

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA

**A EVOLUÇÃO DA DESIGUALDADE DE RENDA NO BRASIL E O PAPEL DO
PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA**

FERNANDO FELBER BATAGLIN

Porto Alegre

2010

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA

**A EVOLUÇÃO DA DESIGUALDADE DE RENDA NO BRASIL E O PAPEL DO
PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA**

Autor: Fernando Felber Bataglin

Orientador: Prof. Dr. Pedro Cezar Dutra Fonseca

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado
ao Departamento de Ciências Econômicas
para obtenção do grau de Bacharel em
Ciências Econômicas.

Porto Alegre

2010

FERNANDO FELBER BATAGLIN

**A EVOLUÇÃO DA DESIGUALDADE DE RENDA NO BRASIL E O PAPEL DO
PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA**

Trabalho de conclusão submetido ao Curso de Graduação em Economia, da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, como quesito parcial para obtenção do título de Bacharel em Ciências Econômicas.

Aprovado em: Porto Alegre, _____ de _____ de 2010

Prof. Dr. Pedro Cezar Dutra Fonseca - Orientador

UFRGS

Prof. Dr. Julio Cesar de Oliveira

UFRGS

Prof. Ms. Ario Zimmermann

UFRGS

Resumo

Este trabalho propõe-se a analisar o impacto trazido pelo Programa Bolsa Família sobre a desigualdade de renda observada no Brasil nos últimos anos, com seus conseqüentes reflexos sobre a pobreza. Para tanto, recorre-se, inicialmente, a análise da própria evolução do perfil distributivo operada no país a partir da década de 1960 evidenciando-se a calamitosa disparidade social brasileira. Paralelamente, o advento da estabilização econômica, nos anos 1990, provocou relativa melhoria no quadro de concentração de renda e pobreza, porém também suscitou novos debates acerca da adoção de políticas que intensificassem tal processo. Nesse contexto, o surgimento do Programa Bolsa Família, no âmbito dos denominados Programas de Transferência de Renda Condicionada, possibilitou a montagem de uma inteligente estrutura estatal descentralizada a qual, demonstrar-se-á ao longo do trabalho, jogou um importante papel para a redução na desigualdade de renda, principalmente, a partir de 2001 no Brasil.

Palavras-chaves: economia brasileira, distribuição de renda, pobreza, Programa Bolsa Família.

Agradecimentos

Aos professores, funcionários e colegas da Faculdade de Ciências Econômicas. Do mesmo modo, ao CNPq pelo suporte financeiro a mim ofertado ao longo do curso como bolsista de iniciação científica.

Por fim, ao meu orientador Pedro Cezar Dutra Fonseca pelo imprescindível auxílio prestado para conclusão deste trabalho.

Sumário

1. INTRODUÇÃO	7
2. ASPECTOS TEÓRICOS DA DISTRIBUIÇÃO DE RENDA E POBREZA	9
2.1 – Teorias sobre a distribuição funcional da renda	9
2.2 – Teorias sobre distribuição pessoal da renda.....	12
2.3 – O debate no Brasil	15
2.3.1 – Perfil distributivo nas décadas de 1970 e 1980	17
2.4 – O conceito de pobreza	20
3. O PERÍODO PÓS-PLANO REAL E A MONTAGEM DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA ..	23
3.1 – A estabilidade econômica e seus impactos	24
3.1.1 – O Plano Real.....	24
3.1.2 - As transformações na desigualdade e pobreza e a “estabilidade inaceitável”	27
3.2 – O Programa Bolsa Família.....	32
3.2.1 – Os antecedentes.....	33
3.2.2 – A evolução do programa	36
3.2.2.1 – Os benefícios	38
3.2.2.2 – As contrapartidas.....	39
3.2.2.3 – O sistema de gestão	42
3.2.2.4 - A cobertura e focalização	44
4 – A QUEDA RECENTE NA DESIGUALDADE E POBREZA E O PAPEL DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA	50
4.1 – As transformações recentes no perfil distributivo	50
4.2 – O impacto do Programa Bolsa Família	56
5. CONCLUSÃO.....	60
APÊNDICE.....	62
REFERÊNCIAS.....	64

1. INTRODUÇÃO

O perverso perfil distributivo existente no Brasil se destacou a partir dos anos 1970, desde então, se tornou objeto de intensos e, muitas vezes, calorosos debates tanto entre acadêmicos quanto na própria arena política.

Da mesma forma, os níveis de concentração de renda brasileiros situam-se há várias décadas entre os piores do mundo e as discussões travadas em torno de seus condicionantes, bem como das formas de resolução deste grave problema são temas de infindáveis controvérsias. Paralelamente, mesmo sendo fenômenos distintos, a desigualdade de renda e a pobreza apresentam certo nível de correlação, permitindo, assim, que a caótica situação apresentada pela primeira agrave ainda mais o estado de pobreza de significativos contingentes populacionais.

Entretanto, o fato de o país experimentar uma trajetória tão longa de desigualdades fez com que estas se desenvolvessem em paralelo aos mais diferenciados acontecimentos da vida econômica do país. Estes, de forma mais ou menos intensa, repercutiram sob a esfera distributiva alterando sua dinâmica - no mais das vezes de modo a piorá-la - e, por conseguinte, influenciando a formulação das estratégias e das ferramentas destinadas a minorá-la.

Sob este enfoque, a partir de meados da década de 1990, assistiu-se ao surgimento de uma série de Programas de Transferência de Renda Condicionada (PTRCs) sendo o mais notável deles o Programa Bolsa Família, criado oficialmente em 2003.

Nossa hipótese, neste trabalho, é que tais PTRCs e, em especial, o Programa Bolsa Família se transformaram em um instrumento para a redução de desigualdade de renda no Brasil.

Dessa forma, o objetivo deste trabalho é investigar os efeitos gerados pelas transferências governamentais oriundas do Programa Bolsa Família sobre os níveis de desigualdade de renda do Brasil, com seus conseqüentes reflexos sob a pobreza.

Para tanto, realiza-se, inicialmente, uma explanação acerca dos principais conceitos teóricos e debates desenvolvidos no Brasil a respeito da questão da distribuição de renda,

bem como uma análise da evolução do perfil distributivo brasileiro nas décadas anteriores a 1990, além disso, procedesse a conceituação da pobreza.

Posteriormente, o capítulo 3 dedica-se a demonstrar as transformações ocorridas pós-Plano Real e a conseqüente percepção da importância da adoção de políticas redistributivas para o combate à desigualdade de renda e pobreza, realizando-se, paralelamente, a análise da montagem e evolução do Programa Bolsa Família.

E, por fim, o capítulo 4 evidenciará as modificações ocorridas nos anos recentes na concentração de renda, e suas repercussões sobre a pobreza, procurando ressaltar a contribuição dada pelo Programa Bolsa Família para as transformações observadas.

2. ASPECTOS TEÓRICOS DA DISTRIBUIÇÃO DE RENDA E POBREZA

A desigualdade de renda vem sendo alvo de intensos debates pelos economistas desde os períodos mais longínquos da análise econômica. O tema suscita significativas polêmicas tanto por sua complexidade quanto pela elevada carga de juízos ético-morais que, no mais das vezes, permeiam a discussão sobre a questão.

Neste contexto, a preocupação com o aspecto distributivo remonta a autores como David Ricardo e Karl Marx os quais desenvolvem, ao lado de outros autores clássicos, algumas das primeiras teorias a respeito do assunto. Tais teorias ficaram conhecidas como teorias sobre distribuição funcional da renda e buscavam relacionar, conforme Ramos e Reis (1991), a distribuição do produto nacional entre as diferentes classes da economia, isto é, a parcela correspondente ao governo, aos trabalhadores e aos capitalistas. Entretanto, o debate atual vai além da simples análise da divisão do produto nacional e busca analisar, de forma mais acurada, a distribuição da renda entre os próprios indivíduos abrindo caminho para o desenvolvimento das chamadas teorias sobre distribuição pessoal da renda.

No tocante ao Brasil, a forte elevação nos índices de desigualdade observados no período entre 1960 e 1970 tornou a distribuição pessoal da renda objeto de calorosos debates na década de 1970.

Em face ao exposto, passa-se a uma análise dos principais conceitos acerca da distribuição de renda e sua aplicabilidade ao caso brasileiro, procedendo-se, posteriormente, uma abordagem a respeito dos aspectos concernentes à pobreza.

2.1 – Teorias sobre a distribuição funcional da renda

Ramos e Reis (1991) destacam, dentre as construções teóricas a respeito da distribuição funcional da renda, as produzidas por David Ricardo, Karl Marx, Kalecki e Kaldor, além da contribuição ofertada pelos marginalistas.

A primeira das teorias a sugerir um mecanismo para o processo de distribuição da renda é a de David Ricardo. Nesta teoria procura-se destacar o papel do arrendamento da

terra. Sob esse prisma, conforme Feijó (2001), países dotados de terras com níveis de qualidade diversos levariam ao surgimento de uma renda cobrada por seus proprietários em razão das diferentes capacidades produtivas destas. Nesse contexto, a expansão da produção promoveria uma contínua ocupação de terras cada vez menos produtivas, desse modo:

“À medida que novas inversões de capital são feitas, os preços dos alimentos tendem a crescer pela queda na produtividade dos fatores. Com isso, os salários por unidade de capital crescem mesmo que os salários reais permaneçam constantes no nível de subsistência. A renda, também medida em unidade de capital, cresce acompanhando o volume ampliado de excedentes nas condições inframarginais em que o capital é mais produtivo. Já que os lucros são obtidos como resíduo, dada a diferença entre o produto total e os custos em salários e renda da terra, os lucros por unidade de capital decrescem não apenas porque as parcelas dos custos estão ampliando-se, mas também porque o produto por unidade de capital é decrescente...” Feijó (2001, p. 174)

Em síntese, para Ricardo, uma proporção crescente do produto gerado pela sociedade seria destinada à renda (arrendamento) da terra, ao passo que os lucros tornar-se-iam decrescentes e os salários manter-se-iam ao nível de subsistência.

Marx, por seu turno, também trazia, em sua teoria a respeito do processo distributivo, a idéia de que os trabalhadores receberiam um salário fixado ao nível de subsistência. Desse modo, os salários não cresceriam devido à existência de um “exército industrial de reserva” de trabalhadores, o qual seria continuamente renovado pelo próprio crescimento populacional ou por outros fatores como inovações tecnológicas. Paralelamente, os capitalistas se apossariam da mais-valia, a qual possibilitaria o prosseguimento da acumulação de capital e a geração de empregos. Destaca-se, nesta linha de pensamento, conforme Ramos e Reis (1991), a transferência das relações conflituosas existentes entre capital e trabalho para a esfera distributiva, pois, se por um lado, os trabalhadores tentariam melhorar seu padrão de vida através de salários mais altos, por outro, os capitalistas procurariam mantê-los a níveis mínimos de forma a preservar a acumulação de capital e, conseqüentemente, a ampliação do sistema.

Entretanto, ao final do século XIX, com o advento da chamada Revolução Marginalista, a conotação conflituosa do aspecto distributivo, trazida pela concepção marxista, cederá espaço para uma idéia de harmonia. Dessa forma, para os marginalistas, tanto os trabalhadores quanto os capitalistas apresentam-se como proprietários de fatores de produção em busca do melhor nível de remuneração possível. Destarte, considerando-se o paradigma neoclássico, as firmas em concorrência perfeita contratariam mão-de-obra até o ponto em que a receita marginal gerada pela última unidade contratada fosse igual ao

custo desta, ou seja, a taxa de salário. Assim, cada salário corresponderia a uma quantidade de trabalho demandada pelas firmas. Por outro lado, os trabalhadores decidiriam o quanto estão dispostos a trabalhar para um dado nível de salário de acordo com suas preferências pessoais, isto é, via alocação de seu tempo entre lazer ou trabalho gerando, assim, uma oferta global de mão-de-obra. Por fim, da contraposição entre essas duas forças – firmas e trabalhadores - resultaria o salário de equilíbrio da economia.

Kalecki desenvolveu uma teoria acerca da distribuição funcional da renda em que são consideradas explicitamente as imperfeições de mercado e a existência de relações conflituosas entre os fatores capital e trabalho. O modelo keleckiano assume que as empresas determinam o preço de seus bens a partir da aplicação de uma margem (*Mark up*) sob seus custos variáveis, os quais são formados pelas despesas com salários e matérias-primas, de forma que tal margem seja suficiente para cobrir tanto os custos variáveis quanto os custos fixos e, além disso, gerar lucro. Contudo, a fixação de uma margem sobre os custos variáveis acaba por impor uma significativa restrição sob o poder reivindicatório dos trabalhadores, porquanto na medida em que aumentos salariais ocorressem estes terminariam por ser automaticamente convertidos em aumentos de preços. Em paralelo, ao se aceitar a hipótese de que as margens impostas pelas empresas variariam inversamente com o nível de competição na economia deduz-se que quanto maior a competição menor será o monopólio de mercado e, conseqüentemente, a possibilidade da fixação de margens elevadas, proporcionando, assim, uma maior participação dos salários na renda total. Logo, “a distribuição funcional da renda seria função do grau de imperfeição existente no funcionamento dos mercados”, destacam Ramos e Reis (1991, p. 25).

