

Renda Distribuição

FLÁVIA AKEMI KOYAM



1290003251

UNOCITE

**DISTRIBUIÇÃO DE RENDA NOS ANOS RECENTES
OS IMPACTOS DAS POLÍTICAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA**

Monografia apresentada ao curso de Graduação em Ciências Econômicas do Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas para obtenção do título de Bacharel em Ciências Econômicas.

Orientador: Prof. Dr. Cláudio Salvadori Dedecca

CAMPINAS

2007

UNOCITE

TCC/UNICAMP

K849d

3251/IE

5/16/08 10:02

Para minha mãe e João Guilherme.

Meus especiais agradecimentos aos Profs. Cláudio Dedecca,
Denílson Araújo e Fernando Macedo, que engrandeceram e
tornaram menos árduo o sempre tão complexo trabalho de
pesquisa.

RESUMO

Houve no Brasil uma redução da desigualdade de renda familiar per capita entre 2001 e 2004. Entre $\frac{1}{4}$ e $\frac{1}{3}$ desta redução pode ser explicada pelos programas de transferências de renda. Em vários países, diferentes estudos mostram os efeitos positivos das transferências de renda para a redução da pobreza e desigualdade, afetando não apenas as famílias diretamente beneficiadas como também aquelas que, embora não elegíveis, estão em regiões dinamizadas pelas transferências. Uma das características comuns destes programas são a existência de condicionalidades, a busca por transparência e o apoio recebido por instituições internacionais de financiamento. Todavia, embora os programas de TRC sejam um instrumento poderoso da política social do país, por si só não conseguem eliminar a desigualdade e pobreza, pois não atuam sobre suas causas e não garantem que as capacidades adquiridas pelo cumprimento das condicionalidades serão absorvidas pelo mercado de trabalho.

Palavras-chave: desigualdade de renda; programas de transferência de renda; pobreza.

ABSTRACT

There was a fall in inequality in Brazil as measured by the Gini between 2001 and 2004. Cash transfer programs are responsible for approximately $\frac{1}{4}$ or $\frac{1}{3}$ of that fall. In many countries, different studies show the positive effects of cash transfer programs concerning poverty and inequality reduction. Those programs affected not only the eligible households but also the non-eligible ones in treatment areas. The most common features of cash transfer programs are the conditionalities on certain behaviors of the recipients, the need for transparency and international leverage. However, despite the fact that they have been considered a powerful element of social policy, cash transfer programs alone can not eliminate poverty and inequality since they do not address poverty and inequality root causes and they do not guarantee the absorption of human capital, developed through conditionalities, in the labor market.

Palavras-chave: income inequality; cash transfer programmes; poverty.

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - A curva de Lorenz	11
Gráfico 2 - Índice de Gini para as regiões/estados selecionados	18
Gráfico 3 - Distribuição da população ocupada com rendimento diferente de zero segundo	20

ÍNDICE DE TABELAS

Tabela 1 - Participação de cada parcela na renda total, Brasil(1), 1997-2004.....	13
Tabela 2 - Razões de concentração relativas ao índice de Gini da distribuição do rendimento domiciliar per capita, Brasil, 1997-2004.....	14
Tabela 3 - Índice de Gini para as regiões/estados selecionados	16
Tabela 4 - Participação relativa das Remunerações do Trabalho (RT) e do Excedente Operacional Bruto (EOB) – 1991-1995 e 1999-2003 – Brasil, Contas Nacionais	18
Tabela 5 - Programas de Transferência de Renda.....	29
Tabela 6 - Critérios de Elegibilidade	31

SUMÁRIO

1.	JUSTIFICATIVA.....	7
2.	OBJETIVOS	9
3.	A EVOLUÇÃO RECENTE DA DISTRIBUIÇÃO DE RENDA NO BRASIL.....	9
3.1.	A queda na desigualdade.....	12
3.2.	Considerações críticas.....	17
4.	OS PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIAS DE RENDA	21
4.1.	Arcabouço Teórico.....	21
4.1.1.	Transferências de Renda Condicionais e Incondicionais.....	23
4.1.2.	Economia política das transferências de renda	24
4.1.3.	Cobertura e focalização.....	25
4.1.4.	Avaliação dos Programas.....	26
4.1.5.	Saída dos beneficiários dos programas	27
4.2.	Programas de Transferência de Renda no Brasil e demais países	27
4.2.1.	Brasil: Bolsa Família e Benefício de Prestação Continuada.....	30
4.2.2.	Programas de transferência de renda condicionais na América Latina	32
4.2.3.	Demais programas de transferência de renda	33
4.3.	Resultados	35
5.	CONCLUSÃO	36
6.	REFERÊNCIAS.....	38

1. JUSTIFICATIVA

O Brasil tem como um de seus principais desafios a redução das desigualdades sociais. Não se pode aceitar que um país com um nível de renda como o do Brasil – segundo dados do World Investment Report (UNCTAD, 2006) tínhamos em 2005 o 11º maior produto interno bruto mundial – continue a ser um dos campeões mundiais em desigualdade de renda.

Certamente é impossível ignorar fatores estruturais como a herança escravista, o passado colonial e a forma de inserção brasileira no comércio mundial, contudo não se pode consentir que tamanha desigualdade (que em 2005 ficou atrás apenas de países como Namíbia, Lesoto, Botswana, Serra Leoa, República Centro-Africana, Swazilândia e Guatemala¹) continue se perpetuando na sociedade brasileira.

Esta desigualdade traz graves conseqüências para a sociedade. Segundo Cornia, Shorrocks e Hoeven (p. 2, 2004)² há crescente evidência de que países com igualitária distribuição de renda e ativos tendem a crescer mais rapidamente, tanto no curto como no longo prazo. Ademais, entre os problemas diretamente relacionados à má distribuição dos rendimentos estão a migração e a expansão não planejada das metrópoles – causando a degradação do meio-ambiente – e o crescimento dos níveis de violência.

Há uma gama de estudos acerca do aumento da desigualdade na distribuição de renda durante o período militar. Existem, contudo, opiniões divergentes sobre as causas que intensificaram a desigualdade. Langoni (1973) afirma que as altas taxas de crescimento da década de 70 tiveram importância crucial para justificar as diferenças do comportamento regional da distribuição. Isso acontece devido à inelasticidade da oferta de mão-de-obra qualificada, que tenderia a ser maior nas regiões menos desenvolvidas fazendo com que os trabalhadores mais qualificados, devido à forte expansão da economia, tivessem seus rendimentos mais que proporcionalmente elevados em relação ao rendimento dos trabalhadores menos qualificados. Singer (1986), por outro lado, aponta como causas para maior desigualdade na repartição da renda a hegemonia do capital monopolista no processo do desenvolvimento econômico nacional e a repressão às forças sociais que lhe seriam contrárias, como a repressão aos sindicatos e a política de achatamento dos salários. Com relação à década de 80, verifica-se a manutenção dos níveis de desigualdade. Um fator considerado como responsável para este cenário

¹ Fonte: World Bank (2005) Correspondence on income distribution data *apud* Human Development Reports – <http://hdr.undp.org>.

² Em WIDER ANGLE, 1/2004. Publicação da United Nations University.

são as altas taxas de inflação do período, que corroíam o poder de compra dos indivíduos das classes sociais mais baixas.

Em relação à década de 90, a desigualdade da distribuição de renda cresceu em âmbito mundial. Segundo Cornia, Shorrocks e Hoeven (p. 1, 2004) a desigualdade aumentou em dois terços dos países que possuem informações estatísticas confiáveis. Para eles, as reformas de cunho liberalizante baseadas no Consenso de Washington, como a remoção às barreiras comerciais, a liberalização dos fluxos de capital e o forte regime de patentes que impedem a transferência de tecnologia, estão relacionadas ao aumento da desigualdade de renda dentro dos países. No Brasil, com relação à distribuição funcional da renda, da década de 90 até 2002, a participação da renda do trabalho decresceu, enquanto foram ampliadas as parcelas apropriadas pelo capital e governo: ao mesmo tempo em que a participação das rendas do capital no PIB aumentou de 33% para 43% entre 1990 e 2002, a renda do trabalho caiu de 43% para 31% do PIB³. Em relação à distribuição pessoal da renda, como veremos adiante, há uma tendência de queda desde 1995, sobretudo devido à estabilidade de preços.

Atualmente há o reconhecimento pelo governo federal de que o desafio de se reduzir as desigualdades sociais é uma prioridade nas questões nacionais. De fato, entre os megaobjetivos traçados pelo governo no Plano Plurianual 2004-2007 está explícita a redução das desigualdades, inclusive a regional. A execução dos programas de transferência de renda é outra evidência de que há, de fato, grande preocupação com o tema por parte dos governos. Ademais, é notável que o debate sobre esta questão tenha se tornado mais acalorado entre os especialistas, inclusive sendo transmitido por meios de comunicação em massa, o que demonstra o interesse da população por esta questão. O jornal O Estado de São Paulo⁴ organizou um debate entre especialistas sobre pobreza e desigualdade, com destaque para o papel dos programas de transferência de renda, e a conclusão a que chegou é que a desigualdade encolheu e a pobreza diminuiu entre 2001-2004, em parte devido a programas como o Bolsa-Família e o Benefício de Prestação Continuada. Contudo, não houve convergência em relação à continuidade e consolidação do processo de superação desta dívida social brasileira. Não está claro ainda se as condicionalidades impostas aos recebedores dos benefícios, como a frequência à escola dos filhos e o comparecimento nos centros de saúde, serão suficientes para tornar as famílias independentes dos benefícios após se utilizarem dele durante um período. Isto é, ainda não há evidência de que a médio prazo as pessoas deixarão de depender destes recursos. Outro fator importante destacado no debate é que o pífio crescimento da economia e o baixo dinamismo do mercado de trabalho contribuem

³ Para uma análise mais aprofundada a respeito da distribuição funcional da renda veja-se Dedecca (2004).

⁴ O Estado de São Paulo, caderno Aliás, 25/08/2006. Os debatedores são Cláudio Salm, Cláudio Dedecca e Ricardo Paes de Barros.

negativamente para a redução da desigualdade, de modo que também é necessário olhar estes fatores ao se analisar a evolução da desigualdade no Brasil. Segundo relatório da Organização Intenacional do Trabalho, citada em trabalho da Cepal⁵, “La mejor forma de garantizar la materialización de los derechos económicos y sociales de la población es, sin duda, mediante la provisión de trabajo decente.” (OIT, 1999).

Assim, o que se busca neste estudo é entender a evolução da distribuição de renda para os anos recentes, especialmente aqueles sob o mandato do Presidente Luis Inácio Lula da Silva, levando em conta os programas de transferência de renda. A criação de uma massa crítica em relação a este tema é de crucial importância para se aperfeiçoar e elevar o nível do debate sobre uma questão chave para o país.

2. OBJETIVOS

O presente trabalho tem como objetivo, além de buscar compreender o papel destes programas para a evolução recente da distribuição de rendimentos, fazer uma análise dos programas de transferência de renda tanto a partir da literatura internacional sobre o tema quanto a partir da experiência brasileira.

