sacar em agências bancárias ao redor do país. As condicionalidades ou contrapartidas do Bolsa Família são basicamente as mesmas dos programas anteriores, consistindo na frequência escolar obrigatória, acompanhamento médico para crianças menores de sete anos e gestantes. Ademais, as mães de crianças com até sete anos devem participar de consultas pré e pós-natal. Segundo, o Ministério do Desenvolvimento Social<sup>9</sup> o objetivo das condicionalidades é o de garantir uma relação de responsabilidade mútua de governo e beneficiários, portanto, não têm caráter punitivo. Há também atividades no campo da assistência social que não são consideradas como contrapartidas para o recebimento de benefícios: atividades sócio-educativas e as ações complementares.

Havia dois grupos alvos no começo do programa. O primeiro eram as famílias cuja renda familiar mensal *per capita* fosse superior a 50 reais e inferior a 100 reais. Se

---

<sup>8</sup> Ao contrário dos benefícios da Previdência Social os benefícios da Assistência Social não são vinculados ao salário mínimo. Seu valor é estipulado discricionariamente pelo governo.

<sup>9</sup> Disponível em: [http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/o\\_programa\\_bolsa\\_familia/condicionalidades/o-que-sao-condicionalidades](http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/o_programa_bolsa_familia/condicionalidades/o-que-sao-condicionalidades). Acessado em: 28/03/10.

tivessem crianças até 17 anos de idade em sua composição, estas recebiam o benefício chamado de variável. A outra parte do grupo alvo eram as famílias de renda até 50 reais *per capita* mensais, estas recebiam o benefício básico<sup>10</sup>. O benefício básico, em 2004, era de 50 reais e o variável era de 15 reais por criança podendo chegar a 45. Estes valores podem ser revisados mediante decreto se forem comprovadas mudanças sócio-econômicas relevantes. Em 2007, é criado o benefício variável jovem, destinado às famílias que tenham filhos entre 16 e 17 anos na escola. O benefício visa estimular que crianças desta idade permaneçam na escola e seu valor na época em que foi instituído era de 30 reais<sup>11</sup> por criança podendo chegar a 60. Para crianças desta faixa etária a contrapartida de frequência escolar foi reduzida para 75%.

O Bolsa Família visa atender mais gente que os programas anteriores. Como já foi citado, o programa integrou as principais políticas de transferência de renda vigentes até então. Em 2004, segundo dados do MDS, o número de beneficiários do programa era de aproximadamente 6 milhões de famílias, em 2009 o número registrado estava um pouco acima dos 12 milhões de pessoas. Enquanto isso, os programas anteriores foram diminuindo sua atuação, o Bolsa Escola, por exemplo, que em 2006 beneficiava cerca 3 milhões de pessoas, no final da década, praticamente não tinha significância, cobrindo somente 6 famílias. Trajetória semelhante teve o Bolsa Alimentação que no mesmo interim reduziu o número de assistidos de quase 53 mil famílias para 2. Reduções significantes também foram verificados no Cartão Alimentação e Auxílio-Gás.

**Figura 4**

Número de beneficiários dos programas de transferência de renda 2004-2009						
Programa	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Bolsa Família	6.571.839	8.700.445	10.965.810	11.043.076	10.557.996	12.370.915
Cartão Alimentação	107.907	83.524	32.136	22.193	14.686	9.138
Bolsa Escola	3.042.779	1.783.917	36.481	5.860	179	6
Auxílio-Gás	5.356.207	3.401.097	641.644	293.920	226.131	n.d.
Bolsa Alimentação	53.507	24.175	2.474	229	2	n.d.

Fonte: MDS SAGI – Matriz de Informação Social, 2010. (Elaboração Própria)

<sup>10</sup> Estes valores em março de 2009 para o benefício básico era de renda *per capita* mensal de até 70 reais, enquanto para o benefício variável a renda mensal *per capita* deveria ser maior que 70 e menor que 140 reais.

<sup>11</sup> Em março de 2010, este valor era de 33 reais.

A abrangência maior do principal programa de transferência de renda mostra um avanço para a realização de uma rede de proteção social no Brasil. É importante destacar que a concessão dos benefícios tem caráter temporário sendo verificada a cada dois anos e que não garante direito adquirido aos usuários (IPEA, p.221, 2009).

As famílias oriundas dos programas antigos tiveram acesso prioritário no Bolsa Família. Em 2007, o governo federal incluiu os quilombolas e os indígenas com prioridade no PBF. A integração dos programas de transferência de renda no Bolsa Família foi feita através de um recurso criado em 2001 durante o governo FHC e regulamentado em 2008: o Cadastro Único dos Programas Sociais. Este funciona como um mecanismo de identificação das famílias carentes e possibilita uma maior compreensão das necessidades destas, facilitando o diagnóstico e a realização de políticas públicas destinadas aos pobres, exclui as famílias que não fazem parte do público alvo e também impede o acúmulo de benefícios dentro de uma família, ou seja, as famílias que ganhavam antes benefícios de mais de um programa passaram a receber um só. São cadastrados dados como composição familiar, qualificação profissional, educacional, graus de parentesco, rendimentos e despesas. O Cadastro Único é usado pelas três esferas de governo para identificar potenciais usuários dos seus programas de transferência de renda. O deslocamento dos beneficiários dos antigos programas para o Bolsa Família foi finalizado em outubro de 2006.

A figura 5 mostra o número de beneficiários do Programa do Bolsa Família por regiões geográficas no período 2004-2009. Como evidenciado, a região Nordeste é a principal destinatária dos recursos do programa. Isto é explicado pelo diagnóstico de que o maior número de pobres e indigentes se encontra nesta região. Percebe-se também que proporcionalmente as regiões que tiveram maior crescimento de beneficiados foram a região Nordeste e Centro-oeste.

**Figura 5**

<b>Número de beneficiários do Bolsa Família por região demográfica</b>						
<b>Ano</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>
	Famílias	Famílias	Famílias	Famílias	Famílias	Famílias
Nordeste	3.320.446	4.245.574	5.442.567	5.573.605	5.445.428	6.207.633
Sudeste	1.730.675	2.325.379	2.875.677	2.848.034	2.637.339	3.105.229
Sul	700.661	987.062	1.027.439	956.129	853.526	1.095.986
Centro-oeste	292.405	444.786	596.620	583.672	545.818	676.500
Norte	527.652	697.644	1.023.507	1.081.636	1.075.885	1.285.567

Fonte: MDS, SAGI - Matriz de Informação Social (Elaboração Própria)

O método usado para definição dos elegíveis ao benefício do PBF é do tipo *means test*, o qual usa elementos “chave” da composição e situação das famílias como parâmetro. Declarações de imposto de renda são um exemplo. Estes dados essenciais são cruzados com os verificados no Relatório Anual de Informações Sociais (Rais) para definir quem serão os destinatários dos benefícios (IPEA, 2009).