E, por fim, o modelo expresso em Kaldor (1960), de cunho keynesiano, parte do pressuposto de que o nível de investimento é determinado *a priori* em decorrência de alguma meta de crescimento econômico pré-estabelecida. Nesse contexto, como capitalistas e trabalhadores possuiriam propensões a poupar diferenciadas uma distribuição adequada da renda se faria necessária para promover o equilíbrio entre poupança e investimento. Dessa forma, modificações nos níveis desejados para os investimentos demandariam alterações na distribuição de renda. Assim sendo, se as metas de crescimento fossem revistas para cima e, por conseguinte, o investimento desejado elevado, uma redistribuição de renda em favor dos capitalistas seria necessária, pois estes possuiriam uma propensão a poupar maior que os trabalhadores. Em síntese, quanto maior a meta de crescimento almejada mais viesada em favor dos capitalistas seria a distribuição de renda.

Embora as teorias de distribuição funcional tenham um papel de destaque no estudo das desigualdades, estas vêm cedendo espaço, ao longo do tempo, para as teorias de distribuição pessoal. Tal fato ocorre, em parte, pelo próprio enfoque da escola neoclássica, hoje preponderante na ciência econômica. Desse modo, a proporção das parcelas distributivas, afirma Nolan (1987), têm inclusive sido utilizadas para a construção de explicações acerca dos padrões de distribuição pessoal de renda observados.

2.2 – Teorias sobre distribuição pessoal da renda

As teorias sobre distribuição pessoal da renda procuram realizar um estudo sobre as variáveis e mecanismos responsáveis pela determinação da renda de um indivíduo. Tal conjunto de teorias é de fundamental importância, pois permite um melhor entendimento referente à distribuição de bem-estar entre as pessoas. Dessa forma, prelecionam Ramos e Reis (1991, p.26):

“não basta saber qual parcela do produto nacional apropriada pelo trabalho (ou pelo capital), é necessário também saber como a renda global do trabalho é dividida entre os trabalhadores”.

Essas teorias, diferentemente das teorias da distribuição funcional, que possuem várias linhas de pensamento, dividem-se em duas grandes vertentes, sendo as quais: a teoria estocástica e a teoria que relaciona as rendas individuais diretamente a um conjunto de características que refletem a “habilidade” dos indivíduos.

A teoria estocástica procura explicar a assimetria na distribuição de renda como resultado dos movimentos aleatórios nas rendas individuais. Assim, a cada período, as rendas dos indivíduos estariam expostas a possibilidade de sofrerem variações percentuais aleatórias de idêntica probabilidade, não importando qual fosse seu nível. Nesse contexto, partindo-se de uma distribuição inicial qualquer, o processo acabaria por convergir para uma distribuição log-normal da renda pessoal, conforme pode ser observado em Pen (1974). Tal modelo, entretanto, tem como inconveniente o fato de a renda média crescer de maneira autônoma.

Desse modo, os modelos estocásticos oferecem poucos subsídios para uma compreensão mais profunda a respeito da dinâmica distributiva, pois não levam em consideração a participação dos indivíduos na formação de sua renda, isto é, não é possível identificar, a partir de um modelo estocástico, como as escolhas de uma pessoa ou suas

características inatas repercutem para distribuição da renda, dificultando, dessa forma, uma melhor visualização dos determinantes da desigualdade e contribuindo pouco para a construção de políticas destinadas a minorá-la.

Por outro lado, determinados conjuntos de características específicas que um indivíduo pode possuir, sejam estas determinadas por questões genéticas ou por escolhas pessoais, podem de acordo com suas condições de oferta e demanda bem como das taxas de retorno e distribuição desses atributos na economia gerarem significativos impactos sobre a distribuição de renda.

Nesse contexto, as características genéticas determinantes das habilidades estariam ligadas, por exemplo, as potencialidades cognitivas do indivíduo as quais poderiam ser medidas através de um teste Q.I. embora este, muitas vezes, seja considerado como falho e incompleto. Ao mesmo tempo, Taubman (1978) tomando por base a análise de dados de gêmeos idênticos chega a resultados que indicam a preponderância de fatores genéticos para as habilidades em níveis significativamente mais elevados do que as mesmas podem ser explicadas a partir dos anos de escolaridade.

Contudo, Friedman (1953) é quem primeiramente inverte a lógica de tal raciocínio procurando evidenciar a importância das escolhas das pessoas, de acordo com a estrutura de gostos que cada ser humano possui, para a determinação da distribuição pessoal de renda.

Na esteira desse entendimento é imprescindível levar em consideração que as decisões tomadas pelos indivíduos podem influenciar em sua renda. Assim, atitudes como adiar a entrada no mercado de trabalho para acumular maiores níveis de qualificação, dispensar um emprego com baixa remuneração em prol da busca por melhor colocação, assim como, quaisquer outras medidas tendentes à aquisição de educação, acúmulo de informação, preservação da saúde, dentre outras poderiam impactar de forma significativa os níveis de renda do indivíduo e, do ponto-de-vista global, efetivar mudanças no perfil distributivo da sociedade. Nesta linha de raciocínio emerge a chamada teoria do capital humano, sob a qual dissertam Ramos e Reis (1991, p.28):

“A espinha dorsal desta teoria é a consideração de que os indivíduos não gastam consigo mesmos, em muitas situações, por mera questão de prazer presente, mas sim em busca de retornos futuros”.

No tocante à questão da distribuição de renda, a teoria do capital humano oferece ênfase especial ao papel da educação, pois tendo por base suas preferências pessoais e os retornos em função dos diferentes níveis educacionais - uma vez que a aquisição de

educação elevaria a produtividade marginal - as pessoas decidem a quantidade de educação a ser almejada, visando a maximizar o valor presente de seu bem-estar ao longo do ciclo de vida. Seguindo este raciocínio, em uma sociedade marcada por igualdade de oportunidades e perfeito acesso à informação, a desigualdade de renda existente refletiria apenas as diferenças entre as preferências de seus componentes, isto é, taxas de retorno diversas, e o estágio do ciclo de vida em que se encontram. Neste cenário não haveria espaço para políticas redistributivas dado que as pessoas estariam maximizando seu bem-estar ao longo do tempo.

Contudo, a característica mais condizente com o mundo real é a ocorrência de acesso imperfeito à informação, além da possibilidade de existência de outros obstáculos como mercados de capitais imperfeitos para a implementação das decisões individuais, o que seria resolvido, segundo os teóricos do capital humano, por meio de políticas destinadas a facilitar o acesso ao sistema educacional, de modo a melhorar a distribuição da educação e, por conseguinte, a distribuição da renda.

Concomitantemente, existem críticas quanto à posição que a educação recebe nos modelos da teoria do capital humano, pois o nível educacional possuiria, para os adeptos dessa corrente, uma vinculação muito estreita com os aumentos de produtividade.

Neste contexto, emerge a escola credencialista a qual questiona o fato dos trabalhadores mais educados serem preferidos em virtude de sua maior produtividade. Esta escola defende que a educação formal não altera, por si só, a produtividade dos indivíduos, porém, os níveis mais altos de instrução, possibilitariam maior confiabilidade, maior motivação, maior capacidade de adaptação a regras institucionais razões pelas quais os empregadores prefeririam trabalhadores mais educados. Na prática, tais características não são observáveis no momento da contratação, dessa forma, “a educação seria utilizada como uma variável de triagem” Ramos e Reis (1991, p.29).

Entretanto, a crítica formulada pelos credencialistas não questiona o cerne da teoria do capital humano, ou seja, a de que os níveis educacionais, de uma forma ou de outra, geram diferenciais de renda. Assim, a construção de uma crítica mais robusta impõe a necessidade de análise das condições da estrutura de emprego da economia explorando, desse modo, o que é considerada a principal deficiência da teoria do capital humano, isto é, a ênfase exagerada à oferta *vis-à-vis* da demanda no mercado de trabalho. Nas palavras de Ramos e Reis (1991, p.30):

“Os modelos de segmentação dos mercados de trabalho (*internal labor market*), a teoria dualista, os modelos de competição por empregos e outros, exploram a idéia

da existência de imperfeições no mercado de trabalho que afetariam a estrutura de empregos, de modo a limitar consideravelmente os efeitos distributivos de uma melhor distribuição de educação”.

Portanto, conforme Ramos e Reis (1991), considerando que a renda do indivíduo é determinada por suas dotações iniciais de riqueza, por suas decisões de investimento tomadas ao longo da vida e pelas próprias características da sociedade o fato de a teoria do capital humano se debruçar somente sob a influência exercida pelas decisões de gasto do indivíduo, ignorando os aspectos concernentes à riqueza pessoal e à transmissão intergeracional de renda possibilita aos teóricos do capital humano fornecer somente uma explicação parcial acerca da mecânica distributiva.

2.3 – O debate no Brasil

Os países subdesenvolvidos apresentam problemas relacionados a imperfeições e incompletudes em alguns de seus segmentos de mercado, além de dificuldades de acesso à informação, em níveis, geralmente, mais acentuados do que os observados no mundo desenvolvido. Este fato, muitas vezes, complexifica a análise das questões distributivas fazendo com que a própria estrutura econômica desses países desempenhe um papel de destaque.

No Brasil, a publicação do Censo Demográfico de 1970 foi o grande propulsor de um intenso debate acerca da questão distributiva haja vista que os dados permitiram uma comparação com o Censo de 1960 e revelaram uma deterioração, ao longo da década, com forte elevação nos níveis de concentração de renda. O índice de Gini no país passara, entre 1960-70, de 0,49 para 0,57 (Hoffmann e Duarte, 1972).

Neste contexto, as discussões, em âmbito acadêmico, se desenrolaram por intermédio de duas óticas bastante distintas na visão de Ramos e Reis (1991). De um lado, autores como Langoni (1973), Senna (1976) e Castello Branco (1979) adotaram como base o modelo do capital humano e procuraram associar a deterioração do quadro distributivo com o forte ritmo de crescimento econômico observado no período. Já em uma extremidade oposta autores como Fishlow (1972, 1973), Hoffmann e Duarte (1972) e Bacha e Taylor (1980) deslocaram a ênfase dada ao crescimento econômico para a política econômica levada a cabo pelo governo, em especial no período 1964-67, a qual teria atuado fortemente no sentido de uma maior concentração de renda. Além disso, rejeitaram a teoria do capital humano e focaram suas análises em modelos de segmentação dos mercados de trabalho.

Langoni (1973) serviu de marco de referência para o debate, pois os trabalhos posteriores, ou buscaram desenvolver suas linhas de raciocínio ou contestar seus argumentos. Esse autor procura demonstrar que a piora do quadro distributivo, na década de 1960, está ligada ao desenvolvimento econômico por meio de dois mecanismos temporários, quais sejam: (i) as mudanças na composição da força de trabalho, ou seja, em atributos como sexo, idade e educação, como também, em sua própria alocação regional e setorial e (ii) os desequilíbrios no mercado de trabalho oriundos da forte expansão da demanda por mão-de-obra qualificada, na presença de uma oferta relativamente inelástica a curto-prazo, teriam alargado os diferenciais de renda entre os grupos de trabalhadores, favorecendo o aprofundamento da desigualdade de renda. O primeiro dos aspectos, destacado em (i), se constituiria em uma situação típica de economias em início do processo de desenvolvimento, as quais passam por transformações na composição do emprego, que foi analisada de forma proeminente por Kuznets (1955). Segundo este autor, a relação entre crescimento econômico e distribuição de renda assumiria a forma de um U invertido; assim, a desigualdade se elevaria nas fases iniciais do desenvolvimento e, posteriormente, se reduziria a partir de um determinado ponto.

Embora o estudo de Langoni considere fatores como composição regional e setorial, sexo e idade da força de trabalho para a avaliação das transformações no perfil distributivo, somente os aspectos relacionados à educação são realmente aprofundados, pois esta, segundo o autor, seria a variável mais importante para explicar a acentuação da desigualdade de renda entre 1960-70. Do mesmo modo, seguindo a tese de Kuznets, prenunciava que a continuidade do desenvolvimento possibilitaria a gradual expansão das oportunidades educacionais a grupos cada vez mais amplos levando à reversão do aumento da concentração de maneira absolutamente funcional ao sistema econômico.

Em que pese tais argumentos surgirão, posteriormente, interpretações alternativas minorando a importância dos efeitos da educação e buscando linhas diferenciadas de análise.

Fishlow (1973) reforça a importância do nível de riqueza prévia, o qual é desconsiderado por Langoni, inclusive por esta estar relacionada com a educação. Paralelamente, o aumento da concentração de renda estaria fortemente correlacionado com o violento processo de ajuste o qual teve lugar na economia brasileira no período 1964-67 o qual arrefeceu o crescimento do produto e abriu caminho para a adoção de uma política salarial fortemente contracionista, juntamente com intervenção nos sindicatos e inflação corretiva sob os preços dos produtos controlados pelo poder público, que possibilitou a

queda dos salários reais, inclusive do salário mínimo, golpeando fortemente o poder de compra dos grupos mais desfavorecidos. Além disso, Fishlow rejeita a tese da inevitabilidade da deterioração do quadro distributivo em fase de um cenário de rápido crescimento econômico. Assim, a piora do perfil distributivo estaria, em realidade, fortemente ligada aos baixos níveis de produtividade, em especial no setor rural, que poderiam ser combatidos com uma ênfase maior na educação básica, em detrimento ao favorecimento do ensino secundário e superior, que elevariam as disparidades, fazendo com que os índices de crescimento obtidos no período não se traduzissem em benefícios proporcionais para população (Fishlow, 1972).