Assim, trata-se inicialmente do universo das pesquisas que têm sido realizadas sobre a recente queda da desigualdade, demonstrando que o ano de 2004, a partir dos dados coletados pela PNAD, apresenta o menor nível de desigualdade demonstrado pelo Índice de Gini. Também são levantadas algumas considerações sobre os fatores que levaram a esta queda, além de se comentar a evolução da distribuição da renda para as regiões do Brasil.

Neste momento faz-se uma ressalva crítica sobre a abrangência destas análises, que são feitas de modo geral a partir dos dados das PNADs. Não se está colocando em questão a robustez dos dados e das análises, porém é necessário ressaltar que a PNAD capta sobretudo os rendimentos do trabalho, tendo dificuldades quanto aos rendimentos do capital, que são de grande importância para o estudo da desigualdade.

Em seguida, dado o importante papel das transferências na recente queda da desigualdade na distribuição de renda, é realizada uma revisão da bibliografia internacional buscando maior entendimento sobre os programas de transferência de renda considerando seus aspectos teóricos e a experiência de alguns destes programas no mundo. A experiência brasileira também é analisada neste

⁵ Cepal (2006) *La protección social de cara al futuro: acceso, financiamiento y solidaridad*. Cap. II, página 43.

momento, voltando-se principalmente para o Programa Bolsa Família e o Benefício de Prestação Continuada. O histórico, a economia política das transferências, seus impactos e seu monitoramento são estudados nesta seção, que também apresenta algumas considerações sobre as etapas posteriores aos programas e seus efeitos sobre a economia local. É notório que a independência dos indivíduos em relação ao programa é um objetivo e um desafio. Mas embora esteja demonstrado que o alívio imediato da pobreza pode ser alcançado por meio das transferências, ainda não são claros os impactos sobre a pobreza e a desigualdade no longo prazo.

3. A EVOLUÇÃO RECENTE DA DISTRIBUIÇÃO DE RENDA NO

BRASIL

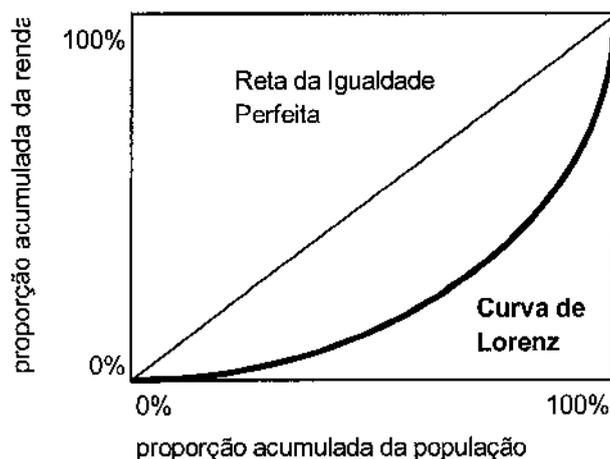
Existem várias medidas para se analisar a distribuição de renda. A mais usual é o Índice de Gini. Este índice é calculado com base na curva de Lorenz, que representa o valor da renda acumulada para o percentual acumulado da população, sendo o percentual acumulado da população organizado por nível crescente de renda. Assim, temos uma curva crescente em que, caso a renda tivesse distribuição completamente igualitária entre os indivíduos, 10% da população teria 10% da renda, 30% da população teria 30% da renda, e assim por diante. Neste caso, a curva de Lorenz seria uma reta, representando a igualdade perfeita.

As distribuições de renda dos países, no entanto, não são assim. Na prática, a curva de Lorenz não é aderente à Reta da Igualdade Perfeita, significando, por exemplo, que 10% da população (ordenada por nível de renda crescente) ficam com menos de 10% da renda. Gráficamente teríamos uma área entre a Reta da Igualdade Perfeita e a curva de Lorenz. Esta área (que seria 0 no caso de um país com perfeita distribuição de renda e seria 0,5 no caso de apenas uma pessoa ter toda a renda do país), multiplicada por 2, gera o coeficiente de Gini. Assim, quanto maior a área entre a curva de Lorenz e a Reta da Igualdade Perfeita, maior a desigualdade da distribuição. Como a área pode variar entre 0 e 0,5 (neste último caso, a área forma um triângulo, com a base representando 100% da população e a altura representando 100% da renda), o índice de Gini pode variar de 0 a 1, sendo que valores menores representam melhores distribuições de renda, enquanto valores maiores representam piores distribuições.

Dados do Banco Mundial (2005) mostram que o país mais igualitário, segundo índice de Gini, é a Dinamarca, cujo índice é 0,247. Este índice significa que a área entre a curva de Lorenz e a

Reta da Igualdade perfeita é pequena (0,124), mostrando que há relativa proximidade entre a distribuição da renda real e uma distribuição completamente igualitária.

Gráfico 1 - A curva de Lorenz



Fonte: Elaboração própria a partir de conceitos em SOARES (2006, p. 9).

No entanto, existem outras medidas para se calcular a distribuição de renda de um país. Entre elas estão o índice Mehran, o índice de Piesch, o índice T de Theil, a razão entre a renda dos 40% com menor renda e dos 10% com maior renda e a razão entre a renda dos 20% com menor renda e dos 20% com maior renda. Cada uma destas medidas tem suas especificidades, sendo, por exemplo, o índice de Theil mais sensível às desigualdades internas dos diferentes subgrupos ou regiões, o índice de Mehran mais sensível a modificações nas rendas mais baixas e o índice de Piesch mais sensível a modificações nas rendas mais altas.

O presente trabalho se deterá especialmente sobre a evolução do índice de Gini, todavia é interessante notar que estas diferentes medidas podem gerar resultados diversos quanto à evolução da desigualdade em alguns momentos embora, no longo prazo, todos estes indicadores refletem a mesma tendência. Conforme afirma Soares (2006, p.8):

A despeito do fato de diferentes medidas de desigualdade freqüentemente apontarem comportamentos diferentes, todas mostram o mesmo padrão – desigualdade muito alta em meados do governo Geisel (1974 –1979) que cai para valores ainda altos. Estes oscilam em um padrão mais ou menos estável até 1986, seguidos de fortes oscilações no período da hiperinflação. A volta à estabilidade se dá em patamares mais altos que durante o início da década de 1980, e a partir de 2001 há uma queda forte e potencialmente sustentada. É notável que para todas as medidas usadas o ano de 2004 é o menos desigual da história medida pela Pnad.

Apesar de o padrão da evolução dos diferentes indicadores acima referidos ser semelhante e de a redução da desigualdade medida por eles nos últimos anos – notadamente de 2001 a 2004 –, ser

um fato, a intensidade, as causas e a sustentabilidade desta redução não são objeto de concordância entre os pesquisadores da área.

Assim, devido ao aumento do debate acerca da queda da desigualdade, o IPEA fez uma publicação⁶ especialmente dedicada ao tema, em que apresentou além dos estudos da própria entidade sobre a desigualdade de renda, também incluiu algumas das críticas às suas análises.

3.1. A queda na desigualdade

A partir dos dados da PNAD, o IPEA (2007, p. 2) considera que a queda da desigualdade entre 2001 e 2004 (de 4%, medida pelo índice de Gini) pode ser considerada substancial, dada a dificuldade em se reduzir tal medida. Apenas 25% dos países do mundo conseguiram uma queda maior que a brasileira na desigualdade neste período.

No mesmo sentido, Soares (2006, p.17) e Hoffmann (2006, p.58) partem dos dados da Pnad e decompõem o índice de Gini por fontes de renda (renda do trabalho; renda de juros, dividendos e Bolsa Família; renda de pensões e aposentadorias; e outras rendas que incluem aluguéis e doações) e fazem a decomposição da variação do índice de Gini em duas partes: o efeito-concentração e o efeito-composição (ou peso) para estudar a evolução da distribuição. Por exemplo, a variação do índice de Gini devido ao componente aluguéis é pouco expressiva pois, embora as rendas de aluguéis sejam altamente concentradas, o seu peso no total das rendas é pequeno. Por outro lado, as rendas provenientes do trabalho, mesmo se apresentarem pequena redução em sua concentração, levarão a um grande efeito redutor no índice de Gini, pois seu peso no total das rendas é bastante elevado. A conclusão a que ambos autores chegam vai no mesmo sentido que o IPEA, isto é, que houve uma redução importante do índice de Gini, com destaque para a contribuição das transferências de renda e do mercado de trabalho.

⁶ BARROS, R. P., FOGUEL, M. N. & ULYSSEA, G. (Orgs) **Desigualdade de Renda no Brasil: uma análise da queda recente** v. 1,

Tabela 1 - Participação de cada parcela na renda total, Brasil(1), 1997-2004

parcelas⁽²⁾	1997	1998	1999	2001	2002	2003	2004
TTR	0,8142	0,7933	0,7846	0,7794	0,7738	0,7667	0,7634
AP1	0,1414	0,1547	0,1657	0,1711	0,1722	0,1848	0,1813
AP2	0,0110	0,0124	0,0126	0,0143	0,0144	0,0135	0,0147
DOA	0,0057	0,0069	0,0070	0,0067	0,0076	0,0071	0,0073
ALU	0,0216	0,0240	0,0218	0,0193	0,0191	0,0174	0,0174
JUR	0,0061	0,0087	0,0083	0,0091	0,0129	0,0105	0,0159
TOTAL	1,0000						

⁽¹⁾ Exclusiva a área rural da antiga região norte

⁽²⁾ Parcelas de renda, onde:

TTR= renda de todos os trabalhos, incluindo salários e remuneração de trabalhadores por conta-própria e empregadores.

AP1= Aposentadorias e pensões pagas pelo governo federal ou por instituto de previdência.

AP2= Outras aposentadorias e pensões.

DOA= Rendimentos de doações feitas por pessoas de outros domicílios.

ALU= Rendimentos de aluguel.

JUR= Juros, dividendos, transferências de programas oficiais como Bolsa Família ou renda mínima e outros rendimentos.

Fonte: HOFFMANN, 2006, p. 64.

A tabela 1 mostra um movimento interessante dos dados: a parcela de juros, dividendos e transferências como o Bolsa Família mais que dobraram, passando de 0,6% em 1997 para 1,6% em 2004. O aumento da participação desta parcela da renda foi devido à intensificação dos programas de transferência de renda, sobretudo a partir de 2003. Isto pode ser verificado pela razão de concentração da parcela de juros, dividendos e transferências, que é de 0,7692 em 1997, de 0,5122 em 2002 e chega a 0,1594 em 2004 (tabela 2).

As razões de concentração são calculadas de forma semelhante ao cálculo do índice de Gini. Desta forma, quanto maior o seu valor, maior a desigualdade de sua distribuição. Como exemplo, verifica-se que a parcela aluguel é altamente regressiva, visto que sua razão de concentração gira em torno de 0,8000, contribuindo para a desigualdade na distribuição de renda e portanto, para um maior valor do índice de Gini.