### **2.2.3- Gestão, controle social e financiamento**

Como o benefício do Programa não é um direito constitucional e como a lei que o instituiu é ordinária, a qual por definição, não tem o poder de definir atribuições a estados e municípios, foram precisas novas formas de se gerenciar a execução e gestão desta política pública entre os entes da Federação de forma pactual. O governo Federal propôs então, a estados e municípios a adesão à portaria nº- 246, emitida pelo MDS em 2005, para que se pudesse concretizar a integração da gestão. Já em 2005, foi estabelecida uma série de responsabilidades entre União e municípios. A União é responsável pelo desenho, normatização e repasse dos recursos (Tavares et alli, 2008). Já os municípios são responsáveis pelo cadastramento das famílias no Cadastro Único e sua atualização.

A formação de um pacto entre as esferas federativas se deu através do alistamento voluntário dos municípios nos chamados Termos de Adesão, que são compromissos tomados por estes para a implementação do Bolsa família. A gestão dos benefícios por parte dos municípios pode se dar de duas formas: centralizada - os municípios que assinaram os Termos de Adesão podem gerir-los diretamente através do Sistema de Gestão de Benefícios (Sibec), e descentralizada - os municípios sem Termos de Adesão enviam ofícios para a Secretária Nacional de Renda de Cidadania (SENARC).

Para que haja transferência dos recursos federais para as prefeituras, por exemplo, foi adotado um monitoramento sobre as condicionalidades por parte dos municípios. Foi criado então, o Índice de Gestão Descentralizada (IGD) que é um índice o qual mede a eficiência da gestão e o cumprimento dos compromissos assumidos pelos

municípios, é através dele que o financiamento aos municípios se dá<sup>12</sup>. O acordo com os estados seria concretizado três anos mais tarde.

Uma maior integração do monitoramento entre União, Estado e municípios foi buscada para melhor identificar os necessitados e garantir o acesso aos serviços sociais básicos, para isso foi necessário um aprimoramento tecnológico nas redes de informação das esferas do governo para que os dados pudessem ser cruzados e gerenciados. A Secretária de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI) criou então a Matriz de Informação Social como uma das formas de cumprir este objetivo. Para melhorar a informação dos municípios, o MDS criou o Informe Bolsa Família, um relatório informativo semanal que dá apoio ao trabalho dos gestores do Programa (Cunha e Pinto, 2008).

Esta maior integração dos entes federativos tem como meta a tentativa de descentralização das políticas sociais prevista na Constituição de 88, entretanto, o histórico de diferenças financeiras, administrativas e políticas entre Estados e municípios evidencia a competitividade entre os setores intergovernamentais na realização de políticas e obtenção de recursos.

Em relação ao controle social, que se refere à participação da sociedade civil no planejamento, execução, acompanhamento e avaliação e fiscalização do Programa (MDS, 2010), só em 2005 foram estabelecidas medidas detalhadas. Segundo a portaria nº- 246 os municípios devem ter uma instância de controle social legalmente constituída para que recebam os recursos estabelecidos. Entre os processos para criação destas instâncias estariam, por exemplo, preocupações com a discriminação das funções do poder público, composição da sociedade civil e critério de eleição dos seus membros.

O objetivo da gestão do Bolsa Família é garantir a continuidade da transferência de renda às famílias beneficiárias do Programa (MDS, 2010). O não cumprimento das condicionalidades por parte dos beneficiários pode levar à advertência, bloqueio e, sob certas circunstâncias, o benefício do Bolsa Família pode ser cancelado. São elas: permanência do benefício na conta do beneficiário por mais de 90 dias (o dinheiro é restituído ao programa); existência de trabalho infantil na família; comprovação de

---

<sup>12</sup> O índice varia de 0 a 1 e é calculado com base em: número de cadastros válidos no Cadastro Único; revisão a cada dois anos das informações e no acompanhamento das condicionalidades referentes à saúde, frequência escolar das crianças, cadastramento correto e atualização cadastral. O repasse de recursos é feito para os municípios os quais obtiverem um IGD maior que 0,55.

fraude no preenchimento dos dados cadastrais; descumprimento das condicionalidades; desligamento voluntário ou por determinação judicial; alteração do perfil da família para fora do público alvo e existência de regras excludentes nos programas anteriores.

Em relação ao financiamento do PBF pode-se dizer que o MDS é responsável por duas unidades com objetivos diferentes. A primeira é sua própria unidade orçamentária que contém a maior parte dos recursos do PBF, além de atender a ações e programas que dizem respeito ao combate à fome e à Segurança Alimentar. A segunda é o Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) que é responsável pelos financiamento dos benefícios regulamentados e previstos pela Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS) e os programas de assistência social, tais como Agente Jovem, BPC e outros. O financiamento do Programa Bolsa Família é majoritariamente proveniente do Orçamento Social, do MDS e da unidade própria de orçamento do MDS.

## **Capítulo 3- O debate sobre a eficiência dos programas de transferência de renda.**

A diminuição da pobreza e a redução da desigualdade são tratadas de forma distintas por autores diferentes. Caberá a este capítulo expor a opinião de alguns autores sobre a eficácia dos programas compensatórios de renda e destacar suas análises sobre quais são os principais determinantes para os níveis de vulnerabilidade existente no país. Tendo como referência os textos de Barros (2006) e Mendonça (2005) serão mostrados os argumentos favoráveis aos programas de transferência de renda, e por outro lado, serão analisadas as opiniões de Salm (2007), Medeiros (2005) e Lavinias (2003 e 2005).

### **3.1- A efetividade dos programas de transferência de renda**

#### **3.1.1- Rosane Mendonça**

Na obra de Mendonça (2005)<sup>13</sup>, a autora ao analisar o combate à pobreza no Brasil, no período que vai da segunda metade da década de 90 até a implementação do Bolsa Família, destaca o fato do país não ter problema de falta de recursos. Pelo contrário, o Brasil estaria em posição melhor do que muitos países na hierarquia internacional de nível de renda. O que, de fato, ocorre para explicar o elevado número de pobres no país é desigualdade na distribuição destes recursos.

Ademais, a autora tem como suposição que ambos crescimento econômico e melhora na distribuição dos recursos são fatores importantes no combate à pobreza e extrema pobreza. Entretanto, o crescimento da economia teria uma eficiência menor que a melhor distribuição de renda (a elasticidade da pobreza seria menor no caso do aumento da renda do que na hipótese da redução da desigualdade).

É exposto no texto que apesar de as políticas sociais brasileiras contarem com algum grau de descentralização e diversificação, continuam ineficientes. Não por um problema orçamentário, senão que por uma questão de má focalização dos gastos e de eficácia. Melhor focalização seria a ação das políticas sociais nas camadas verdadeiramente pobres. Por eficácia, se depreende que as políticas sociais devem dar

---

<sup>13</sup> Programa Unificado de Transferência de Renda Com Condiionalidades Bolsa Família.

acesso às necessidades básicas dos pobres e aumentar a capacidade produtiva e sua taxa de ocupação.