Contudo, embora a interpretação oferecida por Fishlow forneça uma linha alternativa ao que propõe Langoni, seu modelo atribui um peso excessivo ao salário mínimo muito contestado por alguns autores, em especial devido ao elevado grau de informalismo reinante no mercado de trabalho no período em análise.

2.3.1 – Perfil distributivo nas décadas de 1970 e 1980

Bonelli e Sedlacek (1989) realizaram um estudo das variações observadas nos níveis de concentração de renda ao longo da década de 1970 tomando por base informações oriundas de várias fontes, dentre as quais os censos demográficos, as PNADs, e até mesmo dados do imposto de renda. As informações permitem constatar um comportamento oscilatório dos índices de concentração, de modo que até meados de 1976/77 ocorreu uma intensificação da concentração de renda com um posterior abrandamento do quadro entre 1977 e 1981, quando as desigualdades de renda se reduzem. Já, do ponto de vista global, a respeito do perfil distributivo prelecionam Bonelli e Sedlacek (1989, p.12):

“Observada de seus extremos, a década de 70 caracterizou-se por uma modesta deterioração na distribuição pessoal de renda. O índice de concentração de Gini passa de 0,57 em 1970 para 0,59 em 1980 quando computado a partir de informações censitárias sobre o rendimento da População Economicamente Ativa (PEA) com rendimento, nas duas datas referidas”.

A sensível piora relatada pelos índices de concentração pode ser observada com relativa preocupação tendo em vista que durante o período se processou um aumento médio de renda *per capita* da ordem de 6% ao ano, evidenciando, dessa forma, que tal

incremento de renda não fluiu de maneira mais intensa para os grupos desfavorecidos. Ao mesmo tempo, o Censo de 1980, se comparado ao de 1970, passou por modificações metodológicas, pois em 1980 os dados referentes aos recebimentos em espécie foram considerados no conceito de rendimento, ao passo que em 1970 tais recebimentos não foram considerados. Assim, levando-se em conta que este tipo de rendimento é mais significativo para os grupos mais pobres, provavelmente, se os dados fossem perfeitamente ajustados sobressairia uma deterioração mais acentuada da distribuição de renda.

Hoffmann e Kageyama (1985), por seu turno, concluem pela ocorrência de uma evolução substancialmente diversa do perfil distributivo na década de 1970, se comparada à década imediatamente anterior. Dentro desse enfoque, ressaltam a pequena redução no grau de concentração – o qual evolui de 0,55 para 0,53 - quando consideradas as famílias como unidades de análise. No entanto, acabam por relativizar tal indicador uma vez que o mesmo foi obtido através do aumento do número de indivíduos trabalhando por família fato que não pode deixar de ser observado como uma reação das unidades familiares de baixa renda, tipicamente mais numerosas, ao pequeno rendimento pago por indivíduo.

Em paralelo, Hoffmann e Kageyama associam à maior estabilidade no grau de concentração as transformações políticas as quais tem espaço no país, notadamente, a partir da segunda metade dos anos 70, caracterizadas por maior abertura do regime de poder vigente com conseqüente conjuntura favorável para a defesa dos níveis de renda por parte dos assalariados.

No tocante à década de 1980 o período foi marcado por profundas convulsões na ceara política e, principalmente, na econômica, com o surgimento do que ficou conhecido como “década perdida” quando o país enfrentou grandes problemas econômicos relacionados à dependência externa, estagnação e instabilidade de preços, dentre outros. Neste ambiente, o debate acerca da distribuição de renda se opera em moldes diferenciados dos verificados ao longo da década de 1970.

Contudo, será justamente nos anos 1980 que o país experimentará níveis de desigualdades sem precedentes na história brasileira.

Conforme Bonneli e Sedlacek (1991), os níveis de concentração de renda adentram a década de 80 com uma tendência de queda observada desde 1976. Assim, o coeficiente

de Gini se reduziu de 0,589 em 1976 para 0,562 em 1981¹. Tal fato evidencia que o processo recessivo da economia brasileira no período se processou, em um primeiro momento, juntamente com uma descontinuidade na piora dos índices distributivos ocorridas nos anos anteriores a 1976. Entretanto, a partir de 1981 a tendência de queda se reverteu novamente a favor da concentração de renda. Desse modo, o coeficiente de Gini avança de 0,562 em 1981 para 0,582 em 1983, atingindo a incrível marca de 0,635 no ano de 1989. Nesse ínterim, o Plano Cruzado teve êxito em produzir uma interrupção na trajetória de expansão das desigualdades, não obstante tais efeitos foram parcos, porquanto a redução no índice de Gini entre 1985 e 1986 acaba por ser completamente anulada já em 1988.

Embora a tendência geral observada nos anos de 1980 não seja diferente do verificado nas décadas de 60 e 70, ou seja, todos esses períodos foram marcados, de forma mais ou menos intensa, por aumentos na desigualdade, é notório, sem embargo, que entre 1980 e 1990 o quadro macroeconômico era mais adverso. Seguindo essa linha de raciocínio Bonelli e Ramos (1993) procuram relacionar o comportamento do grau de desigualdade com a taxa de crescimento do PIB e o nível geral de preços. Nesse contexto, enfatizaram:

“A evidência apresentada no texto é em favor de uma associação negativa entre variações na desigualdade e crescimento econômico, quando este é medido pelas variações do PIB per capita. Isso indica que não há no curto prazo conflito entre os objetivos de crescimento e equidade. A persistência de um contexto de alta inflação, alternado com intervenções drásticas no funcionamento dos mercados na segunda metade dos anos 80, obscurece o relacionamento entre desigualdade e crescimento. Em particular, obteve-se também evidência de uma associação positiva entre desigualdade e inflação na década de 1980”. Bonelli e Ramos (1993, p. 92).

A fundamentação dada pelos autores para a correlação negativa entre crescimento e desigualdade parte do pressuposto de que nesse ambiente, além do aumento generalizado de renda para todos os extratos da população no caso da ocorrência de crescimento, existiriam, também, maiores possibilidades de absorção da força de trabalho menos qualificada.

Em suma, de 1970 até a entrada da década de 1990 o país continuou a assistir a um significativo aumento em seus níveis de desigualdade. Ademais, a evolução não se processou de maneira linear, de modo que, em alguns períodos, são constatadas certas

¹ Estes dados foram calculados a partir de distribuições decílicas, logo apresentam valores reduzidos em relação aos dados individuais.

tendências de redução da desigualdade de renda, as quais se mostraram, contudo, efêmeras. Por fim, na década de 1980 as transformações no cenário macroeconômico e os sucessivos programas de estabilização emprestaram um novo conjunto fatores que, de alguma forma, influenciaram a mecânica distributiva.

2.4 – O conceito de pobreza

Tomando por base, inicialmente, os aspectos da pobreza mais intimamente relacionados à renda, Romão (1991) e Fava (1984) buscam fazer considerações a respeito dos métodos de identificação e de agregação das pessoas que poderiam ser consideradas pobres. No tocante à identificação da pobreza, podem-se utilizar critérios subjetivos ou objetivos. Os primeiros são de débil base empírica, pois se baseiam em opiniões e sentimentos, mas os critérios objetivos podem ser enfocados do ponto de vista relativo ou absoluto.

Sob o aspecto relativo, a pobreza “ênfatiza a noção de comparação situacional do indivíduo no que concerne à posição que ocupa na sociedade com respeito a seus semelhantes” Romão (1991, p.108). Esta percepção possui uma forte aproximação com a desigualdade na distribuição de renda, isto é, os pobres são os que se situam nas camadas mais baixas da distribuição de renda em comparação com os mais beneficiados pela mesma. Na prática, esta abordagem evidencia as diferentes capacidades de consumo das pessoas.

Já a conceituação absoluta implica o estabelecimento de alguns padrões mínimos de necessidades que seriam fundamentais para a subsistência dos indivíduos tais como requisitos nutricionais, de moradia, de vestuário, dentre outros que são avaliados a preços de mercado e a renda necessária para custear tais requisitos é então calculada.

A conceituação absoluta esta mais de acordo com a realidade dos países subdesenvolvidos que são incapazes de fornecer requisitos mínimos de sobrevivência a parte de seus contingentes populacionais.

Nesse contexto, partindo-se da definição de pobreza absoluta a qual seria mais adequada em face da realidade brasileira pode-se enveredar para a construção de uma linha de pobreza absoluta. Conforme Barros, Henrique e Mendonça (2000, p.22):

“... a abordagem conceitual da pobreza absoluta requer que possamos, inicialmente, construir uma medida invariante no tempo das condições de vida dos indivíduos em uma sociedade. Em última instância, uma linha de pobreza pretende ser o parâmetro que permite, a uma sociedade específica, considerar como pobres todos aqueles indivíduos que se encontrem abaixo de seu valor”.

Desse modo, a construção de uma linha de pobreza absoluta requer, ainda segundo Romão (1991), reunir um conjunto de necessidades materiais consideradas indispensáveis aos indivíduos e, posteriormente, calcular o custo monetário dessas necessidades. Usualmente, estas são divididas em alimentares e outras necessidades (vestuário, transporte, habitação). Nesse contexto, a partir do cálculo dos recursos mínimos para obtenção das necessidades alimentares chega-se ao que ficou definido como linha da indigência e a partir da soma desta com os recursos mínimos exigidos para obtenção das outras necessidades chega-se à linha de pobreza.

Entretanto, em que pese tal inclinação à importância da renda para pobreza o World Development Report (Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial 2000/2001) caracteriza a pobreza como a privação acentuada de bem-estar, dessa forma, tal fenômeno incorporaria aspectos concernentes a níveis baixos de saúde, nutrição, educação e outras áreas do desenvolvimento humano.

Do mesmo modo, mesmo o conjunto de instrumentos e conceitos, relacionados à pobreza, até aqui explicitados sendo de ampla utilização o fenômeno da pobreza já é a várias décadas observado por dimensões diferenciadas que vão além da simples mensuração de parâmetros ligados ao nível de renda. Seguindo essa linha de raciocínio, Hoffmann (1998) chama a atenção para o fato de a linha da pobreza apresentar algumas deficiências justamente porque a renda, por si só, não tem capacidade de explicar as condições de vida de uma família.

Sen (2000), por sua vez, associa pobreza à privação de capacidades por parte do indivíduo, assim, segundo o autor:

“O que a perspectiva da capacidade faz na análise da pobreza é melhorar o entendimento da natureza e das causas da pobreza e privação desviando a atenção principal dos *meios* (e de um meio específico que geralmente recebe atenção exclusiva, ou seja, a renda) para os *fins* que as pessoas têm razão para buscar e, correspondentemente, para as *liberdades* de poder alcançar esses fins”. Sen (2000, p.112)

Contudo, Sen não nega a existência de uma correlação entre pobreza e renda uma vez que a falta de renda pode ser um motivador para a privação de capacidades de uma pessoa. Não obstante, a utilização da noção de capacidades seria mais completa do ponto de vista analítico do que a simples visão da renda, pois as relações que existem entre baixa renda e baixa capacidade podem sofrer variações de acordo com características específicas do próprio indivíduo ou da comunidade ou família no qual está inserido. Desse modo, uma situação de doença grave, idade avançada, vivência em uma estrutura familiar machista, são exemplos de circunstâncias que podem afetar o conjunto de capacidades da pessoa e não se restringem a simples mensuração da renda auferida, embora possam por ela serem influenciadas. Destarte, a abordagem de Sen complexifica a análise da pobreza, mas também abre caminho para o desenho de políticas públicas mais eficientes por levar em consideração múltiplos fatores.

Percebe-se, em última análise, o quanto a questão da pobreza perpassa os aspectos concernentes à renda tornando sua conceituação um desafio multidisciplinar que envolve especificidades ligadas à saúde, educação, características culturais, enfim, uma gama de outros aspectos. Além disso, mesmo os critérios de mensuração que tomam por base rendimentos como a linha de indigência ou a linha de pobreza, por exemplo, são, freqüentemente, alvo de críticas pela dificuldade e arbitrariedade na definição dos valores que as compõem, de modo que, muitas vezes, são utilizados o valor da salário mínimo ou, em outros casos, de um dólar diário como referência.

3. O PERÍODO PÓS-PLANO REAL E A MONTAGEM DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA

Após sucessivas décadas de deterioração do quadro distributivo o Brasil irá assistir, a partir dos anos 90, a dois importantes eventos que redundaram em conseqüências consideráveis para melhoria dos níveis de desigualdade de renda e pobreza.

O primeiro deles será o Plano Real, tal programa de estabilização mostrou-se exitoso para debelar o descontrole de preços reinante na economia brasileira desde o final da década de 1970 e que fora alvo de inúmeros programas econômicos fracassados, tanto ortodoxos quanto heterodoxos. Nesse contexto, o estabelecimento de níveis inflacionários reduzidos terá impactos significativos, principalmente, no que diz respeito à questão da diminuição da pobreza, entretanto, a relativa estabilidade dos níveis de concentração de renda, no período posterior a implantação do plano, abrirá caminho para novos debates acerca de políticas redistributivas, como será demonstrado subseqüentemente.

Além disso, outro fator de relevância verificado será a estruturação, a partir de meados da década de 90, dos chamados programas de transferência de renda condicionada os quais, na esfera federal, darão lugar, posteriormente, ao Programa Bolsa Família e se constituirão em uma nova ferramenta para o combate à excessiva concentração de renda do país através da atuação do Estado como transferidor direto de recursos financeiros para determinados grupos considerados desfavorecidos.