Tabela 2 - Razões de concentração relativas ao índice de Gini da distribuição do rendimento domiciliar per capita, Brasil, 1997-2004

parcelas	1997	1998	1999	2001	2002	2003	2004
TTR	0,5981	0,5919	0,5848	0,5889	0,5834	0,5778	0,5668
AP1	0,5794	0,5953	0,6024	0,6011	0,5928	0,5938	0,5963
AP2	0,6598	0,6413	0,6118	0,6260	0,5870	0,5698	0,5678
DOA	0,3803	0,4128	0,3546	0,3951	0,4294	0,4035	0,4625
ALU	0,7960	0,8033	0,8032	0,7971	0,8030	0,8009	0,7863
JUR	0,7692	0,7638	0,6945	0,5394	0,5122	0,3386	0,1594
TOTAL	0,6002	0,5984	0,5921	0,5938	0,5872	0,5808	0,5687

Fonte: HOFFMANN, 2006, p. 64.

A tabela 2 mostra que as doações, renda do trabalho e, a partir de 2001, juros, dividendos e transferências, vêm consistentemente contribuindo para a redução da desigualdade de renda, dado que seus valores são menores que os valores do índice de Gini (que se encontra na última linha da tabela 2, e é resultado da somatória do produto: peso x razão de concentração de cada parcela de renda).

Como o peso dos rendimentos do trabalho no total da renda é bastante relevante, a queda na razão de concentração desta parcela se reflete fortemente no índice de Gini; por outro lado, as transferências de renda, que contribuíram enormemente para a redução da razão de concentração da parcela juros, dividendos e transferências, têm uma influência mais modesta, todavia expressiva, no índice de Gini (e portanto na distribuição de renda) pois o peso da parcela da renda que contém as transferências é de apenas 1,6%.

Quanto às causas da redução da desigualdade, o relatório do IPEA busca jogar luz sobre os determinantes imediatos desta queda, a fim de entender e aprimorar as políticas que estão levando a este resultado. Segundo suas análises, entre os principais fatores que tiveram influência na maior progressividade da distribuição de renda estão as transformações demográficas, as transferências de renda e o mercado de trabalho.

As transformações demográficas (aumento do número de adultos nas famílias e redução na desigualdade demográfica entre famílias, especialmente com maior homogeneização dentro de cada grupo de renda) tiveram pequena contribuição para a redução da desigualdade. Já as transferências de renda tiveram um impacto relevante: cerca de 30% da redução na desigualdade pode ser explicada pelas transferências - que englobam as pensões e aposentadorias públicas, o Benefício de Prestação Continuada e os benefícios do Bolsa Família e similares. O estudo mostra que a contribuição destes três tipos de transferência são equivalentes, isto é, cada um contribuiu para cerca de 10% da queda de desigualdade.

Já o mercado de trabalho gerou mais postos de trabalho, com aumento da taxa de participação e redução do desemprego. Todavia, segundo o IPEA (2007, p. 37), tais transformações

atuaram de forma modesta para a redução da desigualdade pois os postos de trabalho criados foram ocupados majoritariamente por trabalhadores em famílias nas quais já havia outras pessoas ocupadas.

Há, entretanto, outros fatores relacionados ao mercado de trabalho que influenciaram a redução da desigualdade. O mercado de trabalho pode revelar ou gerar desigualdades. Entre as desigualdades reveladas pelo mercado de trabalho estão a escolaridade e a experiência. Em relação à escolaridade, houve redução da desigualdade educacional e redução do diferencial de remuneração por nível educacional, sendo este último fator mais relevante para a recente queda da desigualdade (contribuiu para cerca de 10% da queda da desigualdade em renda familiar *per capita*). Algumas hipóteses levantadas por Soares (2006, p.16) para a desconcentração da renda do trabalho são que a maior oferta de trabalhadores qualificados fez com que seus salários caíssem e/ou que o ajuste da década de 1990 tenha sido excessivo e agora os empresários estejam recontratando trabalhadores com pouca qualificação. Em relação à experiência, a interação entre a maior homogeneidade da força de trabalho (que tende a reduzir a desigualdade) com o aumento do diferencial de remuneração por experiência adquirida (que tende a aumentar a desigualdade), levaram a um impacto praticamente nulo sobre a desigualdade de renda familiar *per capita*.

Entre as desigualdades geradas pelo mercado de trabalho estão a discriminação (cor, sexo, idade, religião) e a segmentação (formal x informal, rural x urbano, região geográfica, tamanho da cidade). Não é possível afirmar que houve redução da discriminação que levasse a reduções na desigualdade de renda. Entretanto, a segmentação entre as zonas rural e urbana e especialmente a segmentação entre municípios de portes diferentes contribuíram para a redução da desigualdade. Houve redução no diferencial de rendimento entre as zonas rurais e urbanas e entre municípios de pequeno e médio porte e capitais.

Resumindo, segundo o IPEA (2006, p. 50) os fatores de maior importância para a redução recente da desigualdade de renda familiar *per capita* são as transferências governamentais (respondendo por 30% da queda) e a distribuição da renda do trabalho (responsável por 50% da queda). E este último fator foi influenciado sobretudo pela redução dos diferenciais de remuneração devido à escolaridade e pela maior integração entre capitais e municípios do interior. Os demais fatores são responsáveis por apenas 20% da redução do índice de Gini no período em questão.

Tanto Hoffmann (2006, p.78) quanto Soares (2006, p.26) chegam a resultados estatísticos divergentes em relação às conclusões do IPEA, embora o sentido geral de suas análises seja semelhante. Os trabalhos destes autores concluem que as transferências de renda explicaram cerca de $\frac{1}{4}$ da redução do índice de Gini, enquanto a desconcentração dos rendimentos do trabalho explicaram cerca de $\frac{3}{4}$ desta redução.

Ferreira, H. G. F., Leite, P. G., Litchfield, J. A. e Ulyseia, G. (2006, p. 153) fazem a análise da estrutura da desigualdade da renda relacionando-a com algumas características dos domicílios, a saber: a idade do chefe da família; a escolaridade do chefe; a raça do chefe; o sexo do chefe; a região (N, NE, CO, SE, S); a localização (urbana ou rural); e o tipo de domicílio (domicílio com um adulto, mais de um adulto e sem crianças, mais de um adulto e com crianças, um adulto com crianças, e chefes com mais de 65 anos) e chegam a conclusões também semelhantes às do IPEA.

Para esta análise os autores optaram pelo uso do índice T de Theil, que gerou como resultados, entre outros, que em 1981 a educação era responsável por 42% das diferenças de rendas entre os grupos, tendo este percentual caído para 38% em 2004. E a localização, que em 1981 explicava 13% da desigualdade, em 2004 explica apenas 5%. Estes resultados levam Ferreira et al (2006, p. 151 e 166) a elegerem 3 fatores que foram especialmente importantes na redução da desigualdade. Primeiramente, a redução nos retornos médios da educação, representada pela queda na desigualdade entre grupos educacionais. Em seguida estão a redução da diferença entre áreas urbanas e rurais e o volume e a focalização das políticas de transferência do governo.

Hoffmann (2006, p. 69) estende a análise relativa à redução da desigualdade familiar *per capita* às regiões/grupos de estados brasileiros. As 5 regiões/grupos de estados estudados serão: NE, CO, S, o estado de SP e o conjunto dos estados de MG+ES+RJ. Todas as regiões/estados selecionados tiveram redução desigualdade entre 1998 e 2004 com base nos dados da PNAD analisados. As regiões Nordeste e Centro-Oeste são as que apresentam maior desigualdade de renda, enquanto o Sul é a região cuja distribuição de renda é a mais igualitária no país.

Tabela 3 - Índice de Gini para as regiões/estados selecionados

	1998	2002	2004
NE	0,6093	0,5936	0,5813
MG+ES+RJ	0,5813	0,5628	0,5521
SP	0,5377	0,5511	0,5236
S	0,5549	0,5268	0,5190
CO	0,5996	0,5922	0,5692
Brasil	0,5984	0,5872	0,5687

Fonte: HOFFMANN, 2006, p. 64.

É importante ressaltar que as análises do autor demonstram que a razão de concentração de juros, dividendos e transferências caiu de 1998 até 2004 para todas as regiões/estados selecionados, sendo notável que para a região nordeste a parcela da renda referente a juros, dividendos e transferências tenha sido responsável por 87% da variação de -0,0123 no índice de Gini deste estado. Esta parcela da renda, que antes atuava de forma concentradora (devido aos juros e dividendos), agora

atua de forma bastante desconcentradora. Isto se deve às transferências de renda governamentais, intensificadas a partir de 2002, que inequivocamente estão contribuindo para a redução da desigualdade. Com base nos dados apresentados pelo autor também se poderia afirmar que a focalização está de fato acontecendo – a região Nordeste teve quase 90% da redução do índice de Gini devida às transferências. Ademais, vê-se que a participação desta parcela no rendimento total saiu de 0,6% em 1998 para 3,34% em 2004 – um aumento de mais de 5 vezes –, e sua razão de concentração foi de 0,5675 para 0,0403 no mesmo período.

3.2. Considerações críticas

Conforme coloca Dedecca (2006, p. 299), embora seja inegável a redução da desigualdade da distribuição pessoal da renda, não há convergência entre os pesquisadores sobre a relevância da queda e tampouco sobre as causas que levaram a esta redução. Salm (2006, p. 282) considera que a redução de 4% no índice de Gini está longe de ser substancial devido ao nível de desigualdade que temos. Quanto às causas, uma parte considera de maior importância as transferências de renda e o papel da educação enquanto outros consideram de maior relevância as políticas públicas e a necessidade de crescimento para a continuidade da queda. No primeiro grupo encontra-se o estudo do IPEA, enquanto ao segundo grupo pertencem as críticas examinadas a seguir.

Primeiramente, ambos autores apontam as limitações da base de dados utilizada para as análises acerca da distribuição de renda. A PNAD, sendo uma amostra domiciliar, sofre de subestimação dos rendimentos de propriedade, como juros, dividendos, aluguéis, etc. Sendo assim, ela não serve a uma análise sobre a distribuição funcional da renda, embora possa captar de forma bastante adequada as variações nos rendimentos do trabalho. Deste modo, pode-se dizer que houve melhora na distribuição dos rendimentos do trabalho, mas não é possível afirmar que houve melhora na distribuição total da renda.

Dedecca (2006, p. 304) e Salm (2006, p. 289) mostram que houve acentuada queda da participação do trabalho na renda total. A partir de 1994, verificou-se uma redução significativa da participação do trabalho em relação ao excedente operacional bruto, de 51% para 45% da renda total. Também houve uma crescente apropriação da renda por parte dos detentores de capital, especialmente das formas financeiras de apropriação de riqueza. Ademais, como ressalta Dedecca (2006, p. 8) é evidente que a renda dos mais ricos não está devidamente representada na pesquisa, visto que o 99º percentil correspondia a R\$ 6.200,00 em 2005.