Ao decompor as causas da ineficiência, a autora destaca o fato de as políticas focalizadas do período atenderem em certos casos os não-pobres. Como exemplo, ela cita que a distribuição dos recursos aos Estados sem levar em consideração a carência de cada um deles pode levar a um atendimento de uma porcentagem menor de pobres em alguns Estados com relação a outros. Cita também o caso do ensino superior público o qual não está direcionado aos mais pobres e também o abono salarial, benefício exclusivo dos trabalhadores formais.

O texto critica as políticas de concessão de renda por terem um “viés intergeracional”. Este seria o caso da Previdência Rural e do BPC, os quais são acusados de privilegiar os idosos em detrimento dos mais jovens ao fixar um valor a ser distribuído aos primeiros e serem negligentes em relação aos segundos.

É sublinhado que uma avaliação melhor sobre a eficácia das políticas sociais junto com a construção de um cadastro abrangente das políticas existentes e dos beneficiários e uma maior percepção das necessidades dos pobres fariam a focalização destas políticas ser mais eficiente. Segundo a autora, o problema da identificação dos pobres vem sendo resolvido desde a criação do Cadastro Único à medida que está sendo reduzido o número de benefícios sobrepostos e diminuído o custo de aprendizado dos diferentes atores sociais. Em relação à melhor avaliação, é dito que permitiria uma concentração em um número menor de medidas sociais e por isso a tornaria mais eficiente. A partir de uma maior percepção das carências dos pobres favorecer-se-ia uma integração do atendimento, a qual também necessita de uma simbiose entre as três esferas do governo.

Ainda tratando da má focalização das políticas sociais, o texto aponta a desigualdade de oportunidades como agravante. Estaria ocorrendo atendimento a clientelas, ou seja, famílias de maior capital social seriam privilegiadas por terem maior informação e facilidades de acesso aos recursos. Uma divulgação mais abrangente e a unificação dos programas sociais seriam capazes de resolver esta questão. Está claro aqui a importância do Bolsa Família para a autora.

A questão da não percepção de uma heterogeneidade regional também é apontada como um dos motivos da má focalização. O desenho das políticas é considerado inflexível por não adaptar a cada região condições para que os benefícios

sejam aproveitados. O exemplo citado é o Bolsa Família. O programa desconsidera que nas regiões rurais, pobres e de baixa infra-estrutura, o acesso à escola é muito dificultado e, portanto, o cumprimento da condicionalidade de frequência é comprometida.

Por fim, a autora expõe a importância de aumentar a participação das comunidades atendidas no desenho dos programas e também de um maior investimento privado neste campo a fim de que se reduzam ineficiências dos gastos do governo.

O texto exalta o baixo poder do crescimento econômico no curto prazo, mas ao mesmo tempo critica a baixa efetividade dos programas compensatórios do período, por fim conclui que o Bolsa Família vem reduzindo os problemas resumidos acima. O Bolsa Família seria um programa o qual almeja a redução da fome e miséria através do fornecimento de serviços básicos. Seria um programa com integração dos entes federativos; com cadastro dos usuários; com participação comunitária e controle social e com uma meta de emancipação sustentável das famílias.

### **3.1.2- Relatório Ipea**

O estudo de Barros *et alli* (2006), é referente a queda na desigualdade, pobreza e extrema pobreza do período 2001-2004 no Brasil. Ressalta-se neste trabalho a importância do crescimento econômico balanceado, o qual aumenta a renda de todos grupos, e da distribuição de renda, a qual faz diminuir a diferença entre os ricos e os pobres. Entretanto, destaca-se a maior relevância da queda da desigualdade de renda.

Ao assumir que variações no nível de pobreza e extrema pobreza são explicadas por mudanças da distribuição de renda e no nível de renda média das famílias, os autores concluem que são necessários incrementos muito grandes e repetidos do crescimento econômico para atingir o mesmo efeito que pequenas melhoras na distribuição de renda caso estes fatores fossem isolados. Daí deriva que o crescimento econômico pode não ser a variável explicatória mais relevante, inclusive pode haver aumento da renda média dos mais pobres mesmo sem crescimento econômico, basta a desigualdade de renda diminuir.

O que foi constatado foi que, no período 2001-2004, apesar da queda da renda *per capita* brasileira houve significativa diminuição na desigualdade de renda fazendo os patamares de pobreza e extrema pobreza caírem. Comparando o ano de 2001 com o

de 2004, os autores chegaram à conclusão de que existe uma relação de complementaridade entre crescimento e distribuição de renda, isto é, quando a desigualdade é menor cresce o papel do crescimento econômico na queda dos níveis de pobreza e extrema pobreza e vice-versa.

Ao abordar os determinantes da renda *per capita*, o texto faz um desdobramento analítico começando pelos fatores demográficos. O primeiro é o tamanho da família, ou seja, quanto maior a família, menor tende a ser a sua renda média. O segundo é a renda por adulto. Esta pode ser subdividida em renda derivada do trabalho e renda não derivada do trabalho, isto é, transferências e ativos.

Desmembrando a renda advinda do trabalho chega-se ao acesso ao trabalho e a produtividade do trabalho por trabalhador, isto é, a insuficiência de renda pode ser causa da dificuldade em obter trabalho ou da baixa produtividade do trabalho, o que conseqüentemente gera baixos salários.

Desagregando a produtividade do trabalho por trabalhador são obtidos como determinantes a qualificação do trabalhador, quanto maior a capacitação, maior sua remuneração; e a qualidade dos postos de trabalho, quanto mais intensivo for o trabalho em tecnologia, crédito e assistência, maior será a remuneração do trabalhador.

O estudo aponta os fatores que foram mais importantes, no período, dentre estes supracitados. Entre eles destacam-se os recursos derivado do não trabalho e a melhora na qualidade dos postos de trabalho e da qualificação dos trabalhadores. Assim o estudo termina ressaltando a necessidade de investimento na qualidade dos trabalhos ocupados pelos mais pobres, na solidificação dos serviços de proteção social e na melhora da qualidade da educação dos trabalhadores.

### **3.2- Programas de transferência e crescimento não são auto-suficientes**

#### **3.2.1- Claudio Salm**

Não é consenso entre os economistas que as políticas de transferências de renda sejam as principais responsáveis pelo combate às vulnerabilidades sociais. A visão desenvolvimentista aborda a questão evidenciando outras causas e soluções para o problema.