Procedesse desse modo, nas seções subseqüentes, um estudo mais aprofundado dos acontecimentos relatados acima, ou seja, sobre as características gerais do Plano Real e seus efeitos em relação ao aspecto distributivo e, também, sobre como se deu a montagem e evolução, bem como, as características gerais de funcionamento do que é hoje conhecido como Programa Bolsa Família.

3.1 – A estabilidade econômica e seus impactos

3.1.1 – O Plano Real

O Plano Real tem seu desenrolar a partir de 1993 por obra do então Ministro da Fazenda da administração Itamar Franco, Fernando Henrique Cardoso, juntamente com uma equipe de seletos economistas, tais como, Gustavo Franco, André Lara Resende, Edmar Bacha, Pécio Arida e Winston Fritsch. A operacionalização do plano se processará, basicamente, em três etapas, sendo as quais:

- I. Primeiramente, um significativo ajuste fiscal que garantiria o equilíbrio das contas públicas no período pós-plano;
- II. Em um segundo momento seria criada uma nova unidade de conta, que veio a ser denominada URV (Unidade Real de Valor);
- III. E, por fim, a realização da substituição do cruzeiro real pela nova moeda.

A primeira das etapas, centrada no equilíbrio das contas públicas, foi implantada através do PAI (Programa de Ação Imediata) a partir de 14 de junho de 1993. Neste contexto, Silva & Michel (2005) chamam atenção para a importância desta fase uma vez que de nada adiantaria a implantação de um novo plano econômico, o qual conteria a espiral inflacionária em um primeiro momento, se posteriormente o nível de preços viesse a ser novamente pressionado pelo déficit nas contas públicas. Assim, o objetivo explícito era a eliminação do chamado déficit operacional – que inclui o pagamento de juros da dívida pública, porém desconsidera os efeitos da inflação.

Para tanto, segundo Lacerda *et al* (2005), o governo lançou mão de algumas medidas, tais como redução dos gastos da União e aumento da eficiência no ano de 1993, recuperação da receita tributária, equacionamento das dívidas de estados e municípios com a União, controle mais rígido dos bancos estaduais, saneamento dos bancos federais e aprofundamento do programa de privatização. Da mesma forma, o governo sabia que não só os bancos públicos passariam por problemas devido ao processo de ajustamento fiscal, porquanto todos os bancos, inclusive os privados, beneficiavam-se do desequilíbrio fiscal, o qual resultava em efeitos das taxas de juros e inflação sob suas receitas. Assim sendo, também era planejado pela equipe econômica um forte enxugamento do setor como forma de garantir um mercado bancário saudável.

Paralelamente, no tocante à questão tributária, o governo iniciou uma forte campanha de conscientização contra a sonegação e intensificou a fiscalização sobre as grandes empresas. Além disso, promoveu o surgimento de uma nova fonte de receita com a criação do Imposto Provisório sobre Movimentação Financeira (IPMF).

Do mesmo modo, as relações financeiras da União com os demais entes federados foram remodeladas para reduzir as transferências de recursos federais e enquadrar os estados e municípios em condições aceitáveis de endividamento que possibilitassem o pagamento dos débitos com o governo federal. Concomitantemente, foi estabelecido um controle mais rígido por parte do Banco Central sobre os bancos estaduais e limitadas as possibilidades de empréstimos destes para órgãos públicos.

Entretanto, em que pese todas essas medidas, o aprofundamento do ajustamento das contas públicas somente foi possível avançar devido à criação do Fundo Social de Emergência (FSE) o qual abriu caminho para uma maior flexibilização da excessiva rigidez dos gastos públicos federais determinados pela Constituição Federal de 1988.

Por fim, Bresser-Pereira (1996) ressalta que entre dezembro de 1993 e fevereiro de 1994 o ajuste fiscal levado a cabo pelo governo tornou possível um orçamento equilibrado em 1994 tendo sido fundamental para o prosseguimento do programa de estabilização.

Neste contexto, a partir de 27 de Maio de 1994 teve início a segunda fase do Plano Real com a implementação da URV (Unidade Real de Valor). Esta serviu como um instrumento de transição para a introdução de uma nova moeda e pode ser vista como a fase mais delicada do plano de estabilização. Assim, a URV deveria proporcionar “aos agentes econômicos uma fase de transição para a estabilidade de preços”².

O objetivo principal da URV era restaurar a função de unidade de conta da moeda, a qual havia sido destruída pela constante corrosão inflacionária que assolava o cruzeiro real, bem como para referenciar preços e salários. Para tanto, o Banco Central realizava a emissão diária de relatórios a respeito da desvalorização do cruzeiro real e da cotação da URV. Isso acabou por possibilitar ao comércio a determinação de seus preços, salários e contratos tendo por base a URV levando a uma indexação generalizada da economia.

Por outro lado, a introdução da URV também trazia a preocupação do governo com a não geração de conflitos distributivos, que poderiam fomentar distorções que haviam

² Ministério da Fazenda, 1994.

comprometido o sucesso de outras políticas antiinflacionárias. Dessa forma, de acordo com Lacerda *et al* (2005, p. 235):

“O pressuposto básico do Plano Real na fase da URV, foi o da neutralidade distributiva. (...) a equipe econômica considerava essencial que a conversão dos contratos para URV não interferisse no equilíbrio econômico das relações reguladas por esses contratos. No caso dos salários e benefícios, a aplicação desse critério excluía tanto a conversão pelo pico, que traria de volta a espiral inflacionária depois de uma efêmera euforia de consumo, como a conversão pelo piso, que importaria prejuízos aos trabalhadores. A alternativa encontrada foi a conversão pela média de quatro meses, levando em conta a periodicidade da atualização monetária dos salários conforme a política vigente quando da introdução da URV”.

Paralelamente, a adoção da URV, que havia se iniciado pelos salários e pelos benefícios previdenciários, foi gradualmente estendida para os preços privados, os contratos em geral e para as próprias tarifas e preços públicos. Sendo assim, os agentes econômicos puderam passar a rever suas planilhas de custo levando, segundo Lacerda *et al* (2005), a um processo de eliminação da memória inflacionária.

Ademais, a utilização do mecanismo da URV em substituição a métodos mais radicais como o congelamento de preços preservou a estrutura de contratos da economia, minimizando, dessa forma, o intervencionismo e a ineficiência por este gerada.

Finalmente, em 1º de julho de 1994, por meio de uma medida provisória o governo realizou a substituição do Cruzeiro Real pela nova moeda, o Real, adentrando na terceira fase do plano de estabilização. Entretanto, também foi anunciada uma série de medidas que alterava as diretrizes para definição da política monetária. Tais medidas se relacionavam, em parte, a uma maior limitação à possibilidade de emissões monetárias.

Além disso, amparado por reservas cambiais da ordem de US\$ 40 bilhões, o Banco Central flutuou o câmbio e passou a intervir todo o momento que 1 US\$ ultrapassasse o limite de 1 R\$.

Por fim, conforme Silva & Michel (2005), no início da terceira fase, a base monetária foi mantida a níveis baixos (3,2 bilhões) e nos meses subseqüentes à implantação do real a autoridade monetária lançou mão de uma política muito rígida em relação à moeda mantendo a taxa de juros em patamares elevados.

3.1.2 - As transformações na desigualdade e pobreza e a “estabilidade inaceitável”

Com a consolidação da estabilidade econômica advinda com o Plano Real os níveis de inflação antes, muitas vezes, astronômicos passaram a assumir valores moderados. Nesse contexto, espera-se que tal acontecimento gere repercussões sobre a desigualdade de renda e pobreza existentes no país.

No tocante à pobreza, é relativamente nítida a percepção de parte da influência sobre ela gerada pela instabilidade no nível geral de preços, pois toda vez que a inflação aumenta ocorre a deterioração de parte dos salários, inclusive sobre os rendimentos dos considerados pobres. Estes, diferentemente dos grupos pertencentes a classes mais abastadas, ou, até mesmo, pertencentes à classe média, os quais possuem mecanismos diversos para proteção de suas rendas, notadamente, através da correção monetária, dispõe de estreito acesso aos mercados financeiros e alocam grande parte de suas rendas para saciar suas necessidades básicas.

Seguindo esta linha de raciocínio, Rocha (1996)³ realiza uma análise dos níveis de pobreza anteriores e imediatamente posteriores à implantação do Plano Real e os resultados corroboram a favor de uma relação positiva entre inflação e pobreza. Segundo os dados, no ano seguinte à entrada em vigor do plano de estabilização observou-se uma significativa melhoria nos níveis de pobreza possibilitando, conforme a autora, que o percentual de pobres caísse, entre julho de 1994 e julho de 1995, de 38 % para 28% nas regiões metropolitanas analisadas. Por fim, nas palavras de Rocha (1996, p. 16):

“Os indicadores de renda construídos a partir da PME com o objetivo de verificar a evolução da pobreza absoluta após a implantação do Plano Real indicam melhoria inequívoca no período compreendido entre julho de 1994 e janeiro de 1996 em todas as metrópoles analisadas”.

Ao mesmo tempo, Barros, Henrique e Mendonça (2000) procuram analisar a evolução da pobreza desde o final da década de 1970 até os anos posteriores a implantação do Plano Real. Veja-se, nesse sentido, a Tabela 1.

³ A pesquisa foi realizada tendo por base à Pesquisa Mensal do Emprego (PME) a qual considera as regiões metropolitanas de Recife, Belo Horizonte, Salvador, Rio de Janeiro, São Paulo, Porto Alegre e a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD/IBGE).

Tabela 1

Evolução Temporal da Indigência e da Pobreza no Brasil^a - 1977-1999

Ano	Indigência			Pobreza		
	Percentual de Indigentes	Hiato Médio da Renda	Número de Indigentes (Em Milhões)	Percentual de Pobres	Hiato Médio da Renda	Número de Pobres (Em Milhões)
1977	17,0	6,1	17,4	39,6	17,2	40,7
1978	21,8	10,2	23,2	42,6	21,0	45,2
1979	23,9	11,6	26,0	38,8	16,9	42,0
1981	18,8	7,2	22,1	43,2	19,5	50,7
1982	19,4	7,4	23,4	43,2	19,8	52,0
1983	25,0	9,8	30,7	51,1	24,5	62,8
1984	23,6	8,8	29,8	50,5	23,5	63,6
1985	19,3	7,1	25,1	43,6	19,7	56,9
1986	9,8	3,4	13,1	28,2	11,3	37,6
1987	18,5	7,2	25,1	40,9	18,7	55,4
1988	22,1	9,1	30,6	45,3	21,8	62,6
1989	20,7	8,5	29,3	42,9	20,6	60,7
1990	21,4	8,8	30,8	43,8	21,1	63,2
1992	19,3	8,6	27,1	40,8	19,7	57,3
1993	19,5	8,5	27,8	41,7	19,8	59,4
1995	14,6	6,0	21,6	33,9	15,3	50,2
1996	15,0	6,6	22,4	33,5	15,6	50,1
1997	14,8	6,3	22,5	33,9	15,4	51,5
1998	14,1	6,0	21,7	32,8	14,7	50,3
1999	14,5	6,1	22,6	34,1	15,4	53,1

Fonte: Barros, Henrique e Mendonça (2000), com base nas PNADs de 1977 a 1999

^a As linhas de indigência e pobreza utilizadas foram as da região metropolitana de São Paulo.

Os dados da tabela permitem observar que ao longo das décadas de 80 e 90 a pobreza manteve um comportamento de relativa estabilidade com oscilações entre 40% e 45% no percentual de pobres. Contudo, duas contrações nessa tendência podem ser detectadas, quais sejam, em 1986, ano do Plano Cruzado e, em 1994, quando da implementação do Plano Real.

Paralelamente, embora a derrocada do percentual de pobres tenha se demonstrado mais robusta em 1986 seus efeitos foram efêmeros, assim como o plano de estabilização que a acompanhou. Por outro lado, a queda na pobreza proporcionada pelo Plano Real demonstrou-se duradoura. Assim sendo, conforme Barros, Henrique e Mendonça (2000, p.24):

“A combinação entre as flutuações macroeconômicas e o crescimento populacional fez que o número de pobres chegasse a quase 64 milhões na crise de 1984 e a menos de 38 milhões em 1986. O final dos anos 80 apresenta uma aceleração no contingente da população pobre e, no período recente, após o Plano Real, cerca de 10 milhões de brasileiros deixaram de ser pobres”.

Em síntese, os anos imediatamente posteriores ao processo de estabilização da economia assistiram a uma tendência de manutenção do nível de pobreza em um novo patamar, com valores inferiores aos verificados desde o final dos anos 1970.

Já no que tange à desigualdade de renda, embora sua relação com a inflação não seja, aparentemente, tão clara quanto à que se processa entre a corrosão dos salários, provocada pela inflação, e a pobreza, vários trabalhos empíricos procuram ressaltar a ligação entre esses dois fenômenos. Desse modo, Ramos e Bonelli (1993), conforme já citado no segundo capítulo deste trabalho, evidenciam a existência de uma correlação positiva entre inflação e desigualdade de renda.

Da mesma forma, Hoffmann (1998b, p.217) amparado nos dados das PNADs de vários anos e nos censos dos períodos compreendidos entre 1979 e 1996, vale-se de uma série de estudos econométricos para concluir que “há um efeito positivo e estatisticamente significativo da inflação mensal sobre o grau de desigualdade da distribuição de renda...”.

A observação da Tabela 2, que demonstra a evolução de alguns dos mais tradicionais índices de desigualdade de renda⁴, permite algumas conclusões

⁴ Para mais informações a respeito de tais indicadores consulte o anexo deste trabalho.