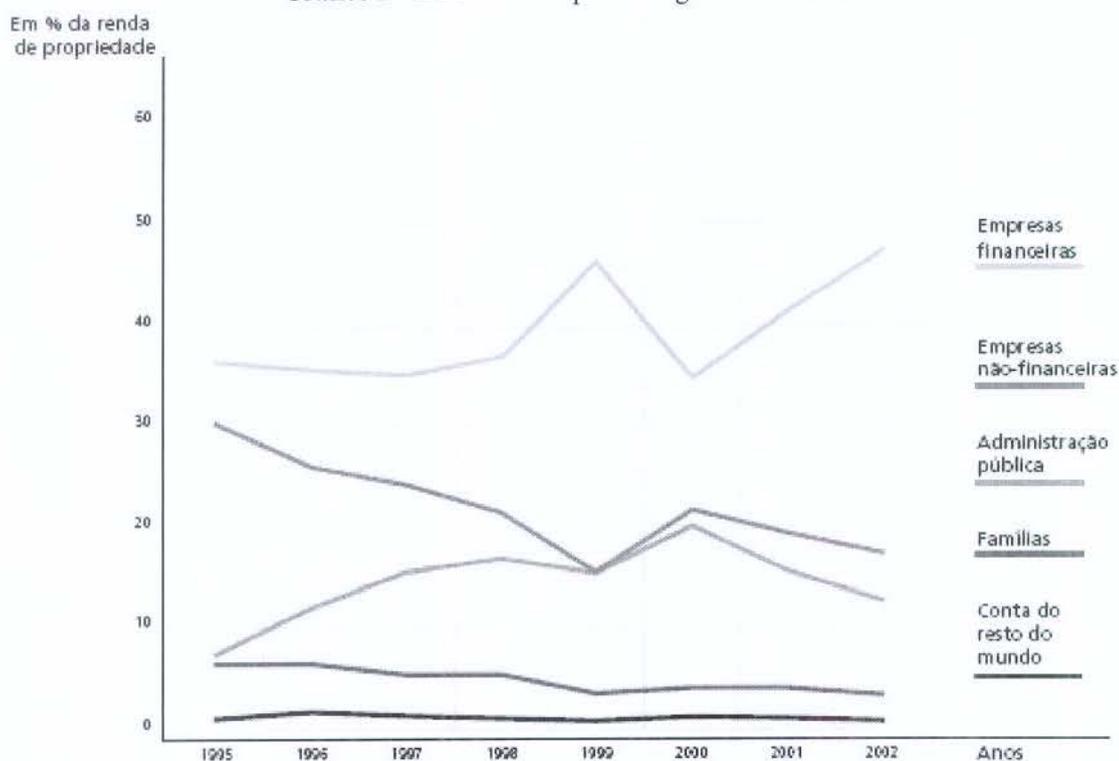
Tabela 4 - Participação relativa das Remunerações do Trabalho (RT) e do Excedente Operacional Bruto (EOB) – 1991-1995 e 1999-2003 – Brasil, Contas Nacionais

Anos	RT	EOB	RT + EOB*
1991	52,0	48,0	100
1992	53,4	46,6	100
1993	56,0	44,0	100
1994	51,1	48,9	100
1995	48,7	51,3	100
...
1999	48,5	51,5	100
2000	48,3	51,7	100
2001	47,6	52,4	100
2002	46,3	53,7	100
2003	45,3	54,7	100

* Foram desconsiderados os rendimentos dos autônomos e os impostos

Fonte: Salm (2006, p. 289)

Gráfico 2 - Índice de Gini para as regiões/estados selecionados



Fonte: Dedecca (2006, p. 306)

Desta forma, é importante situar as análises sobre a queda na desigualdade no campo da distribuição pessoal da renda com ênfase para os rendimentos do trabalho.

Outra crítica à base de dados refere-se à dificuldade em se mensurar o papel das transferências de renda devido ao fato de que a renda obtida com tais transferências encontram-se misturadas às rendas obtidas com juros, dividendos e outros rendimentos. Todavia as transferências,

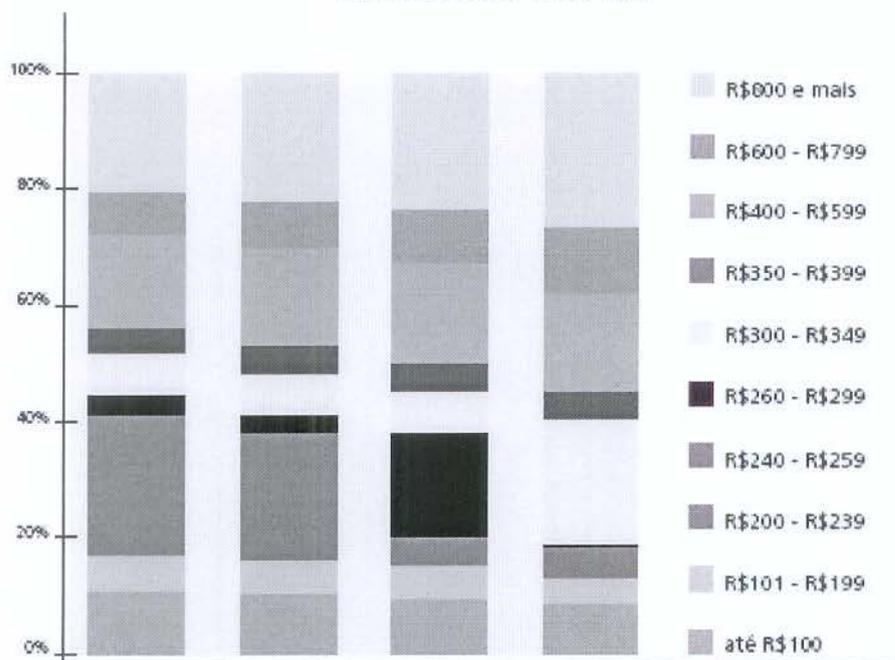
sobretudo o Benefício de Prestação Continuada (BPC) em razão de maior facilidade de mensuração, são consideradas positivas para a redução da desigualdade.

Ademais, existem outros fatores que não foram adequadamente considerados na avaliação sobre os determinantes da queda da desigualdade. O primeiro deles é o papel do crescimento para distribuição da renda. Embora não seja condição suficiente para a redução da desigualdade, o crescimento é condição necessária para a continuidade do processo por permitir a manutenção dos gastos com a política social, por propiciar um aumento das oportunidades ocupacionais e por propiciar um aumento da renda no mercado de trabalho. A falta de crescimento exerce uma pressão negativa sobre o bem-estar da população, dificultando o processo de distribuição.

A evolução do salário mínimo também é considerada de grande importância para o entendimento da redução da desigualdade pessoal de renda. Embora o rendimento médio individual tenha se reduzido entre 1995 e 2003 e tenha passando por uma recuperação nos dois anos seguintes que o colocaram novamente no patamar de 1995, os decis cujos rendimentos estão próximos ao salário mínimo não conheceram perda de renda. Segundo Dedecca (2006, p. 11) “Foram justamente os decis com rendimentos afetados pela política de valorização do salário mínimo e pela melhoria do mercado de trabalho que tiveram um incremento de participação na distribuição da massa de rendimentos”. O que é interessante notar são as influências da valorização do salário mínimo para outros rendimentos, isto é, o patamar do mínimo tende a servir de parâmetro para outras remunerações através das interações do mercado de trabalho, da previdência e também de negociação coletiva. Podemos notar pelo gráfico abaixo que grande parte dos rendimentos recebidos pelos indivíduos estão no nível do salário mínimo ou próximos a ele. Também é possível perceber que os salários em torno do mínimo variam quando este varia.

Outro fator importante foi a maior formalização do mercado de trabalho, que esteve associada à criação de postos de trabalho com remuneração próxima a do salário mínimo. Salm (2006, p. 292) ressalta que enquanto não houver maior dinamismo do mercado de trabalho e aumento da ocupação em atividades de maior produtividade, não será possível melhorar substancialmente a distribuição de renda, ainda que se transfira renda monetária aos mais carentes e haja maior qualificação da mão-de-obra.

Gráfico 3 - Distribuição da população ocupada com rendimento diferente de zero segundo classes de renda – 2002-2005



Fonte: Dedecca (2006, p. 319)

Por fim, outros fatores importantes que não foram mencionados no relatório do IPEA ou foram negligenciados são a evolução dos preços relativos (isto é, para itens essenciais houve uma redução relativa de preços, o que aumentou o poder de compra dos decis inferiores)⁷; a volatilidade das taxas de crescimento; as taxas de inflação; e outros determinantes mais estruturais. Entre estes, os desenvolvimentistas - que atentam mais para mudanças na estrutura da demanda por trabalho que para a oferta (como qualificação pessoal, gênero, cor, etc) - destacam a dinâmica da acumulação, os investimentos e especialmente a produtividade da mão-de-obra, que parece ter declinado nos últimos anos⁸. A falta de crescimento da produtividade leva a uma menor geração de excedentes a serem distribuídos pela população, dificultando a distribuição de renda e afetando o bem estar da população.

Assim, Dedecca (2006, p.326) ressalta três dimensões fundamentais para uma mudança estrutural na distribuição da renda:

- i. “crescimento sustentado com aumento recorrente da produtividade e do excedente econômico;
- ii. dinamização do mercado de trabalho com elevação dos níveis de ocupação, formalidade e rendimentos; e
- iii. desenvolvimento com maior eficiência e articulação das políticas sociais.”

O autor também ressalta que, além destes desafios, está o aumento da renda média, sem o qual a estratégia de redução da desigualdade torna-se mais difícil.

⁷ Ver Salm (2006, p. 294)

⁸ Ver Dedecca (2006, p. 305)

Embora a redução da desigualdade pessoal de renda tenha sido uma conquista, é necessário perceber que é uma dimensão da distribuição da renda total e que deverá ser sustentada para que haja modificação estrutural no quadro da desigualdade do país.

4. OS PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIAS DE RENDA

Dado que as transferências tiveram papel importante na recente queda da desigualdade na distribuição de renda, busca-se nesta parte do trabalho um maior entendimento sobre tais programas através do arcabouço teórico existente na literatura internacional e também da experiência de outros países com as transferências.

4.1. Arcabouço Teórico

A proteção social está relacionada a diferentes tipos de ações implantadas pelo setor público que visam amparar a população nas situações em que ela está vulnerável, como nos casos de pobreza, de velhice e de doença. De acordo com Farrington e Slater (2006, p.500) e com Barrientos e Santibañez (2007, p.2), existem 3 diferentes componentes das redes de proteção social que poderiam ser separados como:

- Seguridade Social;
- Assistência Social;
- Padrões Mínimos / Políticas para o mercado de trabalho.

O terceiro componente das redes de proteção social citado pelos autores é o estabelecimento de padrões mínimos de proteção no ambiente de trabalho, como as regulamentações sobre segurança, sobre quantidade de horas trabalhadas e sobre as condições de trabalho.

Já a seguridade social está relacionada ao pagamento e acúmulo pelos indivíduos ao longo de sua vida de contribuições que servirão como suporte financeiro no caso de o indivíduo ter sua capacidade de geração de renda afetada. São exemplos de seguridade social o seguro desemprego e a previdência.