O estudo de Cláudio Salm<sup>14</sup> faz uma revisão do trabalho citado na seção anterior de Barros et alli. Ele questiona os fatores apontados como os determinantes mais importantes da desigualdade de renda, a saber: os demográficos, educacionais, comportamentais e as transferências de renda. Ao mesmo tempo, Salm indaga o porquê de outros fatores, que na sua opinião são mais relevantes, serem negligenciados no relatório do Ipea. Estes seriam: as taxas de inflação, nível do salário mínimo, taxa de crescimento econômico, estrutura tributária, etc.

Ao trazer a agenda desenvolvimentista para o debate, o autor critica também a ênfase dada no Relatório do Ipea às mudanças da estrutura de oferta (composição etária, estrutura de idade, etc.) em detrimento de mudanças na estrutura de demanda. Critica também o foco dado exclusivamente a distribuição pessoal da renda em vez de abordar também a distribuição funcional da renda a fim de não distorcer os resultados da distribuição de renda. É destacado pelo autor que a utilização da renda como melhor indicador de distribuição pode ter efeitos enganosos, há que se considerar igualmente as desigualdades sociais, culturais e políticas.

Um ponto sublinhado por Salm é o sentido da causalidade entre pobreza e extrema pobreza e desigualdade. Para os desenvolvimentistas o crescimento econômico seguido de redução da pobreza é o que causa diminuição da desigualdade e não o contrário como está explícito no texto do Ipea. Adotar a ordem de causalidade invertida, segundo Salm, desqualifica a importância do crescimento, pois apesar de não ser suficiente, o crescimento é condição necessária. Ainda de acordo com Salm, o crescimento de alguns setores produtivos combinado com a queda de outros pode alterar a estrutura produtiva. Este teria sido o caso do ano de 2004 quando houve aumento do emprego formal e regionalmente descentralizado, beneficiando o Norte e o Nordeste do país.

Voltando-se para o mercado de trabalho, o estudo evidencia que o relatório Ipea minimiza a relevância dos rendimentos do trabalho na redução da desigualdade. Salm enfatiza que para que os rendimentos do trabalho sejam importantes basta que o crescimento de postos de trabalho seja relativamente mais importante para os que sofrem influência direta do salário mínimo.

Ao questionar a queda da desigualdade exaltada no estudo do Ipea, Salm explica que a distribuição pode ser analisada a partir de dois princípios complementares: a

---

<sup>14</sup> Sobre a recente queda da desigualdade de renda no Brasil: Uma leitura crítica. Salm 2007

distribuição pessoal da renda e a distribuição funcional da renda. Esta, grosso modo, seria a participação que cada classe social teria no processo produtivo através da posse de fatores de produção (terra, capital e trabalho) os quais auferem rendimentos (renda da terra, juros e salários). Aquela seria a distribuição da renda dentro de cada classe social. O estudo do Ipea estaria voltado exclusivamente para a distribuição de renda do trabalho e transferências, o que estaria expressando mal a realidade brasileira, pois segundo dados mostrados por Salm, a participação da renda do trabalho no país foi declinante no Excedente Operacional Bruto brasileiro durante o período analisado, enquanto que a participação de rendimentos de propriedades, especialmente os juros, cresceu consideravelmente e não pode ser descartada na explicação das flutuações das desigualdade. Este problema seria fruto da má captação de ativos da Pesquisa Nacional por Amostra Domiciliar (PNAD) que foi usada como base para o relatório do Ipea.

Salm cita os fatores os quais não foram explicitados no relatório do Ipea que podem ser influentes na questão da desigualdade. Para começar, concorda com o estudo do Ipea quando este afirma que crescimento sustentado por si só não é suficiente no combate às desigualdades<sup>15</sup>. Entretanto, o crescimento econômico com distribuição deveria ser o cerne da questão. Para chegar a esta conclusão o autor citou Medeiros (2003) e analisou o fato de haver diminuição do setor informal e de atividades situadas na base da pirâmide produtiva quando há crescimento econômico. Todavia, mais relevante seria o efeito de uma taxa de crescimento em patamares altos ao reduzir as polarizações entre os setores formal e informal do mercado de trabalho, sendo estas decorrentes do aumento de atividades de baixa produtividade e a manutenção dos trabalhadores qualificados no setor formal. O crescimento econômico, portanto, uma vez que se desse repetidamente com altas taxas seria importante ao aumentar a renda dos setores de baixa produtividade. Não se deve esquecer que ao não haver crescimento, a falta de oportunidades acarreta em piora do poder de arrecadação fiscal e isto diminui os recursos para políticas sociais.

O autor lembra também de fatores como diminuição da informalidade nas relações de emprego e a estrutura da economia como fatores não destacados no estudo

---

<sup>15</sup> Atualmente, já não é consenso entre os economistas e cientistas sociais que haja uma relação funcional entre crescimento e desigualdade. A idéia da curva em forma de “U” invertido expressava esta função. À medida que houvesse crescimento numa economia com baixo nível de renda *per capita* a desigualdade aumentaria até atingir um ponto máximo, devido a alguns fatores como, por exemplo, ação sindical e políticas sociais a desigualdade cairia se houvesse aumento da renda *per capita*.

do Ipea. Para Salm, deveria ter sido explicado melhor o que estava por trás da queda da diferença entre remuneração entre Regiões Metropolitanas e cidades do interior. Para ele esta mudança provavelmente decorre de mudanças na estrutura de demanda, por exemplo, aumento da exportação de *commodities*. Segundo o estudo do Ipea esta mudança teria sido por variações da oferta, como os demográficos e educacionais.

É lembrada também a omissão da importância dos preços relativos para a questão. Para Salm, o preço dos bens e serviços consumidos pelas camadas mais pobres, e que, portanto, são essenciais para estas, deve ser relativamente baixo para que se possa aumentar o poder de compra destes estratos. Ele critica ao mesmo tempo a negligência do estudo do Ipea em relação a carga tributária em cima dos impostos indiretos. Por último, o autor lembra da importância da valorização do valor do salário mínimo, que parece ter sido esquecida. O salário mínimo é fundamental ao atingir os que ganham abaixo da renda média de salários, afetando assim a desigualdade.

### **3.2.2- Carlos Medeiros**

O artigo de Medeiros<sup>16</sup> (2003) analisa a questão da pobreza e da desigualdade sob um ponto de vista denominado macroestruturalista. Neste, se procura abordar estes problemas não exclusivamente em função de um problema na distribuição de ativos, como o faz o pensamento dominante ao exaltar a questão da educação, mas também refletir sobre a parcela de outros pontos chave como, por exemplo, a parcela dos salários no produto e as margens de lucro.

Para mostrar como a visão dominante restringe as causas do problema, o autor cita as mudanças ocorridas no Brasil após 94. Muito embora tenha havido estabilização de preços no país com melhora na distribuição de renda, o crescimento econômico instável, o estancamento do setor industrial e o crescente nível de informalidade não permitiram uma melhora significativa, reafirmando assim, que a exclusão social tem várias raízes. Portanto, para o autor, um arranjo de políticas macroestruturais combinado com políticas de universalização dos direitos sociais seria a melhor via para que haja uma mudança estrutural no país com inclusão social.