Tabela 2

Evolução Temporal dos Indicadores de Desigualdade de Renda no Brasil – 1977-2001

Ano	Coefficiente de Gini	Razão entre a renda dos 20% mais ricos e dos 20% mais pobres	Razão entre a renda dos 10% mais ricos e dos 40% mais pobres
1977	0,623	27,1	26,5
1978	0,604	25,1	24,0
1979	0,593	23,9	22,5
1981	0,582	23,4	21,2
1982	0,584	24,8	22,3
1983	0,594	24,8	22,7
1984	0,588	22,9	21,7
1985	0,596	24,7	22,9
1986	0,587	23,6	21,7
1987	0,599	27,0	23,9
1988	0,615	30,1	26,5
1989	0,634	33,5	29,8
1990	0,612	30,4	26,3
1992	0,580	26,0	21,4
1993	0,602	28,2	24,1
1995	0,599	27,4	23,7
1996	0,600	29,3	24,2
1997	0,600	28,7	24,2
1998	0,598	27,5	23,6
1999	0,592	26,2	22,7
2001	0,593	26,9	22,9

Fonte: Barros *et al* (2009), estimas produzidas com base nas PNADs de 1977 a 2007.

Assim, os indicadores utilizados demonstram a existência de um elevado grau de desigualdade que não apresenta nenhuma tendência sólida de declínio durante o período analisado.

Já no tocante ao período especificamente posterior ao Plano Real, ou seja, a segunda metade da década de 1990, os resultados mostram a manutenção dos níveis de desigualdade em patamares muito semelhantes aos verificados nos anos anteriores. Sendo assim, dissertam Barros, Henrique e Mendonça (2000, p.38):

“Em relação ao Plano Real não dispomos de nenhuma evidência de que tenha produzido qualquer impacto significativo sobre a redução no grau de desigualdade, apesar de a pobreza ter sofrido uma redução importante. Em função desse crescimento no grau de desigualdade entre os anos de 92 e 93 e da manutenção desse novo patamar, constatamos que o grau de desigualdade em 1999 é dos mais elevados nas últimas duas décadas...”

Nesse contexto, apesar dos estudos enfatizarem a correlação positiva entre desigualdade de renda e inflação, no que concerne ao Plano Real não é possível uma avaliação definitiva de que a mesma tenha se verificado.

Em suma, o processo de estabilização da economia, operado em meados da década de 1990, proporcionou resultados favoráveis no tocante à pobreza com modificações que se evidenciaram permanentes ao longo dos anos; contudo, em 1999, o país ainda apresentava mais de 53 milhões de pobres. A desigualdade de renda, por seu turno, permaneceu estável, com o 1% mais rico da população, também considerando o ano de 1999, detendo uma parcela da renda superior a apropriada por cerca de 50 % dos brasileiros. Dessa forma, tomando por base tais indicadores Barros, Henrique e Mendonça (2000) acabam por afirmar que o país terminou a década de 1990 marcado por uma “estabilidade inaceitável” responsável por posicionar os níveis distributivos e de pobreza do país na condição de uns dos piores do mundo.

Assim, tendo em vista que grande parte dos fatores antes arrolados como responsáveis, em grande medida, pela deterioração do perfil distributivo e da pobreza, isto é, a inflação, os sucessivos planos econômicos, dentre outros cessaram com o advento da estabilização novas discussões a respeito dos motivadores e das formas de resolução das persistentes distorções na distribuição de renda passaram a ser realizadas.

Neste ambiente, o fato de o processo de estabilização ter sido executado com base em políticas monetárias extremamente rígidas simultaneamente a uma série de crises externas o que acabou redundando em baixos níveis de crescimento fez com que alguns autores associassem à piora no quadro distributivo, justamente, à estagnação da economia. Observando por este ângulo Silva & Michel (2005, p. 183-5):

“Com a agenda macroeconômica pautada na manutenção da estabilidade, mesmo em ambiente de crise, a economia brasileira entrou em uma fase de crescimento econômico medíocre, que perdurou até 2003... Na medida em que não se conseguiu superar os limites impostos pelo modelo inaugurado em 1994, portanto, a melhoria no perfil distributivo ficou refém das políticas sociais do setor público, medidas necessárias, mas, mais uma vez, insuficientes para assegurar uma melhoria significativa nos indicadores de distribuição e pobreza”.

Por outro lado, Barros, Henrique e Mendonça (2000) partem de uma visão diametralmente oposta da sustentada por Silva & Maciel (2005), e procuram demonstrar a existência de dois métodos para o combate à pobreza, sendo os quais, o crescimento

econômico e a redução dos níveis de desigualdade. Entretanto, evidenciam que o impacto de uma política focalizada na redução da desigualdade é maior do que o impacto do crescimento econômico isolado. Nesse ínterim, realizando comparações entre diversos países com diferentes níveis de concentração de renda, é possível constatar que aqueles com perfis distributivos mais equânimes obtêm resultados mais favoráveis em termos de redução da pobreza do que nações com grau maior de crescimento econômico, porém com maior desigualdade na renda.

Esse argumento pode ser reforçado pelo exposto em Barros e Mendonça (1997, p.13-14):

“... dado o elevadíssimo grau de desigualdade de renda no Brasil, reduções na desigualdade que coloquem o seu nível igual ao dos países vizinhos – o que não significa exigir muito, uma vez que estes países têm níveis de desigualdade bem acima da média mundial – (...) teriam um impacto sobre a pobreza que requereria ou décadas de crescimento moderado ou uma década de crescimento acelerado (crescimento da renda *per capita* de 7% a. a.). Em todo caso, por ser um dos países com mais alto grau de desigualdade, o Brasil está entre aqueles onde o crescimento econômico é menos necessário para reduções na pobreza. Dado o elevado grau de desigualdade, é possível reduzir dramaticamente a pobreza sem crescimento econômico, simplesmente fazendo com que o grau de desigualdade no Brasil seja próximo daquele observado para um país latino-americano típico”.

Desse modo, a pobreza reagiria com maior sensibilidade aos esforços por aumento de equidade do que aos de aumento do crescimento. Assim, pode-se constatar a superioridade do enfrentamento da desigualdade como forma mais viável de combate à pobreza no país, comparado aos impactos de uma estratégia que vise, pura e simplesmente, ao crescimento.

Em última análise, considerando a significativa correlação presente entre a desigualdade de renda e pobreza e, do mesmo modo, a forte influência que a primeira exerce sobre a segunda, a formulação de políticas redistributivas assume um papel central para auxiliar no fomento a maiores graus de justiça social, bem como de desenvolvimento socioeconômico para o país.

3.2 – O Programa Bolsa Família

Parte-se do pressuposto, neste trabalho, que o desenvolvimento dos programas de transferência de renda condicionada (PTRCs), que terão lugar no Brasil em meados dos

anos 1990, se enquadra como uma forma de enfrentamento da desigualdade e da pobreza dentro de um conjunto mais amplo de políticas levado a cabo pelo poder público. Tais programas jogaram um importante papel, nos anos posteriores à estabilização da economia, para superação do quadro de estabilidade crítica do perfil distributivo observado.

Sem embargo, embora vários PTRCs tenham sido desenvolvidos pelos mais diversos entes federados, ao longo dos anos, o Programa Bolsa Família será o maior e mais proeminente dentre todos, podendo, dessa forma, gerar significativos impactos sobre os indicadores sociais.

Em vista do exposto, as seções seguintes abordam com mais destaque o Programa Bolsa Família.

3.2.1 – Os antecedentes

Conforme Soares & Sátyro (2009) o sistema de proteção social inicialmente construído no Brasil se baseava, predominantemente, em modelos utilizados por sociedades com características muito diferenciadas das existentes neste país. Assim, consolidou-se uma estrutura de proteção social urbana, contributiva e formal a qual deixava à margem de qualquer tipo de auxílio diversos contingentes populacionais, notadamente, aqueles que foram alvo de tratamento discriminatório ao longo da história brasileira, ou seja, negros e índios.

Entretanto, a partir de 1971 operou-se uma mudança de paradigma com o desenvolvimento da previdência rural permitindo, desse modo, que pela primeira vez fosse quebrada a obrigatoriedade da relação contribuição benefício, pois o direito ao benefício foi dado a quem apenas comprova-se o exercício de atividade rural, mesmo que quase que totalmente informal. Coincidência ou não, a implantação de tal medida se deu em pleno regime militar, no período do auge da repressão, em que o governo dispunha de mecanismos para impor suas políticas quase que de forma monocrática. Ademais, a implantação da previdência rural inaugurou um modelo de proteção social calcado na solidariedade.

Posteriormente, a promulgação da Constituição de 1988 permitiu a equiparação do status da assistência social ao de outras políticas sociais, tais como saúde, educação e

previdência. Além disso, a Carta Magna reafirmou o direito à aposentadoria não totalmente contributiva aos trabalhadores rurais em regime de economia familiar.

Ao mesmo tempo, a Constituinte de 1988 também criou um sistema de renda mínima focalizada no Brasil através do Benefício de Prestação Continuada (BPC), previsto na Lei Orgânica de Assistência Social (Loas). O BPC possibilitou uma renda de solidariedade para idosos e portadores de deficiência em situação de extrema pobreza, isto é, com renda familiar *per capita* inferior a $\frac{1}{4}$ de salário mínimo.

Em que pese toda essa evolução, segundo Draibe *et al* (1995), chega-se a década de 1990 com um Sistema de Proteção Social em pleno desmonte, marcado por superposição de objetivos, competências, descontinuidade de programas.

Neste ambiente, ainda no início dos anos 90, tramita e é aprovado no Senado um projeto de lei⁵ buscando a constituição de um Programa de Garantia de Renda Mínima (PGRM) sobre a forma de imposto de renda negativo, contudo, o projeto acabou por não lograr êxito em seus objetivos⁶.

Entretanto, a partir de 1995, começam a surgir os primeiros programas de transferência de renda condicionada.

Os programas de transferência de renda condicionada (PTRCs) consistem, basicamente, na transferência de quantias em dinheiro para famílias pobres, contudo, tal transferência, somente se dá mediante o cumprimento de determinadas contrapartidas, tais como frequência escolar e vacinação das crianças, e requisitos relacionados, em geral, ao nível de renda familiar.

Conforme Soares *et al* (2007), os PTRCs são vistos tanto por organismos internacionais, quanto pelos governos que os implementam como uma alternativa viável de combate aos problemas sociais que permitem ao poder público burlar suas restrições fiscais concomitantemente a uma ação efetiva para o enfrentamento das disparidades sociais.

Os primeiros PTRCs foram estruturados pelo Distrito Federal e por alguns municípios⁷. Paralelamente, na esfera federal, os primeiros PTRCs entram em cena a partir

⁵ Projeto de Lei Nº 2561 de autoria do senador Eduardo Suplicy.

⁶ A lei original nunca foi votada e o projeto foi convertido em um substitutivo vago que mais tarde se converteu na Lei 10.835.

⁷ Estes foram o Programa de Garantia de Renda Mínima, em Capinas; a Bolsa Familiar para Educação, no Distrito Federal e o Programa de Garantia de Renda Familiar Mínima, de Ribeirão Preto.

de 1996 com o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI). Tal programa caracterizava-se pelo alto nível de focalização em crianças de sete a quinze anos que trabalhavam ou estavam sob o risco de trabalhar em atividades perigosas ou insalubres. O benefício foi estabelecido em R\$ 25,00 por criança habitante da zona rural e R\$ 40,00 por criança habitante da zona urbana. A contrapartida do programa era que as crianças não trabalhassem e, ainda, possuísem frequência escolar mínima de 75%.

Posteriormente, no ano de 2001 foi desenvolvido o Programa Bolsa Escola Federal. Este possuía como contrapartida a presença escolar mínima por parte dos beneficiários, isto é, crianças de seis a quinze anos, da ordem de 85% de modo que o cumprimento deste requisito permitia à família fazer jus a um benefício de R\$ 15,00 por filho, limitado a três filhos por família.

Em paralelo, também em 2001, foi criado o Bolsa Alimentação o qual apresentava como contrapartidas o aleitamento materno, exames pré-natais para gestantes e vacinação das crianças. A bolsa possibilitava um auxílio de R\$ 15,00 por criança entre zero e seis anos, limitado a um teto de R\$ 45,00 por família.

E, por fim, em 2003, o governo federal procedeu à criação de um quarto programa, qual seja o Cartão Alimentação. Tratava-se de uma transferência de R\$ 50,00 por família cuja renda *per capita* fosse inferior a um salário mínimo sendo que os recursos somente poderiam ser utilizados para compra de alimentos.

Neste contexto, a existência de quatro programas simultâneos, todos exigindo uma série de requisitos específicos gerando, conseqüentemente, elevadas exigências em termos de cadastros e fiscalizações somado às dificuldades trazidas pelas dimensões continentais do país tornou a administração dos mesmos excessivamente complexa. Destarte, nas palavras de Soares & Sátyro (2009, p.10):

“A situação dos programas de transferência de renda condicionada em 2003 era simples: o caos. Cada programa federal tinha sua agência executora e a coordenação entre elas era mínima. Os sistemas de informação desses quatro programas eram separados e não se comunicavam, de modo que uma família poderia receber todos os quatro, enquanto outra, vivendo em condições iguais, poderia não receber transferência alguma. Os valores dos benefícios e critérios de inclusão variavam entre programas, de modo que o Governo Federal estava fazendo transferências distintas para famílias em situações semelhantes, justificando-as com praticamente os mesmos argumentos”.