A assistência social, por outro lado, não está vinculada a contribuições prévias. São transferências feitas àqueles considerados em situação de risco pela sociedade, como: bolsas, vale-alimentação, pensões não vinculadas a contribuições prévias, transferências de renda condicionais ou incondicionais, transferências de alimentos ou remédios, subsídios e trabalhos públicos⁹.

⁹Também citados como cash-for-work, referem-se a um tipo de transferência de renda, mais comum em países africanos e países de baixa renda asiáticos, condicionadas ao trabalho do indivíduo normalmente em obras públicas que trarão

Os dois objetivos principais da assistência social, segundo o Banco Mundial, são redistribuir renda e ajudar as famílias a manejar o risco (sendo que os riscos são relativos à probabilidade de ocorrência de qualquer evento que possa afetar o consumo ou investimento do domicílio, como doença, desemprego ou desastres ambientais). Um exemplo deste segundo objetivo é que se a família possui a certeza de que uma parcela de renda lhe é garantida, poderá incorrer em iniciativas de maior risco que todavia possam proporcionar maiores ganhos, como o cultivo de espécies de alimentos mais produtivas embora mais sensíveis a mudanças climáticas; poderá manter ativos de maior retorno mas com menor liquidez, como instrumentos agrícolas; poderá manter os filhos na escola sem colaborar na renda familiar; etc.

Todavia, não há consenso sobre quais são os tipos de assistência social mais corretos ou eficazes, pois os diversos programas existentes visam diferentes ambientes políticos e administrativos, diferentes riscos e diferentes grupos populacionais – embora seja importante que uma rede de assistência social completa ofereça cobertura a três diferentes grupos sociais: os cronicamente pobres, os transitoriamente pobres (que vivem próximos à linha de pobreza e ficam abaixo dela quando, por exemplo, a economia sofre percalços) e aqueles sob circunstâncias especiais (como as vítimas de violência e racismo, os deficientes e os refugiados).

Na América Latina, até os anos 80 a seguridade social garantia proteção aos indivíduos e suas famílias que fizessem parte do mercado de trabalho formal. Os demais deviam ser atendidos pela assistência social. Todavia, na década seguinte a região passou por uma forte crise tendo que se ajustar a uma nova realidade econômica e social. A ideologia neoliberal, com forte influência na região, defendia a alocação eficiente dos recursos e a busca por maior competitividade, promovendo a redução dos gastos sociais devido às restrições orçamentárias. O Estado deveria então adequar seus recursos escassos às políticas sociais mais urgentes e eficazes, focando nos grupos mais vulneráveis.

Desta forma, os programas de transferência de renda, criados por alguns municípios brasileiros em 1995¹⁰ e depois adotados em escala nacional pelo México, foram considerados uma inovação. Segundo Fonseca (2006, p.7), foram assim considerados por não adotarem o modelo: trabalho – contribuição – benefícios, além de romperem com a tradição das bolsas de alimentos. Segundo Britto (2005, p. 2), foram vistos como novidade por solucionarem constrangimentos do lado da demanda para a redução da pobreza. Ademais, na presença de condicionalidades, tais programas carregam a promessa de aumento de competitividade dos países que os implementam através do

benefícios à própria comunidade local (cisternas, reparação de estradas, preparação de redes e barcos, etc). São exemplos os projetos da Oxfam em Turkana no Quênia e em Eastern Kitgum na Uganda, o projeto da USAID em Islamabad no Paquistão e o programa Rural Employment Guarantee na Índia.

¹⁰ Tais municípios foram Campinas-SP e Brasília-DF.

desenvolvimento de capital humano, tornando-os foco de atenção dos governos e pesquisadores de todo o mundo.

4.1.1. Transferências de Renda Condicionais e Incondicionais

Como visto, as transferências de renda são um tipo, entre os vários existentes, de assistência social. Elas são definidas como a provisão de assistência em forma de dinheiro àqueles considerados pobres ou que se tornariam pobres na ausência da transferência e têm como objetivo aumentar o rendimento real das famílias (BANCO MUNDIAL, 2007).

Existem 2 tipos de transferências: as transferências de renda incondicionais e as transferências de renda condicionais (TRC). Ambos os tipos atuam no aumento e/ou na promoção de maior estabilidade do consumo das famílias de bens e serviços oferecidos no mercado.

Tais aportes em dinheiro proporcionam maior poder de decisão e escolha às famílias quanto aos seus gastos, o que favorece a defesa deste mecanismo de assistência social, pois considera-se que a alocação dos recursos recebidos no mercado se dá de forma mais eficaz que, por exemplo, a transferência de bens, como alimentos ou remédios. Sendo a mãe na maioria das vezes o recipiente do benefício, pode-se considerar que ela terá melhores condições de alocar corretamente a renda recebida que o Estado ou agências internacionais, já que ela possui mais informações sobre o domicílio, gerando maior bem-estar para a família.

As transferências condicionais são transferências de renda vinculadas a um comportamento esperado dos recipientes dos benefícios, exigindo que a família cumpra condicionalidades a fim de receber a transferência, como manter os filhos na escola e participar de programas de saúde. Tais transferências afetam o lado da demanda por bens e serviços básicos, pois incentivam a procura por serviços como saúde e educação.

Quando tais condicionalidades são impostas, outro importante objetivo é atribuído às transferências: a criação de capital humano, que proporcionaria romper o ciclo de manutenção da pobreza entre gerações. Deste modo, as TRC teriam um objetivo de curto prazo (aliviar a pobreza imediata) e outro de longo prazo (quebrar o ciclo intergeracional de pobreza).

Todavia, um aspecto de extrema relevância na proposição de programas de TRC é a pré-existência de serviços de saúde e educação de qualidade e em quantidade suficiente para atender às necessidades das famílias. Ou seja, é necessário que haja oferta suficiente para suprir a demanda por estes serviços, caso contrário de nada servirá a condicionalidade. O lado da oferta deverá estar suprido

para não causar uma indesejável pressão inflacionária¹¹ ou, mais importante, impedir os objetivos de acesso à educação e à saúde.

As transferências incondicionais, que transferem renda sem contrapartida, são mais comumente usadas em contextos de emergência, como desastres naturais e pós-conflitos¹².

Há a discussão entre os especialistas quanto à necessidade/efetividade das condicionalidades nos programas de transferência de renda, já que impor condições exige maior capacidade administrativa e gera custos de monitoramento, além de poder causar o afastamento daqueles que mais precisam do programa. Todavia, embora haja evidência de programas incondicionais que tiveram bons resultados (África do Sul, Namíbia e Zâmbia)¹³, existe um consenso de que as condicionalidades são necessárias caso se queira promover o desenvolvimento de capital humano.

4.1.2. Economia política das transferências de renda

A economia política faz considerações sobre os interesses dos agentes nas proposições econômicas. Com a finalidade de fazer uma análise dos determinantes da economia política relacionados à emergência e popularidade dos programas de transferência de renda condicionais, Britto (2005, p.3) levanta uma série de fatores que deram visibilidade a tais programas.

A sociedade, que gera os recursos através do pagamento de impostos a serem utilizados nos programas, não tem se contraposto aos gastos (ou até concorda com tais dispêndios) por alguns motivos relevantes. O primeiro deles é que há a percepção de que as condicionalidades impostas são uma contrapartida adequada aos benefícios, gerando responsabilidades nos recipientes. Ademais, considera-se que o investimento na educação e saúde das crianças carentes poderá aliviar problemas de violência urbana, já que deve reduzir o número de crianças e jovens nas ruas devido à obrigatoriedade de presença escolar, além de torná-las mais preparadas para o mercado de trabalho. Também são fatores de influência a divulgação de tais programas na mídia e o grande esforço do governo para dar maior transparências aos programas, como a disponibilidade das listas de beneficiários na internet. Por fim, a existência de prazos máximos de duração, redução dos aportes e a reavaliação periódica dos elegíveis na maioria dos casos nos diversos países elimina a possível dependência e acomodação dos beneficiários em relação aos programas.

¹¹ Como comentam Farrington e Slater (2006, p. 501), teoricamente poderia haver pressão inflacionária no caso de demanda não atendida pela oferta. Todavia a existência de inflação não foi descrita nas avaliações dos programas pesquisados.

¹² Uma edição da revista *Disaster*, da ODI – Overseas Development Institute, foi especialmente dedicada ao estudo das transferências de renda em casos de emergência: *Disaster*, vol. 30, issue 3, setembro 2006.

¹³ Estes foram exemplos citados por Michael Samson, do Economic Policy Research, África do Sul, no debate “Reflection on the Dilemma of Whether do Condition: A Panel Discussion” que aconteceu no segundo dia de discussões da 3rd International Conference on Conditional Cash Transfers, em Istambul.

As instituições internacionais que financiam muitos destes projetos – como o Banco Mundial, a ONU, o Banco Interamericano de Desenvolvimento, entre outros –, vêm com bons olhos, além das características descritas acima, os critérios robustos de focalização e monitoramento e as metodologias de avaliação, cujos resultados têm inclusive sido bastante positivos.

Por fim, deve-se salientar que a implantação de tais programas exige, além de apoio político interno e externo, capacidade técnica e administrativa dos quadros governamentais para desenhar e implementar os programas, para desenvolver um banco de dados unificado, para fazer o cadastro dos possíveis beneficiários e posterior focalização no público-alvo, para avaliar as políticas tomadas e corrigir prováveis falhas, para monitorar as condicionalidades, para revisar os perfis dos beneficiários periodicamente e para distribuir adequada e tempestivamente os recursos destinados à transferência de renda. Por todos estes requerimentos burocráticos é que tais programas surgiram e se desenvolveram inicialmente em países de média renda e apenas agora, com apoio internacional, estão sendo replicados para países de baixa renda.

4.1.3. Cobertura e focalização

Uma das características mais marcantes das transferências de renda em relação às formas anteriores de assistência social é sua focalização na população mais pobre.

Segundo Tavares (2006, p.20), a focalização engloba dois conceitos: a capacidade de cobertura e o vazamento. A cobertura refere-se à parcela dos recipientes que foram incluídos corretamente no programa por fazer parte do público-alvo pretendido. Assim, a cobertura é uma medida de eficiência do programa. O vazamento refere-se à parcela da população que está sendo assistida equivocadamente, pois não faz parte do público-alvo pretendido, sendo uma medida de ineficiência do programa.

Ao se considerar que políticas focalizadas são melhores que políticas universais para se reduzir a pobreza e a desigualdade¹⁴, buscaria-se identificar perfeitamente o público-alvo dos benefícios. Todavia, a escolha dos recipientes é problemática e gera custos, especialmente quando o critério utilizado é a renda em países em que há alto grau de informalidade e subdeclaração da renda. Desta forma, a identificação perfeita do público-alvo é inviável, sendo almejada a melhor identificação a um custo determinado.