Para Medeiros, o diagnóstico dominante se baseia na percepção de que o crescimento econômico visto na América Latina nas décadas do desenvolvimentismo

---

<sup>16</sup> Desenvolvimento econômico e estratégias de redução da pobreza e das desigualdades no Brasil.

aumentou a renda *per capita* dos brasileiros num modelo altamente concentrador de renda, onde os mais ricos possuem os ativos de maior rentabilidade e os mais pobres continuam sem acesso aos principais ativos (capital humano, crédito e terra). Sendo que este modelo teria se consolidado através da figura de um Estado altamente interventor e protecionista o qual influenciado por coalizões distributivas acabava realizando uma alocação de recursos ineficiente e direcionada aos mais ricos. Portanto, para esta visão dominante, o crescimento do produto e do emprego defendidos pelos desenvolvimentistas não são os fatores cruciais para redução da pobreza e desigualdade. A solução seria, a curto prazo, atuar com políticas compensatórias (os programas de transferência de renda) e a longo prazo, com políticas estruturais (fornecimento de ativos como educação, terra e micro-crédito).

Ao analisar a consistência do diagnóstico dominante, o autor questiona se, de fato, a educação é o fator mais importante no caso da distribuição de renda. A visão dominante acredita que quanto maior a escolarização menor seria a desigualdade de renda, entretanto, como lembrou Medeiros, é necessário explicar como se dá este efeito, pois, não há consenso acerca da existência de tal correlação e de qual nível de ensino priorizar (fundamental, médio ou superior).

É questionado também o enfoque dado à privação de ativos por parte das crianças no país. Segundo o diagnóstico dominante, as crianças são as que mais sofrem com a pobreza, entretanto, as políticas sociais no país privilegiam quase que exclusivamente os idosos. Por isso, seriam plausíveis as políticas compensatórias como o Bolsa Escola. Para Medeiros a focalização nas crianças é uma idéia limitada, pois não percebe que a pobreza no país é concentrada regionalmente também. Há lugares, como o Nordeste, onde há falta de acessos a bens e serviços básicos que vão muito além da restrição as quais estão submetidas as crianças, abordam toda a população do local.

A visão dominante questiona também o Estado de Bem-Estar naquilo que se refere à qualidade do gasto. Para os propositores desta corrente o Brasil tem um nível de gasto que seria suficiente para resolver as carências sociais, o problema estaria na forma que este gasto é feito. A principal crítica aqui é ao regime de previdência vigente desde a constituição de 1988, pela qual a previdência opera por regime de partilha, ou seja, os contribuintes de hoje pagam os benefícios dos aposentados de hoje. A crítica alcança também os gastos com o seguro-desemprego e com as universidades públicas. O que é defendido por esta corrente é que, estas três instituições (previdência, seguro-

desemprego e universidades públicas) são enviesadas aos mais ricos e que a solução mais eficiente seria trocar o regime de previdência atual por um de capitalização, eliminar os gastos com o seguro-desemprego e reduzir as despesas com o ensino público superior.

Depois de expor o diagnóstico dominante, o autor faz uma análise do diagnóstico proposto pelos estruturalistas, institucionalistas e keynesianos. Partindo do pressuposto de que o desemprego é involuntário, estes pensadores apontam que economias como a brasileira têm como ponto característico um excedente estrutural de mão-de-obra e conseqüentemente desemprego estrutural. E há que se ter em mente que a única forma de mobilidade social no Brasil está atrelada ao instituto da propriedade privada e ao próprio processo de industrialização brasileira. Com as reformas ocorridas nos anos 90, o emprego industrial se contraiu, entretanto, as atividades relacionadas à industrialização cresceram. Este crescimento foi possibilitado pela expansão das atividades de baixíssima renda nos setores formal e informal, tanto nos grandes centros, como nas pequenas cidades.

Esta elevação de subempregos e de sub-remunerados aumenta a vulnerabilidade dos mais pobres. A solução para os macroestruturalistas, portanto, é unir políticas de crescimento do produto com crescimento dos setores industriais modernos para mercado interno e externo e promover uma reestruturação da estrutura produtiva a fim de superar problemas históricos de desemprego estrutural, pobreza e miséria. Contar somente com a melhor distribuição do capital humano (educação), não garantiria a redução da exclusão social por não agir nas várias causas do problema.

Como é observado no estudo de Medeiros, as reformas estruturais ocasionaram instabilidade no nível de emprego. Isso fez com que surgisse o chamado “credencialismo”, ou seja, os trabalhadores para exercer as mesmas atividades que exerciam antes, à mesma remuneração, devem estar mais qualificados. Este desnível é claramente influenciado pela demanda efetiva da economia e é importante destacar o papel preponderante da remuneração na base produtiva na relação entre remuneração dos trabalhadores qualificados e a remuneração dos trabalhadores não-qualificados. Isto é, o salário mínimo é determinante para explicar este desnível. E mais, somente através da criação de empregos formais e que ofereceram uma remuneração suficiente aos trabalhadores é que as políticas sociais podem ter um efeito real para os mais pobres.

Outro ponto destacado no trabalho é o papel que o nível de desenvolvimento das instituições pode ter no combate à pobreza e desigualdade. É citado o atraso institucional em regiões como o Nordeste brasileiro. Também é observado que com o crescimento econômico estável ocorre redução das atividades informais, redução das atividades de baixa produtividade (agricultura familiar), aumento da remuneração dos menos qualificados e, por fim, diminuição da vulnerabilidade social.

Como enfatiza o autor: “Emerge dessa perspectiva a proposição de que o crescimento do produto *per capita* é um fator essencial, embora não suficiente, para qualquer estratégia voltada a reduzir a pobreza e a diminuir a concentração de renda.” (Medeiros, p. 338, 2003). Esta proposição é muito criticada por aqueles que argumentam que o país apesar de ter crescido muito na época do milagre econômico brasileiro, teve aumento na concentração de renda. Medeiros lembra a constatação de crescimento com “exclusão e incorporação simultânea” da CEPAL de que muito embora tenha havido queda do subemprego e aumento da renda dos setores de mais baixa remuneração, houve políticas macroeconômicas atuando no sentido oposto (queda no preço dos alimentos, correção parcial dos salários e repressão sindical). Este crescimento teve como característica a elevada diferença do setor de alimentos de baixa produtividade para o mercado interno e a atividade industrial moderna de alta produtividade relativa. Mesmo assim, o autor acha que na década de 70, vislumbrava-se um horizonte menos desigual para o Brasil, pois a parcela dos salários na distribuição de renda aumentava.