Observando essas dificuldades, em outubro de 2003, o governo federal unificou os quatro programas anteriormente descritos juntamente com um quinto programa, também federal, o vale-gás o qual era uma transferência sem contrapartidas do Ministério de Minas e Energia. Estava, assim, criado o Programa Bolsa Família⁸, ou seja, tal programa foi, em verdade, oriundo de uma fusão de outros programas de transferência já existentes.

3.2.2 – A evolução do programa

A coordenação dos programas que serviram de base para o surgimento do Programa Bolsa Família (PBF), como observado na seção anterior, era extremamente precária.

Destarte, cada programa apresentava um órgão de controle diferente, ou seja, o PETI era gerido pela Secretaria de Estado da Assistência Social, o Programa Bolsa Escola pelo Ministério da Educação e o Bolsa Alimentação pelo Ministério da Saúde.

Com a unificação dos programas em torno do Bolsa Família, a situação se modifica e a coordenação geral do programa passa a se subordinar à Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (SENARC) que por sua vez integra a estrutura do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS).

Sendo assim, a SENARC é o órgão responsável por estabelecer as normas de execução, manter o diálogo com os municípios, definir os valores dos benefícios, acompanhar o cumprimento das contrapartidas, enfim, todas as ações administrativas diretamente ligadas ao PBF perpassam a SENARC.

Concomitantemente, a operacionalização e o pagamento dos benefícios são feitos por intermédio da Caixa Econômica Federal (CEF). Desse modo, cabe à CEF receber as informações coletadas e realizar o cálculo dos valores a serem recebidos por cada família, assim como, emitir os cartões para o saque do dinheiro. Observa-se que o papel desempenhado pela Caixa limita a margem de atuação das prefeituras que apenas realizam a coleta das informações, ao passo que a CEF efetua o processamento dos dados de acordo com os critérios pré-estabelecidos pela SENARC, reduzindo, por esta via, a possibilidade de ingerências e corrupção.

⁸ A unificação inicial se deu pela Medida Provisória nº 132, convertida na Lei nº 10.836, em janeiro de 2004.

Ademais, conforme Soares, Ribas e Soares (2009), o Bolsa Família pode se valer de uma ferramenta que vinha sendo lentamente desenvolvida ainda antes da unificação dos programas que redundaram no PBF, isto é, o chamado Cadastro Único⁹ (CadÚnico) que se caracteriza por ser um banco de dados responsável por concentrar os registros de todas as famílias elegíveis aos diversos programas sociais do governo federal. Assim, o CadÚnico pode ser visto como um Censo, ainda que dotado de imperfeições, das famílias pobres do país.

A importância de tal cadastro é reforçada pelo fato de o PBF limitar-se pelas dotações orçamentárias disponíveis. Deste modo, conforme Soares & Sátyro (2009), diferentemente de uma aposentadoria, ou do seguro desemprego ou ainda de uma pensão por morte as quais o estado tem a obrigação de fornecer a todos os indivíduos quando cumpram os requisitos legais para obtenção de tais benefícios em se tratando do Bolsa Família este só pode ser concedido até o limite do orçamento estabelecido pelo governo, independentemente da pessoa atender as exigências para inclusão no programa. Sendo assim, tal fato possibilita o surgimento de um grande contingente de pessoas que podem ser classificadas como elegíveis não cobertas, ou seja, embora preenchendo os requisitos necessários para se integrar ao programa não o podem pela escassez dos recursos orçamentários. Este fato faz com que alguns autores como Medeiros, Britto e Soares (2008) denotem o Bolsa Família como uma espécie de quase-direito.

Contudo, embora limitado pelas rubricas do orçamento da União, o PBF pode ser considerado, atualmente, um dos maiores instrumentos de política social do Brasil no tocante ao número de beneficiários, pois congregando mais de 12,5 milhões de domicílios apenas é superado pelo Sistema Único de Saúde (SUS) o qual, em tese, abarca toda a população brasileira, pelo sistema público de ensino com 52,8 milhões de alunos e pela previdência social que possui 21 milhões de beneficiários.

Em contraste, quando o programa é analisado do ponto de vista do montante de recursos que demanda é possível observar que apesar de atingir um grande número de indivíduos mobiliza parcelas pequenas da renda nacional quando comparado a outras formas de transferências governamentais. Assim, nas palavras de Soares, Ribas e Soares (2009, p.11):

⁹ Existem alguns grupos demográficos específicos como moradores de rua ou indígenas, dentre outros que não passam pelo processo de análise do cadastro e a concessão de bolsas é definida diretamente pela SENARC.

“De qualquer forma, comparado com os 7% do PIB gastos com o Regime Geral de Previdência Social (RGPS) ou com os 2,29% do PIB gastos com aposentadorias e pensões de servidores públicos federais, podemos considerar que os 0,76% transferidos pelo PBF e BPC a 26% da população são relativamente baixos”.

3.2.2.1 – Os benefícios

O benefício do PBF é formado a partir de duas linhas de pobreza que também são as responsáveis pela definição dos critérios de elegibilidade. Tais linhas possuem sempre como referência a renda familiar *per capita*, isto é, a soma de todas as rendas de todos da família, dividida pelo número de seus membros.

Dessarte, as duas linhas anteriormente citadas são denominadas linha de pobreza extrema e linha de pobreza. Neste contexto, (ver Tabela 3) as famílias com renda *per capita* superior ao valor definido para a linha de pobreza extrema, mas inferior ao definido para a linha de pobreza, têm acesso a um benefício variável dependente do número de crianças com idade entre zero e catorze anos integrantes do núcleo familiar, limitado a um máximo de três crianças. Já as famílias com renda *per capita* inferior ao valor definido para a linha de pobreza extrema fazem jus a um benefício fixo, o qual independe do número de integrantes da família e, além disso, também possuem acesso aos benefícios variáveis (dependentes do número de filhos) idênticos e sob as mesmas condições que se aplicam às famílias que se situam entre a linha de pobreza extrema e a linha de pobreza.

Posteriormente, em julho de 2008, um novo benefício variável foi acrescentado ao rol do PBF. Este é associado ao número de adolescentes que residam na família na faixa etária de 15 a 16 anos, limitado a dois adolescentes por núcleo familiar.

O benefício é pago a mãe da família e, caso ocorra a ausência desta, a outro membro, como o pai, por exemplo.

TABELA 3

Linhas de elegibilidade e benefícios do Programa Bolsa Família

Data	Janeiro de 2004	Julho de 2007	Junho de 2008	Julho de 2009
Legislação	Lei nº10.836	Decreto nº 6157	Lei nº 11.692 e Decreto nº 6491	Decreto Nº 6.917.
Linha de pobreza extrema	R\$ 50	R\$ 60	R\$ 60	R\$ 70
Linha de pobreza	R\$ 100	R\$ 120	R\$ 120	R\$ 140
Benefício variável	R\$ 15 (0 a 14)	R\$ 18 (0 a 14)	R\$ 20 (0 a 15) e R\$ 30(16 e 17)	R\$ 22 (0 a 15) e R\$ 33 (16 e 17)
Benefício fixo	R\$ 50	R\$ 58	R\$ 62	R\$ 68

Fonte: Soares & Sátyro (2009)

Conforme é possível se extrair da Tabela 3, os benefícios passaram, ao longo dos anos, por sucessivos reajustes em seus valores. Contudo, não existe nenhuma regra formal de reajustamento com a definição de um indicador padrão que deva ser aplicado, entretanto para a realização das modificações observadas o governo optou por se utilizar do Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC) ¹⁰.

No que tange ao período de concessão do benefício este é, desde 2004, em tese, de dois anos findados os quais as famílias deveriam de alguma forma atualizar suas informações algo que geralmente ocorreria por meio de visitas de agentes municipais para atualização do cadastro. Não obstante, as prefeituras apresentam estruturas administrativas diferenciadas umas das outras, de modo que, várias famílias, a depender do município em que se encontram, acabam por ficar mais de dois anos sem receber algum agente municipal.

Paralelamente, o governo federal realiza periodicamente cruzamentos de informações entre seus bancos de dados visando a verificar se algumas das famílias contempladas com o PBF recebem outros benefícios que possam proporcionar que sua renda ultrapasse o limite para ser agraciada com um Bolsa Família. Assim, é possível descobrir se algum indivíduo do núcleo familiar passou a receber um benefício do BPC ou do restante da seguridade social, ou, ainda, se foi empregado no mercado de trabalho formal.

3.2.2.2 – As contrapartidas

O recebimento dos benefícios do PBF está condicionado ao cumprimento de um conjunto de obrigações, denominadas contrapartidas, determinadas pela Lei 10.836 que regula o programa.

Assim, o conjunto de contrapartidas é englobado pelo dever das famílias de enviar os filhos à escola, bem como de estes manterem uma frequência mínima da ordem de 85% e, do mesmo modo, pelo cumprimento de exigências relativas à saúde, ou seja, fazer exames pré-natais, manter o acompanhamento da saúde e as vacinas em dia e realizar o acompanhamento nutricional.

¹⁰ Calculado pelo IBGE, mede a inflação da cesta de consumo das famílias cuja renda se situa entre 1 e 8 salários mínimos.

Neste contexto, embora as contrapartidas sejam a característica mais marcante dos PTRCs existem controvérsias em âmbito acadêmico a respeito da maior ou menor exigibilidade das mesmas.

Isto porque, alguns autores observam o PBF como sendo, predominantemente, um mecanismo de proteção social. Assim sendo, o enrijecimento das contrapartidas acabaria por fazer com que aquelas famílias que se encontram mais fragilizadas e menos assistidas pela estrutura educacional e de saúde do Estado sofressem grandes riscos de perder os seus benefícios agravando e reforçando a debilidade das mesmas.

Sob esse enfoque, Lavinias (2004) defensor da concessão de benefícios universais destinados a reduzir as agudas diferenças de bem-estar e renda presentes na sociedade brasileira, chama a atenção para o fato do estabelecimento de contrapartidas seguir na contramão da consolidação de uma renda mínima cidadã que tem como pressuposto fundamental ser inalienável e incondicional.

Além disso, Burlandy *et al* (2007) destacam as dificuldades administrativas e estruturais existentes para o controle eficaz das contrapartidas. Deste modo, o fato do acompanhamento das obrigações do programa ser realizado, em grande medida, pelas prefeituras e, principalmente, de serem elas as responsáveis, em geral, pelo fornecimento dos serviços de saúde e educação expõe os usuários do PBF à possibilidade de serem vitimados pela própria precariedade da estrutura do ente municipal em que residem. Assim, beneficiários que habitam municípios com fácil acesso a escolas públicas e postos de saúde, por exemplo, teriam menos riscos de se verem sem o repasse do programa, ao passo que beneficiários que habitam municípios mal estruturados teriam dificuldade para cumprir as contrapartidas.

Por outro lado, existem aqueles que defendem como principal vantagem de um programa como o Bolsa Família o fato de ser, justamente, condicionado. Em geral, tais autores observam o PBF como um grande programa de incentivo ao capital humano para os indivíduos assolados pela pobreza. Assim, os defensores dessa corrente reforçam a importância da cobrança rígida das contrapartidas e, até mesmo, a criação de novas contrapartidas. Do ponto de vista internacional o programa mexicano Progressa/Oportunidades¹¹ é visto por muitos como um grande paradigma em termos de transferência de capital humano.

¹¹ Conforme Soares *et al* (2007) o programa Oportunidades é o programa de transferência de renda mais conhecido internacionalmente tendo tido seu surgimento em 1997. Inicialmente, atendia em torno de 300 mil famílias sendo que em 2000 o número já atingia 2,5 milhões. Os pagamentos são compostos de três repasses um incondicional e dois condicionais. O primeiro é

Seguindo essa linha de raciocínio, Giambiagi e Pinheiro (2006) ao realizar comparações entre as mais diversas transferências governamentais dissertam a respeito do PBF:

“... também atacam o outro principal problema com as transferências compensatórias, que é o seu escasso impacto em termos de impedir a reprodução intergeracional de pobreza. Assim, programas como o Bolsa Família, Família etc. combinam as transferências compensatórias com as condicionalidades que exigem de quem as recebe que tomem iniciativas que ajudem a si próprio e a seus filhos a deixar a pobreza”. Giambiagi e Pinheiro (2006, p.62)

Ao mesmo tempo, Silva, Brandão e Dalt (2009) realizando pesquisas sob o aspecto educacional através da análise de informações, tais como, taxas de matrícula e reingresso escolar antes e depois da implantação do PBF concluem pela importância da exigência das contrapartidas as quais geraram melhorias significativas nos padrões educacionais dos grupos de indivíduos alvos do estudo. Ademais, também observam que o cumprimento das condicionalidades pelos núcleos familiares mais jovens resultará em maior valorização da educação nestas famílias, bem como na redução do número de filhos por mulher nas mesmas, aspectos positivos para o combate à pobreza.

Em que pese toda celeuma existente em torno desta questão, o governo federal se manteve ao largo das polêmicas suscitadas pelas contrapartidas até 2006 quando definiu uma orientação claramente voltada para a cobrança mais incisiva do cumprimento das mesmas. Contudo, não ocorreu a criação de nenhuma nova contrapartida no período.

Assim, a partir de outubro de 2006, o MDS, o MEC e o Ministério da Saúde iniciaram o desenvolvimento de um sistema de acompanhamento das contrapartidas mais eficaz e com maior grau de sofisticação. Tal sistema demanda um esforço conjunto e complexo por parte dos três níveis federados.