Com o objetivo de que a política possua maior cobertura e menor vazamento, são utilizados métodos diferentes para se captar quem deverão ser os beneficiários da política de transferência de

¹⁴ Para uma visão crítica sobre a focalização e uma análise a respeito da focalização x universalização, ver o primeiro artigo da publicação *Poverty in Focus*, da UNDP, cujo autor é Thandika Mkandawire.

renda. Os três principais métodos são: categórico, *means-tested* e *proxy means-tested*. O primeiro deles identifica uma característica comum requerida na população, como região geográfica onde vivem, idade, sexo, cor, etc. O segundo método define como público-alvo aqueles que possuem uma renda inferior a uma renda pré-definida, tal como os indivíduos que recebem menos de US\$ 1 ao dia. Por fim, o terceiro método tem como alvo os domicílios que possuem determinadas características que servem de *proxies* da renda quando esta não puder ser diretamente auferida. (Tavares, 2006). Um exemplo pode ser a criação de um índice que considera as condições da habitação e saneamento da população.

Outras formas de seleção são vistas nos desenhos dos programas implementados nos países, como a validação pela comunidade dos beneficiários escolhidos e a auto-seleção (o programa atenderia a todos que se inscrevessem, todavia seu desenho atrai somente aqueles que o governo visa atingir).

Segundo Barrientos e Santibañez (2007, p.10), as avaliações feitas para os programas de transferência de renda na América Latina mostram que a focalização tem atingido os pobres e que os programas têm baixo vazamento, todavia sua cobertura ainda é insuficiente.

4.1.4. Avaliação dos Programas

Outra característica importante dos programas de transferência de renda em relação às formas anteriores de assistência social é a relevância das avaliações das políticas implementadas. Normalmente as avaliações já são consideradas no desenho dos programas e são levadas a cabo por avaliadores externos (Brière e Rowlings, 2006). Isto, em parte, é devido à necessidade de legitimidade de tais programas perante a sociedade e os organismos internacionais de financiamento, além de responderem à necessidade de isolar tais programas de influências políticas. Isto é, ao mostrar os dados sobre os impactos de tais programas, espera-se que sejam menos afetados pelo dia-a-dia político e pelas mudanças de governos.

Um dos métodos de avaliação de impacto são as avaliações com grupos de controle. Neste caso, dois grupos com características semelhantes são avaliados, sendo que um grupo não recebe os benefícios, enquanto o outro os recebe. Desta forma é possível mostrar com certo grau de segurança quais os impactos das políticas adotadas¹⁵.

Outro objetivo destas avaliações é mostrar aos *policy makers* onde estão as falhas dos programas e as possibilidades de melhoria, fazendo com que possam ser corrigidas ao longo dos programas.

¹⁵ Para maiores informações sobre conceitos e metodologias das avaliações dos programas de transferência de renda, ver Bouillon e Tejerina, 2006.

4.1.5. Saída dos beneficiários dos programas

Um importante desafio a ser enfrentado pelos programas de transferência de renda refere-se à graduação dos beneficiários e sua independência em relação aos programas em questão. Embora seja evidente a relevância deste tema, ele ainda não tem sido tratado como os demais – o que deverá ocorrer com o amadurecimento das políticas.

Barrientos e Santibañez (2007, p.14) chamam a atenção para o fato de que as transferências, ao contrário das antigas formas de assistência social, podem ser caracterizadas mais como projetos, cuja duração é pré-definida, que políticas permanentes. Normalmente – e talvez por isso seja menor a atenção dada ao tema pela literatura internacional –, os programas possuem períodos de tempo definidos previamente, como 4 ou 5 anos, devendo o beneficiário sair do programa ao fim do período. Estas limitações de tempo refletem a preocupação em se evitar a dependência dos beneficiários, além de estar de acordo com a visão das agências financiadoras e dar maior credibilidade aos programas frente à sociedade que financia os programas. Há também outras motivações: no caso do Chile (programa *Chile Solidario*), o período de 5 anos foi fixado pois espera-se erradicar a pobreza extrema neste período; e no caso da Bolívia (programa *Bonosol*) o limite de tempo foi fixado pois a fonte de financiamento foram os recursos arrecadados com as privatizações.

Há programas que não têm prazo final previamente determinado, ocorrendo a saída quando os beneficiários não são mais elegíveis por não apresentarem as características exigidas, como a idade das crianças, ou quando não cumprem as condicionalidades impostas. Há ainda outros casos em que os benefícios são declinantes pelo período do programa.

Segundo comentário de Ana Fonseca na publicação *Poverty in Focus* da PNUD (p. 16, 2006), estratégias eficazes de saída devem considerar (i) a utilização de dados para sistematicamente identificar os beneficiários e (ii) a performance da economia para criar empregos e expandir o mercado de trabalho. Segundo a autora é necessário prover outras formas de apoio para garantir que, quando não mais elegíveis aos programas, os beneficiários não caiam novamente na pobreza – afinal, caso isto aconteça, o sucesso desta nova forma de assistência social estará seriamente comprometido. Uma forma de sinergia entre os programas e a economia local são intervenções como o estímulo ao micro-crédito.

4.2. Programas de Transferência de Renda no Brasil e demais países

Diversos programas de transferência de renda têm sido implementados com sucesso em países de renda média como Brasil, Chile, Colômbia, Equador, Jamaica, México, África do Sul e

Turquia. Muitos deles começaram em áreas rurais, tendo se expandido para as zonas urbanas e tendo sua cobertura bastante ampliada. Atualmente, devido aos resultados positivos e ao apoio recebido de entidades internacionais, alguns países de baixa renda como Bangladesh, Burkina Faso, Cambodia, Kenya, Lesoto, Mongólia, Nicarágua, Honduras e Paquistão estão começando a implantar tais programas, ainda que em menor escala, como projetos pilotos. Há ainda outros países, especialmente os países africanos, que estão começando a estudar a adoção de tais programas (Brière e Rowlings, 2006).

Abaixo listamos alguns dos programas existentes e os países e anos em que foram implantados:

Tabela 5 - Programas de Transferência de Renda

País	Nome do Programa	Ano de implementação
África do Sul	Conditional Cash Transfer to Support Vulnerable Children and Households in the Context of HIV/AIDS and Poverty	2005
Argentina	Jefes y Jefas del Hogar (em 2006 foi reformulado e substituído por outros 3 programas)	2002
Bangladesh	TUP - Targeting the Ultra-Poor	2002
Brasil	Bolsa Escola (2001), Bolsa Alimentação e Auxílio Gás (2002), Cartão Alimentação (2003) foram consolidados no Programa Bolsa Família no final de 2003	2001
Chile	Chile Solidario	2002
Colômbia	Familias em Acción	2000
Costa Rica	Supermonos	
Equador	Bono Solidaridad - Bono de Desarrollo Solidario	2001
El Salvador	Programa Oportunidades (Red de Protección Social)	2005
Honduras	Praf II - Programa de Asignación Familiar II	1991
Índia	National Rural Employment Guarantee Act - NREGA (complementado pelo Right to Information Act - RTI)	2005
Jamaica	Programme for the Advancement through Health and Education (PATH)	2002
Kenya	Cash Transfer Programme for Orphan and Vulnerable Children	2004
México	Progresas / Oportunidades	1997
Nicarágua	Mi Familia	2000
Panamá	Red de Oportunidades	2006
Paquistão	Child Support Program	2005
Paraguai	Red de Protección y Promoción Social: Tekoporá, Abrazo and Ñopytyvo Programs	2005
Peru	JUNTOS	2005
República Dominicana	Solidaridad	2005
Turquia	Social Risk Mitigation Project (SRMP)	2001
Uruguai	Ingreso Solidario	2005
Zâmbia	Kalomo Pilot Social Cash Transfer Scheme	2004

Fontes: Fonseca (2006, p. 9); Poverty in Focus (2006); World Bank (2006); Barrientos e Santibañez (2007, p. 7); Brière e Rawlings (2006, p. 24)

4.2.1. Brasil: Bolsa Família e Benefício de Prestação Continuada

A seguir estão delineadas as principais características dos dois mais importantes programas de transferência de renda brasileiros, o Programa Bolsa Família e o Benefício de Prestação Continuada.

Programa Bolsa Família

O Programa Bolsa Família (PBF) é um programa de transferência de renda condicionada para famílias em condições de pobreza ou extrema pobreza cujos principais objetivos são o alívio imediato da pobreza e o exercício de direitos básicos como educação e saúde, com o intuito de romper o ciclo intergeracional da pobreza.

Este programa, que em 2003 consolidou outros programas de transferências como o Bolsa Escola e o Bolsa Alimentação, está entre os maiores programas de TRC do mundo, abrangendo mais de 11 milhões de famílias (mais de 20% da população do país) em 5.564 municípios¹⁶. Os gastos anuais com o programa são da ordem de US\$ 3 bilhões, cerca de 0,36% do PIB¹⁷.

O responsável pela operacionalização do Programa é o município, que deve fazer o cadastro das famílias no Cadastro Único dos Programas Sociais do Governo Federal - CadÚnico. Os cadastros são processados pela Caixa Econômica Federal, que é o órgão responsável por atribuir a cada pessoa da família cadastrada um número de identificação social (NIS). Este cadastro contém informações como características do domicílio, composição familiar, rendimentos, despesas e qualificação escolar e profissional dos membros da família. Todavia, o cadastramento não implica a entrada imediata dessas famílias no PBF, sendo apenas uma base de dados sobre a qual serão selecionadas as famílias a serem beneficiadas, com base na renda familiar per capita. O Programa Bolsa Família seleciona de forma automatizada as famílias a partir das informações inseridas pelo município no CadÚnico, com prioridade para as famílias de menor renda.

Podem participar do Programa Bolsa Família as famílias cuja renda familiar per capita seja de até R\$ 60,00 (famílias em situação de extrema pobreza) e as famílias com crianças de 0 a 15 anos, gestantes ou nutrizes cuja renda familiar per capita esteja entre R\$ 60,01 a R\$ 120,00 (famílias em situação de pobreza). Os benefícios pagos às famílias variam conforme a tabela abaixo:

¹⁶ Dados fornecidos por Rômulo Paes de Sousa, Secretário de Avaliação e Gestão da Informação do MDS, em debate sobre o Monitoramento dos Programas de TRC na 3rd International Conference on Conditional Cash Transfers, em 30 de junho de 2006, Istambul.

¹⁷ Dados obtidos em Brière e Rawlings (2006, p. 24).

Tabela 6 - Critérios de Elegibilidade

Situação das Famílias	Renda Mensal per capita	Ocorrência de crianças / adolescentes 0-15 anos, gestantes e nutrizes	Quantidade e Tipo de Benefícios	Valores do Benefício (R\$)
Situação de Extrema Pobreza	Até R\$ 60,00	Sem ocorrência	Básico	R\$ 50,00
		1 Membro	Básico + (1) Variável	R\$ 65,00
		2 Membros	Básico + (2) Variável	R\$ 80,00
		3 ou + Membros	Básico + (3) Variável	R\$ 95,00
Situação de Pobreza	De R\$ 60,01 a R\$ 120,00	1 Membro	(1) Variável	R\$ 15,00
		2 Membros	(2) Variável	R\$ 30,00
		3 ou + Membros	(3) Variável	R\$ 45,00

Fonte: MDS <www.mds.gov.br>, acessado em 27 abr. 2007

Como pode ser visto, o valor chega até R\$ 95,00, no caso de uma família em situação de extrema pobreza com ocorrência de 3 ou mais membros que sejam crianças, adolescentes até 15 anos, gestantes ou nutrizes. Existem alguns casos em que o valor dos benefícios é maior que estes R\$ 95,00. Isto ocorre quando família migrou de programas remanescentes, como o Auxílio Gás e o Bolsa Alimentação, e teria prejuízo na transferência para o Bolsa Família. Todavia há um prazo de prescrição para o pagamento desta compensação.