Com a inflação da década de 80 e os ajustes da década de 90, esta esperança enfraqueceu. Com as reformas institucionais e com a abertura promovida pela redução da regulação comercial e financeira, foi formado o que o autor chama de “tríplice polarização” no mercado de trabalho. No setor informal destacam-se as microempresas e atividades de subsistência; no setor formal têm-se trabalhadores muito bem remunerados; e o maior número de empregos gerados se vê no setor informal.

Um ponto ressaltado no estudo é a recente modernização do *agrobusiness* no campo brasileiro. Este possibilitou redução dos preços dos alimentos, aumento da oferta para a indústria e para o mercado interno. Mas as crises dos anos 80 e 90 fizeram com que houvesse desregulamentação do setor e redução crédito agrícola, aumentando a polarização dos pequenos produtores rurais que não estão articulados com a cadeia comercial. Isso resultou numa elevação da heterogenidade produtiva e regional no meio

rural. Como observou o autor, o cerne deste problema se encontra na agricultura familiar de baixa produtividade, caso típico do Nordeste onde as condições de vida muitas vezes são alarmantes. É aí que está localizado o núcleo da pobreza absoluta para o autor. Daí deriva a importância da instituição da aposentadoria rural na constituição de 88 que possibilitou expansão do acesso à seguridade social e ao vinculá-la ao salário mínimo. Mais uma vez o cenário de alta inflação e emprego instável neutralizou estes efeitos.

Medeiros conclui que as políticas sociais não podem se dar como alternativa à política econômica, na verdade têm que se dar de forma complementar à esta. É importante frisar que para que se logre o objetivo do desenvolvimento econômico e social, este não se pode dar em um ambiente de incerteza acerca das flutuações do crescimento, elevadas taxas de juros reais e elevada carga tributária. Isto vai de encontro com o pensamento neoliberal o qual limita o pensamento econômico a preços estáveis e conceitos microeconômicos. Também é lembrada a importância de que os preços relativos, principalmente dos alimentos e serviços públicos, não sejam enviesados ao mais ricos.

Em relação aos alimentos, o trabalho ressalta o papel que políticas públicas podem ter para reduzir estes preços e assim aumentar a renda média dos produtores marginais no campo. Estas políticas podem agir através de cooperativas, promoção do aumento da produtividade destes produtores e na diversificação de renda destes. Seria interessante também que as instituições fossem desenvolvidas e aproveitassem as “vantagens” de serem atrasadas para realizar uma convergência mais rápida com as instituições mais evoluídas na hierarquia internacional e garantissem infra-estrutura, renda mínima, assistência social, investimentos e políticas de preços aos mais pobres, tanto na cidade como no campo. Uma vez que estes requisitos sejam cumpridos, haverá aumento do consumo de massa e da produção de alimentos concomitante com uma elevação do rendimento real dos mais pobres. Estes fatores reunidos fariam que o crescimento econômico fosse mais efetivo no combate à pobreza e à desigualdade. Como cita o autor:

“Uma via de desenvolvimento menos excludente requereria não apenas retomar o crescimento do emprego através do crescimento econômico, mas deveria promover um aumento significativo dos investimentos na produção dos bens saláris, isto é, da ampla cadeia produtiva de bens e

serviços que condicionam efetivamente os padrões de consumo dos assalariados.” (Medeiros, p.347, 2003).

É defendida uma política de elevação do salário mínimo real, pois, como o Brasil tem ociosidade da capacidade produtiva, esta política jogaria papel importante no estímulo à demanda agregada. Aumentaria a demanda por alimentos, bens e serviços industriais e nas atividades intensivas em mão-de-obra, ou seja, estimularia o crescimento do nível de emprego. Para que isto seja alcançado, o autor afirma que deverá haver intervenção dos governos estaduais e municipais que recuperariam suas despesas iniciais através de recolhimento tributário no longo prazo.

O autor reafirma a importância da aposentadoria rural no combate à miséria e à pobreza no meio rural lembrando que no meio urbano onde este benefício não é garantido pela constituição, os trabalhadores têm de recorrer aos programas de transferência de renda. É sugerido que os programas de renda mínima, por não serem condicionados, podem ser mais efetivos no combate à pobreza do que programas de transferência direta de renda.

### **3.2.3- Lena Lavinias**

Lavinias<sup>17</sup> lembra que a função da política social não é somente a de garantir o mínimo necessário para atenuar os efeitos de riscos e dificuldades da vida. A política social deve também garantir uma elevação da eficiência no uso dos recursos usados para este fim, deve distribuir estes recursos de forma equânime e justa e por fim, deve preservar a liberdade individual.

Fica claro que a autora admite a importância da política social no combate contra a pobreza e a miséria uma vez que este tipo de política pode promover a oferta de bens públicos e oferecer de forma direta renda à população, seja através das aposentadorias, seja através dos programas de transferência de renda.

Entretanto, Lavinias vai ao encontro do pensamento de Medeiros de que não só estes programas de transferência como o resto das políticas sociais devem atuar de forma complementar a outras políticas igualmente impactantes no nível de bem-estar da

---

<sup>17</sup> Para esta subseção foram usados dois artigos da autora:

- 1- A estrutura do financiamento da proteção social brasileira e as contas da proteção social. (2005)
- 2- Proteção social: sem compulsórios, nem clientelas. (2003)

população. São elas: a política fiscal e tributária que, segundo a autora, devem ser progressivas e anti-cíclicas e a política de salário que deve ser expansionista. Estas políticas seriam importantes por atuarem na forma como as famílias e indivíduos mudam seu padrão de consumo, seu acesso a bens e serviços e sua qualidade de vida.

A política fiscal e tributária é impactante ao agir sobre o nível de gastos e impostos. Pode promover isenções e deduções fiscais e subsídios. Por isso, determina o nível de renda das pessoas e sua distribuição na sociedade. Já a política de salário mínimo, assegura uma remuneração acima do nível de subsistência, ou seja, acima da linha de pobreza. A autora observa que em alguns países desenvolvidos o salário mínimo já está dissociado do piso para os benefícios concedidos, pois, nestes países o nível do salário mínimo já está muito acima do padrão mínimo de subsistência. No caso brasileiro o fato de alguns benefícios como o BPC e aposentadoria rural estarem vinculados ao salário mínimo vem jogando papel crucial na redução da proporção de pobres no país.

Lavinas (p.4, 2005) converge com Medeiros também ao dizer que o salário mínimo é essencial para fugir às armadilhas da pobreza, via distribuição de renda promovida pelo aumento das aposentadorias e via aumento do emprego decorrente de uma demanda agregada aquecida.

A autora crítica a política assistencial de transferência de renda do início dos anos 2000, pois segundo ela “A cada novo tipo de “bolsa” que surge corresponde uma clientela específica, talhada segundo a dimensão da pobreza que se pretende mitigar.” (Lavinas, p. 3, 2003). Segundo ela a política de transferência de renda deve rumar para a universalização para que seja mais justa e eficaz, não pode ser somente uma forma de alívio da pobreza.