No que diz respeito às contrapartidas educacionais o MDS utiliza-se do Cadastro Único para gerar uma lista com as crianças pertencentes às famílias agraciadas pelo PBF, posteriormente, tal lista é repassada pelo MEC as respectivas secretarias municipais as quais possuem a incumbência de preencher as informações a respeito de frequência e

recebido de acordo com o número de idosos por família, e os dois últimos são: um para comprar alimentos o qual é recebido pela mãe da família tendo como contrapartida a participação em palestras sobre nutrição e saúde e o outro é outorgado de acordo com o número de jovens cursando da terceira até a décima segunda série do ensino básico tendo como contrapartida a frequência escolar mínima e visitas ao posto de saúde. Além disso, o programa inicia uma poupança baseada em acumulação de pontos para jovens que estão no ciclo secundário, esta poderá ser posteriormente utilizada para a matrícula em um curso superior, a reforma da casa, a obtenção de um seguro saúde ou, ainda, para abrir uma empresa.

matrículas que num segundo momento são repassadas para o governo federal. Este procedimento é realizado a cada dois meses, conseqüentemente, cinco vezes por ano.

Quanto ao acompanhamento das contrapartidas de saúde este é coordenado pelo Ministério da Saúde em parceria com as secretarias municipais de saúde e possui uma taxa de resposta um pouco menor que o monitoramento educacional. Além disso, o acompanhamento da saúde é realizado a cada seis meses e não dois como na educação.

Os filhos das famílias beneficiadas pelo PBF devem manter uma freqüência escolar mínima de 85%, dessa forma, de acordo com Lindert *et al* (2007) quando no período de dois meses for verificada uma freqüência inferior a esta a família receberá uma advertência por correspondência e no caixa eletrônico do banco, posteriormente, se o número de faltas perdurar pelas próximas avaliações bimestrais realizadas pelo governo o benefício será, respectivamente, bloqueado, suspenso com possibilidade de reaver o valor caso na outra avaliação a situação seja regularizada, suspenso por uma segunda vez sem possibilidade de reaver os valores e, perdurando a freqüência inferior a 85%, na quinta avaliação bimestral consecutiva, o benefício será definitivamente cancelado.

Após o início da intensificação da fiscalização a taxa de acompanhamento das contrapartidas educacionais passou de 62% das famílias para 85% e das contrapartidas de saúde evoluiu de 6% das famílias para 60%.

3.2.2.3 – O sistema de gestão

A estrutura administrativa do PBF caracteriza-se pelo alto grau de descentralização levando, conseqüentemente, as prefeituras a acumularem uma gama considerável de responsabilidades concernentes ao programa.

Tal fato se deve, por um lado, por serem os entes municipais os encarregados de realizarem o levantamento das informações para a concessão dos benefícios do PBF junto à população por meio de fichas de cadastramento padronizadas desenvolvidas pela SENARC que, posteriormente, serão encaminhadas à CEF para comporem o Cadastro Único e, por outro lado, pelos municípios terem sob sua alçada de competência grande parte dos serviços públicos dos quais os beneficiários do PBF devem se valer para manter o cumprimento das contrapartidas, além de serem, também, os municípios responsáveis pelo fornecimento das informações acerca do cumprimento destas contrapartidas por parte dos

beneficiários. Portanto, o papel desempenhado pelas prefeituras é fundamental para própria sobrevivência do Bolsa Família.

Entretanto, a grande extensão territorial do país somado ao fato de existirem, atualmente, mais de 5500 municípios - muitos deles, com relações pouco amistosas com o governo federal - dificultava a possibilidade de o modelo administrativo descentralizado lograr êxito. Assim, o desenvolvimento de novos mecanismos de gestão, para facilitar e estimular o trabalho conjunto entre União e entes municipais, se fazia necessário.

Neste contexto, a partir de maio de 2005, conforme Lindert *et al* (2007) o governo federal passou a realizar termos de adesão com os municípios com dois objetivos principais, quais sejam: (i) tornar mais claro qual o papel que deveria ser desempenhado por cada um dos entes públicos envolvidos no PBF, reforçando, assim, as responsabilidades atinentes aos municípios, e (ii) o estabelecimento de padrões institucionais mínimos para operacionalização do programa a nível municipal o que inclui, principalmente, a definição de um coordenador local para o PBF.

A partir de 2006, o governo federal foi além dos termos de adesão e passou a fornecer aos municípios incentivos monetários para que os mesmos cumpram de maneira mais eficiente suas funções no programa.

Novamente, segundo Lindert *et al* (2007) o apoio financeiro ofertado aos governos municipais é dado na forma de um auxílio de R\$ 2,50 por família beneficiária do PBF, sendo que as primeiras 200 famílias cadastradas são remuneradas em dobro. Este repasse de maior valor às primeiras famílias cadastradas foi levado a cabo, em especial, para amparar de forma mais efetiva as prefeituras muito pequenas com grande carência de recursos. Contudo, a grande inovação trazida pelo repasses financeiros se deve ao fato de estes não serem fixos, ou seja, a remuneração das prefeituras é variável e depende do resultado que as mesmas terão quando da multiplicação do auxílio anteriormente citado, o qual pode ser definido como um valor máximo, pelo Índice de Gestão Descentralizada (IGD). Este consiste, basicamente, na média aritmética simples de quatro variáveis¹²:

- I. Qualidade e integridade das informações constantes no Cadastro Único para Programas Sociais (taxa de cobertura de cadastros);
- II. Atualização da base de dados do Cadastro Único (taxa de atualização de cadastros);

¹² Informações extraídas do site do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS).

- III. Informações sobre o cumprimento das condicionalidades da área de educação (taxa de crianças com informações de frequência escolar);
- IV. Informações sobre o cumprimento das condicionalidades da área de saúde (taxa de famílias com acompanhamento das condicionalidades de saúde).

Assim, de acordo com estas variáveis, o índice pode variar de 0 a 1 determinando maiores ou menores valores a serem recebidos pelos municípios.

Na prática, com a utilização do IGD, o MDS espera incentivar o aprimoramento da qualidade da gestão local do Programa e contribuir para que os municípios executem as ações que estão sob sua responsabilidade.

Paralelamente, Soares & Sátyro (2009) chamam a atenção para a metodologia empregada para o desenvolvimento do IGD, pois 50% do valor do índice resulta dos aspectos relacionados ao cadastramento – os quais possuem importância considerável para a focalização do programa, algo que será abordado na subseção posterior – e os demais 50% são oriundos da maior ou menor diligência dos municípios no acompanhamento das contrapartidas. Destarte, o peso atribuído as contrapartidas pelo IGD se coaduna com os defensores do PBF como um programa de transferência de capital humano e vai de encontro àqueles que enxergam o Bolsa Família, essencialmente, como um programa de proteção social.

3.2.2.4 - A cobertura e focalização

Soares, Ribas e Soares (2009) definem focalização como um instrumento para aumentar os efeitos de uma política social sob as populações mais pobres. Na prática, a focalização esta relacionada com os métodos que são utilizados para permitir que os recursos limitados de um programa de transferência de renda condicionada não universal – como PBF, por exemplo – sejam direcionados para as pessoas mais necessitadas.

Sob este contexto, o processo de seleção dos beneficiários desempenha um papel relevante. Assim, Tavares *et al* (2009) demonstram a existência de dois métodos de focalização, utilizados, em geral, para a seleção dos indivíduos a serem contemplados com uma transferência de um programa governamental.

Um desses métodos é o denominado *verified means test* (VMT), o qual consiste no uso de informações consideradas “chave” para a distinção entre elegíveis e não elegíveis como declarações de renda, dentre outras.

Por outro lado, o *proxy means-test* (PMT) é outro método baseado na renda domiciliar. Este consiste em calcular um determinado escore para cada domicílio através de variáveis diretamente observáveis que sejam correlacionadas com a renda. Posteriormente, o resultado apurado é comparado com um escore de corte que determinará os elegíveis para o programa em questão.

Ambos os métodos são hoje largamente utilizados a depender das especificidades dos programas de transferência de cada país. No caso brasileiro, o critério de seleção do PBF esta mais próximo do VMT, uma vez que, como já anteriormente mencionado neste trabalho, o governo promove o cruzamento de informações de seus bancos de dados¹³ afim de verificar a veracidade da declaração de renda das famílias que se candidatam ao programa.

Ainda conforme Tavares *et al* (2009), o VMT é considerado pela literatura, em geral, como o padrão-ouro dentre os métodos de focalização, pois como se baseia na contraposição entre as informações declaradas pelas famílias e as constantes em bancos de dados bancários e fiscais forneceria um alto nível de precisão.

Entretanto, Coady, Grosh e Hoddinott (2005) chamam a atenção para a dificuldade de se implantar os procedimentos baseados no VMT em países em desenvolvimento devido ao fato de que em tais países os bancos de dados governamentais possuem informações distorcidas pela ocorrência e omissão de diversos rendimentos informais.

Do mesmo modo, Castañeda *et al.* (2005), conflitando os resultados empíricos dos dois métodos em programas de transferência latinos e norte-americanos, concluem que o aparato administrativo necessário à implantação do PMT é mais condizente com a realidade verificada nos países em desenvolvimento, em especial, pelo fato de os custos relacionados à coleta e à checagem dos dados fornecidos pelas famílias serem mais elevados no VMT.

Corroborando com esse posicionamento, programas de transferência considerados referência internacional em focalização, como o mexicano Oportunidades, adotam processos seletivos para seus beneficiários baseados em índices.

Em que pese tal realidade, mesmo o PBF sendo o único dos programas dos países latino-americanos a adotar o VMT para a seleção de seus beneficiários, contrastando, dessa forma, com o recomendado pela literatura para países em desenvolvimento diversos

¹³ Os bancos de dados consultados pelo governo são as bases do BPC e do restante da seguridade e a Relação Anual de Informações Sociais (RAIS).

trabalhos como Soares, Ribas e Osório (2007), Hoffmann (2007) e Barros *et al* (2007) apontam para o alto grau de focalização do PBF que permite colocá-lo próximo, em termos de focalização, a programas como o Chile Solidário e o Oportunidades.

Neste contexto, Barros *et al* (2008) procedem, por seu turno, uma análise a respeito dos diferentes mecanismos que compõem a seleção das famílias para o PBF buscando avaliar a contribuição de cada um para a focalização do programa.

Desse modo, são considerados para a análise o sistema de cotas, o qual impõe um determinado número de bolsas para serem concedidas por município, o sistema de seleção de famílias a serem cadastradas e as informações constantes no cadastro sobre a renda das famílias. Assim, nas palavras de Barros *et al* (2008, p.14):

“... o elevado grau de focalização alcançado pelo programa decorre, em parte, da existência de cotas (apenas uma parcela relativamente pequena das famílias são cadastradas), mas principalmente de um sistema bem-sucedido de seleção das famílias a serem cadastradas. Se as informações sobre renda disponíveis no cadastro fossem perdidas ou omitidas, o impacto sobre o grau de focalização seria muito limitado”.

Além disso, no que concerne especificamente ao sistema de seleção de famílias a serem cadastradas, os autores dissertam a respeito dos motivadores de sua grande contribuição para focalização:

“... vale ressaltar que, embora o sucesso quanto à presença de uma população predominantemente pobre no cadastro seja o reflexo, em grande medida, da qualidade do processo local de seleção de famílias para cadastramento, ele é também determinado pelo sistema de monitoramento do cadastro, cujos procedimentos levam à exclusão de importantes segmentos não-pobres indevidamente cadastrados”. Barros *et al* (2008, p. 14)

Observa-se, assim, a importância do cruzamento de informações realizado pelo governo o qual garante, em parte, a qualidade das informações existentes no CadÚnico.