Sendo um programa de transferência condicionada, o PBF exige que as famílias cumpram algumas condicionalidades que têm por objetivo estimular o acesso das famílias, principalmente das crianças, aos direitos relativos à saúde e à educação.

Quanto à educação, os principais compromissos da família são matricular as crianças e adolescentes de 6 a 15 anos na escola e garantir a frequência mínima mensal de 85% das aulas, explicando os motivos das faltas quando existirem. Em relação à saúde, a família tem o compromisso de levar as crianças de até 7 anos para pesar, medir, serem examinadas e serem vacinadas conforme o calendário do Ministério da Saúde. Ademais, é necessário que as gestantes e nutrizes participem do pré-natal, façam acompanhamento pós-parto e participem das atividades educativas das equipes de saúde.

Caso as famílias descumpram as condicionalidades acima, receberão advertências e sanções na seguinte ordem: no primeiro descumprimento, a família receberá apenas uma advertência; no segundo descumprimento, a família terá o benefício bloqueado por 30 dias, mas recebe acumulado no mês seguinte; no terceiro e no quarto descumprimento, a família receberá uma suspensão de 60 dias, ficando sem receber o benefício. Por fim, no quinto registro de descumprimento a família poderá ter o benefício cancelado.

Benefício de Prestação Continuada

O Benefício de Prestação Continuada (BPC) é um programa que transfere renda para pessoas idosas (mais de 65 anos) ou com deficiência (em condição incapacitante para a vida independente e para o trabalho) cuja renda familiar *per capita* seja menor que $\frac{1}{4}$ de salário mínimo, o que representa uma situação de extrema pobreza (US\$ 1 por dia *per capita*). Na verdade, como colocam Medeiros, Diniz e Squinca (p. 8, 2006), “o BPC não é exatamente um “programa”, uma vez que a definição de suas bases legais vai muito além da esfera de poder do executivo”, mas é um direito garantido pela Constituição Federal de 1988, além de estar de acordo com o Estatuto do Idoso, instituído em 2003.

Peritos do BPC verificam a elegibilidade dos candidatos ao recebimento da transferência, que deve ser reavaliada a cada dois anos. Aqueles que atenderem aos critérios (de renda e de idade ou deficiência) recebem o valor de 1 salário mínimo por mês, que é retirado por meio de cartão magnético nos bancos credenciados. Não há condicionalidades para o recebimento da transferência.

Segundo Medeiros, Diniz e Squinca (2006, p.30) o número de beneficiários do programa vem crescendo ao longo dos anos, todavia o valor da transferência ainda é considerado baixo pelos autores, embora seu valor seja substancialmente maior que o das demais transferências.

4.2.2. Programas de transferência de renda condicionais na América Latina

A América Latina presenciou, a partir da década de 90 a emergência de diversos programas de transferência de renda. O contexto macroeconômico e político da região, especialmente na segunda metade desta década, favoreceu o surgimento e expansão destes programas. O primeiro país a implantar um programa de transferência de renda condicional em âmbito nacional foi o México, embora as primeiras experiências com estes programas na esfera municipal tivessem sido feitas em dois municípios brasileiros (Brasília-DF e Campinas-SP).

Em 1997 o governo mexicano implementou o Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresa) visando dar suporte aos domicílios com crianças em áreas rurais. Em 2002 o programa passou a chamar-se Oportunidades, tendo sua cobertura estendida e passando a compreender treinamento, desenvolvimento de pequenos negócios e mecanismos de inclusão no mercado de trabalho para os jovens, além de manter os objetivos iniciais de nutrição, educação e saúde. Os benefícios são condicionados à frequência escolar mínima de 85% e ao comparecimento e participação das crianças e suas mães em programas de saúde. Ademais, os subsídios aumentam conforme o nível escolar das crianças/adolescentes beneficiados, sendo maior para meninas no ensino médio (pois considera-se

necessário um maior estímulo para que elas continuem a estudar, sendo insuficiente o valor normal da transferência).

As formas de focalização utilizadas são: em um primeiro momento, a categorização geográfica visando a atender às regiões mais carentes; em seguida, utiliza-se um proxy means test para fazer um ranking dos domicílios mais vulneráveis; finalmente, é feita a validação pela comunidade das famílias a serem beneficiadas.

Outro programa que vem recebendo grande enfoque dos estudiosos é o chileno *Chile Solidario*. Considera-se que tal programa tem o maior escopo entre os implementados na América Latina pois pretende alcançar objetivos em 7 dimensões e 53 tópicos, fortalecendo a autonomia e independência dos beneficiários por meio de apoio psico-social, apoio econômico por meio de transferências decrescentes de renda, benefícios como pensões por velhice e invalidez garantidos, e acesso preferencial a programas de promoção social.

Os demais programas de transferência de renda latino americanos compartilham dos seguintes princípios, embora mantenham características próprias conforme a realidade social que enfrentam:

- Se dirigirem à população mais pobre e vulnerável;
- Buscam a co-responsabilidade dos beneficiários, fazendo com que mantenham os compromissos nas áreas da educação e saúde;
- Buscam demonstrar transparência à sociedade através da disponibilização de dados e em alguns casos da participação da comunidade na escolha dos beneficiários;
- Dão extrema importância às avaliações das políticas implementadas.

4.2.3. Demais programas de transferência de renda

Embora tenham se originado na América Latina e grande parte dos estudos dispense maior atenção a esta região devido à maior disponibilidade de dados, são vários os países em outras regiões que adotaram os programas de transferência como forma de reduzir a pobreza e a desigualdade – sobretudo devido às agências financiadoras internacionais, que os tem disseminado como uma boa prática de política social.¹⁸ Lindert (2006, p. 72) afirma que: “Many of the systems’ instruments developed for the Bolsa Familia will have widespread applicability for other countries” e que “The lending instrument developed for the World Bank’s project to support the Bolsa Familia Program is already being adapted for use in other projects”.

¹⁸ Prova disto é a presença do Bolsa Família na publicação *MfDR Principles in Action: Sourcebook on Emerging Good Practices*, escrito por Kathy Lindert, do World Bank.

Todavia, é necessário que o desenho dos programas de transferência de renda levem em consideração as características particulares das regiões em que serão implementados. Assim, é necessário avaliar a capacidade administrativa e a formação política do país a fim de se optar por determinados mecanismos de focalização e monitoramento; é importante considerar o nível de renda do país e sua capacidade de arrecadação; deve-se analisar o suprimento de serviços básicos como saúde e educação para se determinar as condicionalidades; etc.

É devido a estas considerações, inclusive, que são mais comumente encontrados na África programas de transferência de renda incondicionais (dado que em muitos países os custos de se impor condicionalidades são muito elevados) ou programas condicionados ao trabalho, pois trarão impacto na infra-estrutura destes países, já que o trabalho é em grande medida em obras públicas.

No distrito de Kalomo, na Zâmbia, há famílias em situação de pobreza pois não possuem adultos suficientes capazes de trabalhar devido ao vírus HIV, ficando as crianças desprovidas de recursos. Em 2004 o Kalomo Pilot Social Cash Transfer Scheme, financiado pelo governo do país e pela agência alemã GTZ, focalizou tais grupos de pessoas, distribuindo recursos incondicionais para cerca de 1.000 domicílios, sendo que 54% dos beneficiários eram infectados pelo vírus da Aids e 71% das crianças eram órfãs. Tanto os recipientes quanto a comunidade local consideraram que as transferências aumentaram o bem-estar das famílias, que usam o dinheiro para comprar comida e outros produtos de necessidade básica como materiais de limpeza, roupas e itens escolares, sendo que alguns conseguiram investir em sementes e pequenos animais.

Na Índia uma nova lei garante trabalho remunerado por determinado número de dias, sendo complementada por outra lei que garante aos cidadãos o direito de informação. Os recursos provêm do governo, o que torna esta medida semelhante a uma transferência de renda condicionada ao trabalho. As duas leis, que foram aprovadas em 2005, deverão elevar a renda de dois terços da população abaixo da linha de pobreza, retirando-as da pobreza.

Tais leis são (i) the *National Rural Employment Guarantee Act* – NREGA e (ii) the *Indian Right to Information Act* – RTI. A primeira delas garante emprego para uma pessoa de cada domicílio considerado pobre por pelo menos 100 dias ao ano. Espera-se que tal medida melhore a infra-estrutura rural (estradas, escolas e suprimentos de água). Além disso, o aumento da renda deverá elevar a demanda e o emprego, promovendo o investimento em capital humano já que educação ficaria mais acessível financeiramente e a evasão escolar deveria reduzir-se. Estima-se que o custo de tal política deverá ser de 1% do PIB indiano. Entretanto, tais custos poderão ser facilmente cobertos com a recolocação da carga tributária nos patamares da década de 80, em que a receita de impostos era de 11% do PIB, contra os 9% atuais.

A segunda lei refere-se ao direito de informação pública para qualquer cidadão. Informações gerais sobre a alocação de recursos e seus beneficiários devem ser disponibilizadas pelo governo em seu site e afixadas em alguns prédios públicos. Informações mais específicas devem ser fornecidas dentro de 30 dias quando formalmente requisitadas. Espera-se que esta lei seja complementar à anterior no sentido em que todos os beneficiários da NREGA serão informados e monitorados publicamente, evitando-se corrupção e favorecimento.

O programa de transferência de renda da Turquia atende cerca de 700.000 domicílios com um orçamento de US\$ 270 milhões, o que representa cerca de 0,8% do PIB turco. Assim como os programas dos países latino americanos de média renda, o programa turco é condicionado à saúde e educação de crianças e utiliza como mecanismo de focalização os *proxy means tests*.

4.3. Resultados

Na literatura internacional sobre as transferências de renda são encontrados inúmeros exemplos de pesquisas que demonstram os efeitos positivos de tais políticas. Como em grande parte dos programas as avaliações já constam do desenho e implantação dos projetos, há relativa disponibilidade de dados, facilitando a obtenção e análise de resultados. Ademais, como as agências financiadoras necessitam de informações consistentes para decidirem sobre a continuidade, a forma e o valor de seus aportes, a busca e a divulgação dos efeitos dos programas é freqüente.

Brière e Rawlings (2006, p.9) fazem uma coletânea dos resultados obtidos por diversos pesquisadores e chegam à conclusão que as TRC são eficientes em atingirem os pobres, em reduzirem a pobreza no curto prazo, a desnutrição, a evasão e repetição escolar e o trabalho infantil, além de promoverem a escolaridade dos beneficiários. As pesquisas também indicam que há impactos positivos na economia local, efeitos multiplicadores e spill-overs para a população não atendida.