## Conclusão

A alta da taxa de juros americana, em 79, combinada com a reciclagem dos petrodólares desencadeou o alto nível de endividamento dos países latino-americanos na década de 80. Num ambiente de altos patamares de inflação e baixo crescimento econômico dos países emergentes, as idéias neoliberais de políticas econômicas ganharam força.

Lideradas principalmente pelos interesses americanos, instituições como o Banco Mundial, FMI e BID propõem que os países latino-americanos introduzam as reformas estruturais para que pudessem superar seus problemas macroeconômicos. Todavia, já no começo da década de 90, os péssimos indicadores econômicos e sociais vistos no continente, fazem com que estas mesmas instituições proponham medidas que não fossem somente pró-mercado, senão que medidas “pró-pobre”.

Esta nova visão é decorrente da percepção de que o crescimento econômico somente não é capaz de resolver os problemas sociais. Surge então em toda região latino-americana sistemas de proteção social. No caso brasileiro, a Constituição Federal já garantia através da Seguridade Social, a provisão de serviços e proteção social decorrentes da existência da vulnerabilidade social.

No Brasil da década de 90, começam a se espalhar programas de transferência de renda focalizados, que ao contrário do BPC, não são garantidos pela Constituição e não estão vinculados ao salário mínimo. Os primeiros são o Programa de Garantia de Renda Mínima em Campinas e o Bolsa Escola no Distrito Federal.

Os principais programas do governo FHC foram o Auxílio-Gás, o Bolsa Escola e o Bolsa Família. Todos estes programas eram concedidos uma vez que algumas condicionalidades fossem cumpridas. Este fato exalta a forma pela qual os preceitos Constitucionais foram contornados.

Com o início do governo LULA em 2003, é implementado o Fome Zero que buscava combater a fome e garantir a segurança alimentar. Logo depois este programa foi substituído pelo Programa Bolsa Família que reuniria os programas do governo anterior num só de forma integrada.

O Bolsa Família que começou atendendo a cerca de 6 milhões de pessoas no ano de 2004, atendeu a aproximadamente 12 milhões de pessoas no ano de 2009. Sendo de grande relevância na região Nordeste do país.

Apesar de ter atingido um número expressivo de atendidos, a adoção de programas como o Bolsa Família não é vista por todos os economistas e cientistas sociais como a forma mais eficiente e completa de se combater a indigência e pobreza.

Mendonça (2005) aponta que o crescimento não é a forma mais eficaz de combater as questões sociais e que um dos problemas no Brasil é que os programas de transferência de renda eram mal focalizados e atendiam a clientela. Para ela com o Bolsa Família parte deste problema estaria sendo resolvida através da criação do Cadastro Único. A autora aponta que alguns programas têm viés-intergeracional e o problema da heterogeneidade regional muitas vezes é negligenciado.

O Relatório Ipea (2007) segue uma linha parecida com o trabalho de Mendonça, também é destacado que o crescimento balanceado com a distribuição de ativos é importante, mas segundo este trabalho o crescimento econômico é menos potente do que a melhora na qualificação dos trabalhadores, do que a melhora no fornecimento de serviços de proteção social e do que a melhor distribuição de ativos derivados do não-trabalho. Portanto, o Relatório Ipea deixa explicitado a importância do Programa Bolsa Família.

O trabalho de Salm (2007) aborda a questão a partir de uma ótica desenvolvimentista e o de Medeiros (2003) através de uma ótica macroestruturalista. Ambos convergem ao criticar a ênfase dada pela corrente neoliberal à importância das transferências de renda, do nível de educação dos trabalhadores e dos fatores demográficos. Não que estes fatores não sejam importantes para estes autores, muito pelo contrário, o que acontece é que para eles há outros determinantes mais importantes, a saber: o nível do salário mínimo, políticas fiscais e monetárias expansionistas, políticas industriais, política cambial, políticas de alimentos, promoção das exportações de bens modernos para aquecer o mercado interno, etc. O enfoque deles é que é necessária urgência na superação do desemprego estrutural e do sub-emprego muito conhecidos do cidadão brasileiro.

Lavinas (2003) chega à mesma conclusão que Salm e Medeiros ao perceber que programas de transferência de renda apesar de importantes, não são a melhor solução. Ela critica a idéia de provisão de mínimos sociais implícitas nestes programas. Para a autora, a política social brasileira deve ter um alcance maior, por isso ela acredita que a universalização dos serviços sociais é de fundamental relevância.

Para ela, as políticas fiscal, tributária e de salário mínimo são fundamentais para retirar grande parte da população abaixo da linha de pobreza, uma vez que impactam no padrão de gasto das famílias, assim com alteram o acesso a bens e serviços destas.

Esta monografia tentou mostrar o como e o porquê do surgimento políticas de transferência de renda no Brasil a fim de explorar o debate em torno da eficiência destas para mitigação da pobreza e extrema pobreza. Para isso foi mostrado as mudanças que as políticas econômicas e sociais sofreram, em especial, na América Latina a partir do fim da década de 80.

Como explicitado, apesar do crescente número de pessoas atendidas e beneficiadas com os estes programas no período 1995-2009, a questão ainda está longe de ser resolvida. O número de pessoas em situação de vulnerabilidade segue alarmante (ver figura 6). O estudo demonstra que parte deste problema se dá justamente por causa das mudanças implementadas durante a década de 90.

**Figura 6**

Porcentagem de domicílios pobres e indigentes. (2004-2008)					
Ano	2004	2005	2006	2007	2008
Domicílios Pobres	26%	24%	20%	18%	17%
Domicílios Indigentes	10%	8%	7%	7%	6%
Total	36%	32%	27%	25%	23%

Fonte: Dados Ipeadata (Elaboração própria).

Em linhas gerais, a monografia aponta que muito embora autores possuam opiniões diversas sobre o poder dos programas de transferência de renda, é consenso entre a maioria que estas políticas devam existir. A grande divergência entre os autores aqui analisados é o fato de alguns considerarem as políticas de transferência de renda a principal via de enfrentar a indigência e pobreza, enquanto que outros consideram políticas de promoção do valor do salário mínimo, produção de bens e serviços por parte do Estado, políticas industriais, políticas fiscais e monetárias anti-cíclicas que sejam a melhor solução uma vez que estimulam a atividade econômica e a mobilidade social.

Supõe-se que tenha ficado claro que políticas de transferência direta de renda focalizadas não são a forma mais abrangente e eficiente de proteção social já que excluem grande parte da população que ainda está vulnerável e que, portanto, a universalização dos serviços sociais teria um escopo maior e se estaria seguindo aquilo

que foi estabelecido na Constituição de 88. Ademais, espera-se que tenha ficado entendida a importância da adoção de políticas econômicas expansionistas, pois estas não atuam somente como alívio da indigência e pobreza, mas também como forma de prevenção. Por fim, este estudo terá atingido seu objetivo se ficar claro que crescimento econômico e redução da desigualdade devem funcionar concomitantemente apesar de que os autores em análise atribuam graus de importância diferentes a cada um.