O estudo de Barrientos e Sabates-Wheeler (2006, p.19), através do estudo em regiões beneficiadas pelo Progesa em contraste com regiões não beneficiadas, demonstra que a economia das regiões beneficiadas é dinamizada em relação às regiões não atendidas (chamada população de controle, que inicialmente não receberam os benefícios para mensurar os efeitos do programa). Eles também elencam uma série de exemplos descritos na literatura internacional que indicam que há, de fato, uma relação entre as transferências e a dinamização da economia local: a criação de empregos em Kalomo District devido ao Pilot Social Transfer Scheme (Schubert 2005), o aumento da liquidez para os produtores rurais do México devido ao Procampo (Sadoulet, de Janvry and Davis, 2001), o aumento do investimento produtivo no caso do Progressa, além de efeitos positivos de crédito (Gertler et al.

2005) e do aumento do consumo nos domicílios não elegíveis que se encontram em regiões em que há domicílios beneficiados (Angelucci and De Giorgi 2006).

Desta forma, há consenso entre os pesquisadores que as transferências de renda são instrumentos eficientes para redução da pobreza imediata, além de possuírem efeitos para as regiões em que são aplicadas. Todavia, ainda não é conclusivo o papel das transferências para uma redução consistente da pobreza e desigualdade nem para os efeitos dos estímulos ao capital humano.

Resultados secundários (chamados também de resultados colaterais) foram encontrados. Como os aportes financeiros estão sob responsabilidade das mães, houve uma melhora das questões de gênero nas regiões beneficiárias. Outros efeitos reportados são o aumento do número de registros de identidade, já que é necessária a documentação para se cadastrar nos programas, e um maior acesso da população pobre ao sistema financeiro, pois os recursos são na maioria dos casos retirados da rede bancária.

5. CONCLUSÃO

Diferentes estudos mostram os efeitos positivos das transferências de renda para a redução da pobreza em vários países, não apenas para as famílias diretamente beneficiadas como também para aquelas que, embora não elegíveis, estão em regiões dinamizadas pelas transferências.

No Brasil, além do papel das transferências para a redução da pobreza, os estudos preocupam-se em mostrar o papel das transferências para a evolução da desigualdade. Entre 2001 e 2004, cerca de $\frac{1}{3}$ da recente redução da desigualdade entre pode ser explicada pelos programas de transferências de renda. No caso da região nordeste, as transferências explicam até 87% da queda do índice de Gini para a região.

Contudo, apesar de as transferências de renda terem sido importantes para a redução da desigualdade no Brasil, o peso da renda do trabalho no total dos rendimentos fez com que esta parcela fosse a mais relevante para uma distribuição de renda menos concentrada. Assim, no Brasil, para os anos de 2001 a 2004, foi o mercado de trabalho o grande responsável pela desconcentração de renda, segundo autores como Hoffmann (2006, p.79), Soares (2006, p.25), Schwartzman (2006, p.16) e Barros et al (2006). Esta constatação está em linha em a literatura internacional sobre o tema.

Segundo Székely (2001, p. 11) os programas de transferência de renda, embora sejam importantes mecanismos de assistência social, não são capazes de mudar a estrutura econômica geradora de desigualdades e pobreza. Ou seja, buscam reduzir os impactos de situações adversas que afetam o nível de vida das populações vulneráveis e as condicionalidades promovem capacitação física

e social dos indivíduos beneficiados, todavia não tornam o ambiente econômico criador de oportunidades. O aumento do capital humano precisa ser realizadas no mercado, caso contrário os programas de transferência de renda não atingirão seus objetivos.

Como comenta Britto (2006, p.10): “In the long run, the translation of higher educational attainment into higher earnings cannot be taken for granted. It depends on the quality of education, rates of employment, absorption of skilled labor in the economy and general rates of return to education”.

Isto é, os programas de TRC são um instrumento poderoso da política social do país, mas por si só não conseguem eliminar a desigualdade e pobreza, pois não atuam sobre suas causas, e não podem garantir que as capacidades adquiridas (pelo cumprimento das condicionalidades) serão absorvidas pelo mercado de trabalho. As causas da desigualdade têm componentes econômicos, sociais e históricos. E a absorção das capacidades adquiridas depende das oportunidades existentes no mercado, que são mais facilmente geradas em contextos de crescimento econômico.

Como é ressaltado por vários autores, entre eles Dedecca¹⁹ no caderno ALIAS do jornal O Estado de São Paulo, “O baixo crescimento com que o país convive nas últimas décadas tem comprometido a geração de emprego e a evolução da renda.” E o que é agravante: “no período recente, temos visto uma recuperação no mercado de trabalho – marcada, porém, por empregos de baixíssimo rendimento e qualificação”. O fato de a renda média ter apresentado uma tendência de queda desde 1995 e a geração de empregos ter se dado sobretudo para os decis inferiores de renda compromete o processo de redução da desigualdade. Além disso, como resalta o autor, para que os programas de transferência continuem a apresentar efeitos de redução da desigualdade, seu valor deverá crescer, o que compromete o orçamento do governo federal.

Desta forma, é importante que os programas de transferência de renda continuem a ser promovidos, mas não se pode esperar que sejam a solução para a redução da pobreza e desigualdade. Eles devem ser um componente em uma estratégia econômica e social mais abrangente de desenvolvimento.

¹⁹ Caderno ALIAS, jornal O Estado de São Paulo, 25/08/2006.

6. REFERÊNCIAS

3rd International Conference on Conditional Cash Transfers. Atas dos debates. Istanbul, 26 a 30 de junho de 2006.

Aliás, caderno de O Estado de São Paulo. 25/08/2006.

BANCO MUNDIAL. Dados para o Gini para diversos países. Washington, 2005.

BANCO MUNDIAL. Safety nets. Disponível em: <<http://www.worldbank.org/safetynets>>. Acesso em: 19 abr. 2007.

BARROS, R. P. Uma análise das principais causas da queda recente na desigualdade de renda brasileira. In: **Revista Econômica**, Rio de Janeiro, v.8, n.1, p. 173-202, junho 2006.

BARRIENTOS, A. & SABATES-WHEELER, R. Local Economy effects of social transfers. Final Report. Institute of Development Studies, University of Sussex, dezembro 2006.

BARRIENTOS, A. & SANTIBAÑEZ, C. Social Protection in Latin America: where is it coming from? where is it going to? Institute of Development Studies, University of Sussex, janeiro 2007.

BRITTO, T. Recent trends in the development agenda of Latin América: an analysis of conditional cash transfers, MDS, Brasília, fevereiro 2005.

BOUILLON, C. P. & TEJERINA L. Do We Know What Works? A Systematic Review of Impact Evaluations of Social Programs in Latin America and the Caribbean. Draft. Inter-American Development Bank, Washington, dezembro 2006.

DE LA BRIÈRE, B. & ROWLINGS, L. B. Examining Conditional Cash Transfer Programs: A Role for Increased Social Inclusión? SP Discussion Paper, n. 0603. World Bank, Washington, junho 2006.

CEPAL. La protección social de cara al futuro: acceso, financiamiento y solidaridad. 2006

CORNIA, G. A., SHORROCKS, A. & HOEVEN, R. Wider perspectives on growth, inequality and poverty: Millenium Goals will only be achieved if the development community pays more attention to inequality. In: UNITED NATIONS, **Wider Angle**. n.1, Helsinki, 2004.

DEDECCA, C. S. Anos 90: A Estabilidade com Desigualdade, Instituto de Economia, Campinas, 2004.

DEDECCA, C. S. A redução da desigualdade de renda no Brasil: uma estratégia complexa. In: BARROS, R. P., FOGUEL, M. N. & ULYSSEA, G. (Orgs) **Desigualdade de Renda no Brasil: uma análise da queda recente** v. 1, pgs 299-330, IPEA, Brasília, 2006.

FARRINGTON, J. & SLATER, R. Introduction: Cash Transfers: Panacea for Poverty Reduction or Money Down the Drain. In: **Development Policy Review**, Londres, v.24, issue 5, p. 499-511, setembro 2006.

FERREIRA, H. G. et al. Ascensão e queda da desigualdade de renda no Brasil. In: **Revista Econômica**, Rio de Janeiro, v.8, n.1, p. 147-169, junho 2006.

FONSECA, A. Los sistemas de Protección Social en America Latina: Un análisis de las transferencias monetarias condicionadas. PNUD, setembro 2006.

HOFFMANN, R. Transferências de renda e a redução da desigualdade no Brasil e cinco regiões entre 1997 e 2004. In: **Revista Econômica**, Rio de Janeiro, v.8, n.1, p. 55-81, junho 2006.

LANGONI, C. **Distribuição da renda e desenvolvimento econômico no Brasil**, Rio de Janeiro. 1973

LINDERT, K. Brazil: Bolsa Familia Program – Scaling-up Cash Transfers for the Poor. In: **MfDR Principles in Action: Sourcebook on Emerging Good Practices**. p.67. Managing for Development Results, OCDE, março 2006.

MARQUES, R. M. **A importância do Bolsa Família nos municípios brasileiros**. MDS, Brasília, novembro 2004.

MDS - Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Benefício de Prestação Continuada. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br>>. Acesso em: 25 abr. 2007.

MDS - Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Programa Bolsa Família. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br>>. Acesso em: 25 abr. 2007.

MEDEIROS, M., DINIZ, D. & SQUINCA, F. **Transferências de renda para a população com deficiência no Brasil: uma análise do Benefício de Prestação Continuada**. IPEA, Brasília, Texto para Discussão Nº 1184, agosto 2006.

POCHMANN, M., CAMPOS, A. & BARBOSA, A. **Atlas da exclusão social, vol. 3: Os ricos no Brasil**, 2004.

SALM, C. Sobre a recente queda da desigualdade de renda no Brasil: uma leitura crítica. In: BARROS, R. P., FOGUEL, M. N. & ULYSSEA, G. (Orgs) **Desigualdade de Renda no Brasil: uma análise da queda recente** v.1, pgs. 279-297, IPEA, Brasília, 2006.

SCHWARTZMAN, S. **Redução da desigualdade, da pobreza, e os programas de transferência de renda.** IETS – Instituto de Estudos do Trabalho e Sociedade, 2006.

SINGER, P. **Repartição da Renda, pobres e ricos sob o regime militar**, Rio de Janeiro, 1986.

SOARES, S. **Distribuição de renda no Brasil de 1976 a 2004 com ênfase no período entre 2001 e 2004.** IPEA, Brasília, Texto para Discussão Nº 1166, fevereiro 2006.

TAVARES, P. A. **Uma avaliação do programa Bolsa Escola Federal: focalização e impacto na distribuição de renda e pobreza.** Monografia com menção honrosa pelo Prêmio IPEA CAIXA 2006.

UNCTAD. **World Investment Report**, 2006. Key data from WIR Annexe tables <<http://www.unctad.org/Templates/Page.asp?intItemID=3277&lang=1>> Acesso em: 19 jun. 2007.

UNDP. **Poverty in Focus: Social Protection, the role of cash transfers.** IPC – International Poverty Centre. Brasília, junho, 2006.