## Referências Bibliográficas

ANANIAS, Patrus. **Políticas sociais como pilar fundamental para o desenvolvimento de uma nação.**BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. 2008. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/noticias/artigo-politicas-sociais-como-pilar-fundamental-para-o-desenvolvimento-de-uma-nacao-patrus-ananias>. Acessado em: 02/10/2009.

BARR, Nicholas. *The economics of the Welfare State*. 4ª- edição, Oxford University Press. 2004.

BARROS, Ricardo et alli. **Conseqüências e causas imediatas da queda recente da desigualdade de renda brasileira.** IPEA. 2006.

BENTHAM, Jeremy, 1789 apud BARR, Nicholas. *The economics of the Welfare State*. 4ª- edição, Oxford University Press. 2004.

BIELSCHOWSKY, Ricardo. *Sesenta años de La CEPAL: estructuralismo y neoestructuralismo*. Revista de la CEPAL, n.97, Santiago del Chile. 2009.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Editora Revista dos Tribunais. Edição 10. 2008.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social. **Programas Remanescentes.** Disponível em: <http://www.mds.gov.br/servicos/fale-conosco/bolsa-familia-1/beneficiario-nao-beneficiario/programas-remanescentes/?searchterm=bolsa-escola>. Acessado em 19/03/10.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social. **Programa Bolsa Família.** Disponível em: [http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/o\\_programa\\_bolsa\\_familia/o-que-e](http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/o_programa_bolsa_familia/o-que-e). Acessado em 25/03/10.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social. **Programa Bolsa Família**. Disponível em: [http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/cadastro\\_unico/o-que-e-1](http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/cadastro_unico/o-que-e-1) Acessado em: 25/03/10.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social. **Programa Bolsa Família**. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/gestao-de-beneficios/o-que-e-gestao-de-beneficios-1>. Acessado em 07/05/2010.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social. **Programa Bolsa Família**. Disponível em: [http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/controle\\_social/o-que-e](http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/controle_social/o-que-e). Acessado em: 07/05/2010

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (CEPAL). *Panorama social de América Latina*. Revista, Santiago del Chile. 2007.

\_\_\_\_\_. *La transformación productiva con equidad*. Publicação das Nações Unidas Santiago del Chile. 1990.

CUNHA, Rosani e PINTO, Bruno Henrique. **O programa Bolsa Família como estratégia para redução da pobreza e os processos de cooperação e coordenação intergovernamental para sua implementação**. SENARC. Ministério do Desenvolvimento Social. 2008.

FRIEDMAN, Milton. 1962 apud BARR, Nicholas. *The economics of the Welfare State*. 4ª- edição, Oxford University Press. 2004.

FONSECA, Ana. *Los sistemas de protección social en América Latina: Focalización vs. Universalidad*. Working papers n.4 da Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO). 2008.

HAYEK, Friederich. 1944 apud BARR, Nicholas. *The economics of the Welfare State*. 4ª- edição, Oxford University Press. 2004.

HOBSBAWM, Eric. **Era dos Extremos. O breve século XX 1914-1991.** São Paulo. 2006.

HUME, David.1770 apud BARR, Nicholas. *The economics of the Welfare State.* 4ª-edição, *Oxford University Press.* 2004.

IPEA. **Políticas Sociais - acompanhamento e análise.** Rio de Janeiro, n.13. 2007.

\_\_\_\_\_ **Políticas Sociais - acompanhamento e análise.** Rio de Janeiro, n.17. 2009.

LAVINAS, Lena. **Política social: sem compulsórios, nem clientelas.** Rio de Janeiro: IE-UFRJ. 2003.

\_\_\_\_\_ **A estrutura do financiamento da proteção social brasileira e as contas da proteção social.** 2005

COLEGIADO NACIONAL DE GESTORES MUNICIPAIS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (CONGEMAS). **Lei nº- 8.742/1993, Lei orgânica da assistência social.** Disponível em: [www.congemas.org.br/loas.pdf](http://www.congemas.org.br/loas.pdf). Acessado em 20/03/2010.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 10.836/2004.** Disponível em: [www.congemas.org.br/loas.pdf](http://www.congemas.org.br/loas.pdf). Acessado em 17/03/2010.

MAIA, Adriana Silva .**Efeitos do Programa Bolsa Família na redução da pobreza e distribuição de renda.** Universidade Regional Do Cariri. 2008.

MEDEIROS, Carlos. **Desenvolvimento econômico e estratégias de redução da pobreza e desigualdades no Brasil.** in Ensaios FEE, Porto Alegre, vol. 24 N.2. 2003.

MENDONÇA, Rosane. **Programa Unificado de Transferência de Renda Com Condiionalidades Bolsa Família.** UCAM. 2005.

MILL, Stuart. 1863 apud BARR, Nicholas. *The economics of the Welfare State*. 4ª-edição, Oxford University Press. 2004.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **O programa Bolsa Família: seus efeitos econômicos e sociais na região Nordeste do Brasil**. Disponível em: [www.undp-povertycentre.org/publications/mds/26M.pdf](http://www.undp-povertycentre.org/publications/mds/26M.pdf) . Acessado em: 26/04/2010.

PRADO, Antonio. **A queda da desigualdade de renda no Brasil**. Ipea. 2006.

SALM, Cláudio. **Sobre a recente queda da desigualdade de renda no Brasil: uma leitura crítica**. Rio de Janeiro: IE-UFRJ. 2007.

SENNA, Mônica de Castro et alli. **Programa bolsa família: nova institucionalidade no campo da política social brasileira?**. Revista Katálysis, volume 10, número 1. 2007.

SMITH, Adam. 1776 apud BARR, Nicholas. *The economics of the Welfare State*. 4ª-edição, Oxford University Press. 2004.

STIGLITZ, Joseph. *El rumbo de las Reformas. Hacia una nueva agenda para América Latina*. Revista de la CEPAL, n.80, Washington D.C. 2003

TAVARES, Priscilla Albuquerque et alli. **Uma avaliação do Programa Bolsa Família: Focalização e impacto na distribuição de renda e pobreza**. IPEA, Pesquisa e Planejamento econômico, vol. 39, n.1. 2009.

TROYANO, Miguel. *El reto de La pobreza y La desigualdad en América Latina*. Salamanca: Universidad de Salamanca. 2008.

WILLIAMSON, John. 1989 apud TROYANO, Miguel. *El reto de La pobreza y La desigualdad en América Latina*. Salamanca: Universidad de Salamanca. 2008.

WORLD BANK. *World Development Indicators*. Disponível em: <http://databank.worldbank.org/ddp/home.do> . Acessado em 20/01/10.