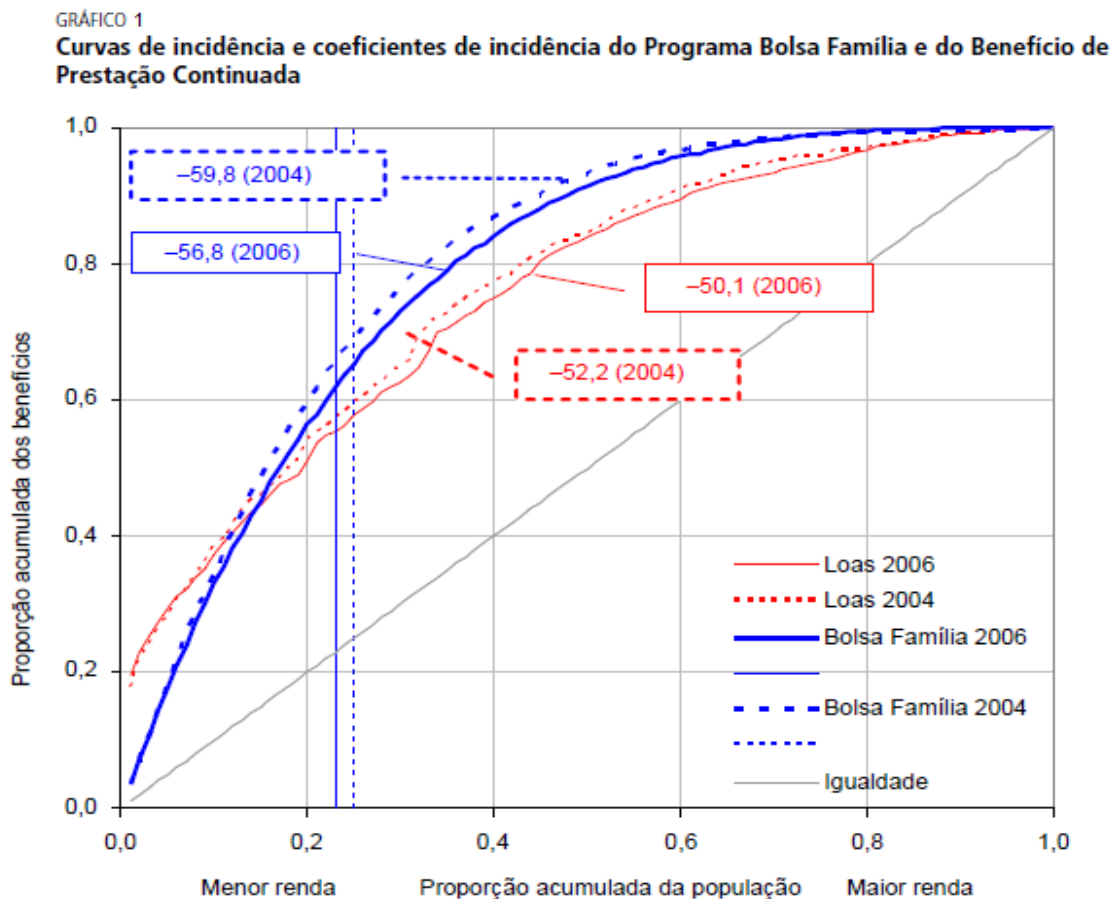
Paralelamente, no tocante à mensuração da focalização de um programa de transferência Soares, Ribas e Soares (2009) demonstram a existência de dois métodos, quais sejam: a) através da curva de incidência e do número que a caracteriza, ou seja, o coeficiente de incidência, e b) verificação da proporção de famílias que atendem estritamente aos critérios de elegibilidade.

Dessa forma, para se chegar à curva de incidência do PBF deve-se

- I. Ordenar a população pela renda líquida, excluindo os benefícios do próprio PBF;

- II. No eixo horizontal, acumular a população ordenada pela renda;
- III. No eixo vertical, acumular os recursos transferidos pelo PBF e programas remanescentes.

O gráfico 1 demonstra o curva de incidência do PBF e da Loas, da qual se origina o BPC, em dois momentos, isto é, em 2004 e 2006.



Fonte: Soares, Ribas e Soares (2009)

Considerando que quanto maior o valor do coeficiente mais elevada tende ser a focalização, os valores de 2004 (-0,598) e 2006 (-0,568) evidenciam uma piora na eficiência do PBF em atingir os indivíduos mais pobres. Contudo, isto pode ser atribuído, em grande medida, à forte expansão do programa durante este período, o que, em geral, leva à deterioração nos níveis de focalização. Entretanto, a comparação desse coeficiente com os coeficientes de programas como o Progressa/Oportunidades do México e Chile Solidário os quais perfazem, segundo Soares *et al* (2007), -0,56 e -0,57, respectivamente mostram que a focalização do PBF se encontra ao nível de programas, freqüentemente, tomados como referência.

Em paralelo, também é possível realizar a mensuração da focalização do PBF por meio da análise da renda declarada pelos indivíduos que recebem o Bolsa Família a PNAD. Estes dados conforme Soares, Ribas e Soares (2009) mostram que em 2004 e 2006, respectivamente, 42,5% e 49,2% das famílias beneficiárias do PBF possuíam renda *per capita* superior ao critério de elegibilidade definido.

Assim, quando a focalização é analisada por este ângulo, evidencia-se uma deficiência grave, haja vista que quase metade das famílias cobertas não se enquadra nos critérios de seleção. Esta deficiência é geralmente atribuída a fraudes e erros de coleta de informações dos agentes municipais. Não obstante, outro fator de grande relevância para o excessivo número de famílias não elegíveis contempladas pelo PBF deve-se à chamada volatilidade, isto é, o fato de alguns grupos de pessoas transitarem várias vezes em um determinado período de tempo acima e abaixo da linha da pobreza ou extrema pobreza, fazendo com que se torne difícil para o programa de transferência atingir tais indivíduos, uma vez que, ora estão aptos, ora não aptos ao benefício. Seguindo essa linha de raciocínio, Ribas e Machado (2008) realizam estudos acerca das taxas de entrada e saída da pobreza entre 2002 e 2006 em algumas das principais regiões metropolitanas (RMs) do país, assim, dissertam os autores:

“Na investigação das transições para dentro e para fora da pobreza e da indigência, identificamos que, por trás das estatísticas derivadas da Pnad, existe uma considerável mobilidade. De fato, apenas 40% dos pobres e 25% dos indigentes nas RMs, observados em setembro, permanecem nesta mesma situação pelo menos até janeiro do ano seguinte. Comparando com os números que Iceland (2003) estimou para os Estados Unidos, entre 1996 e 1999, constatamos que a dinâmica da pobreza é maior nas RMs brasileiras que naquele país”. Ribas e Machado (2008, p. 24)

Dessa forma, a informação extraída pela PNAD pode não representar a real condição de uma família quando da decisão de sua inclusão no programa. Sendo assim, o mais correto seria calcular a proporção de pessoas vulneráveis à pobreza atingidas pelo PBF, pois, neste caso, se incluiriam as possibilidades de variabilidade na renda ao longo do tempo.

Por fim, realizando as estimativas tomando por base o conceito de vulnerabilidade à pobreza Soares, Ribas e Soares (2009) acabam por chegar à conclusão que, em 2006, 50% dos beneficiários do PBF eram altamente vulneráveis à pobreza, contudo, a proporção restante não pode ser caracterizada como erro de focalização, porquanto mais da metade dela era composta por uma população vulnerável à pobreza, mesmo que não altamente. Em suma, estima-se que o verdadeiro erro de focalização do programa, em 2006, fosse de 23%, pois os outros 27% podem ser explicados pela volatilidade.

No que diz respeito à cobertura esta veio a atingir a meta estipulada pelo governo de distribuir recursos para 11 milhões de famílias no ano de 2006, porém mesmo com este significativo número de famílias contempladas os indícios de subcobertura, ou seja, pessoas aptas ao benefício, mas não agraciadas por ele devido às limitações orçamentárias eram elevados, pois, ainda em 2006, cerca de 44% das famílias elegíveis não tinham acesso ao PBF. Esta situação se agravou ao longo de 2007 e 2008 e, por fim, em janeiro de 2009 o governo decidiu expandir o PBF até a marca de 13,7 milhões de famílias.

4 – A QUEDA RECENTE NA DESIGUALDADE E POBREZA E O PAPEL DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA

Nos capítulos precedentes realizou-se uma análise a respeito da conceituação e do debate teórico travado no Brasil acerca do fenômeno da desigualdade de renda, bem como, das correlações desta com a pobreza.

No capítulo 3 verificou-se que o período posterior à estabilização da economia legou à sociedade um quadro de relativa estabilidade no perfil distributivo em patamares que, a par das modestas melhorias observadas, enquadravam o país na condição de verdadeiro campeão de desigualdade de renda, o que se manifestava, por conseguinte, sob a pobreza. Por outro lado, a montagem, por parte do Governo Federal, de PTRCs de grande escala, mais tarde unificados na forma do Programa Bolsa Família (PBF) e os contínuos aperfeiçoamentos em sua estrutura de gestão, cobertura, focalização, fiscalização das obrigações dos beneficiários permitiram a criação de um poderoso instrumento de transferência de renda.

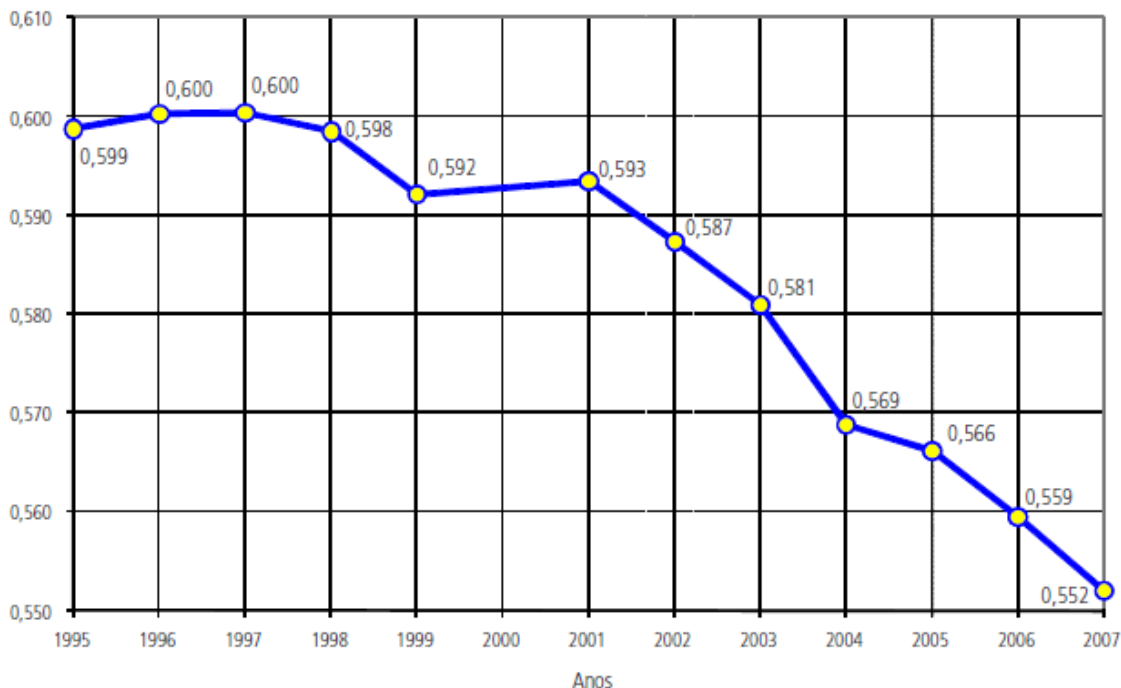
Sendo assim, este capítulo dedica-se, inicialmente, ao estudo das transformações no perfil distributivo observadas nos últimos anos, notadamente, no período posterior ao ano de 2001, quando, desde já se adianta, passará a ocorrer uma significativa tendência de queda nos níveis de concentração de renda. E, em um segundo momento, procede-se a mensuração da contribuição dada pelo PBF para esta tendência de queda observada.

4.1 – As transformações recentes no perfil distributivo

Conforme Hoffmann e Ney (2008), enquanto na década de 1970 fortes debates se fizeram presentes devido ao fato de o país ter experimentado um intenso movimento concentrador na distribuição de renda no período 1960-70, no decorrer desta última década, ou seja, 2000-2010, novamente uma nova onda de discussões toma lugar em âmbito acadêmico. Entretanto, não por uma ampliação das desigualdades, mas exatamente pela situação inversa, uma vez que, provavelmente, nunca o país assistiu a uma trajetória tão consistente de redução na desigualdade de renda como nestes anos recentes.

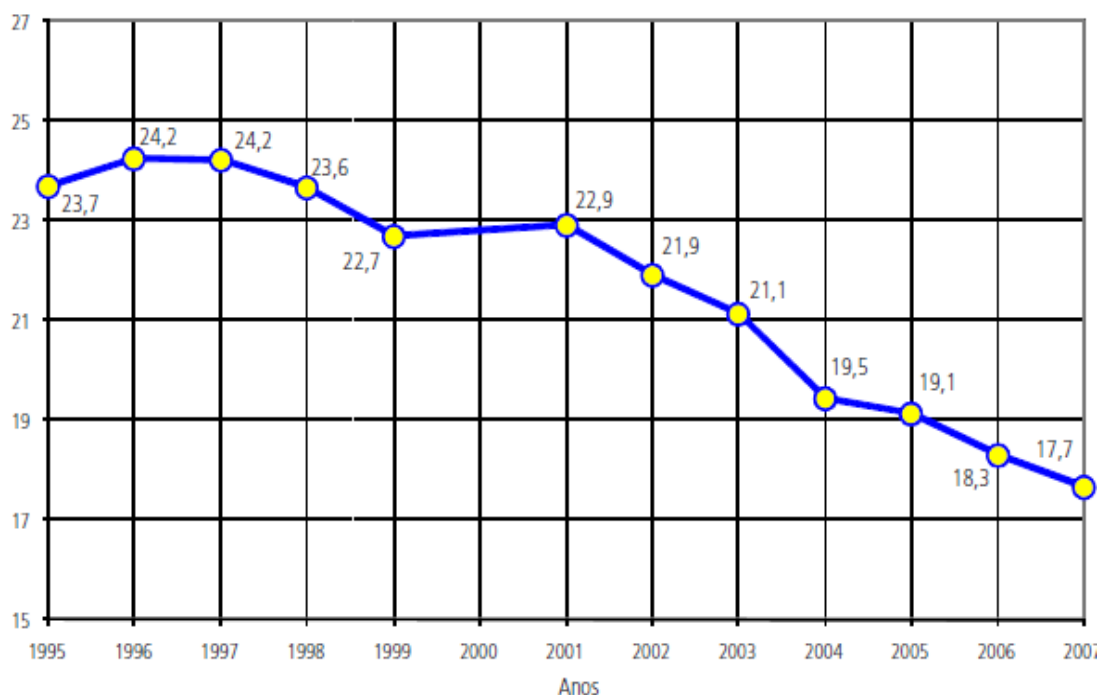
De fato, tal acontecimento pode ser evidenciado pela análise de alguns dos principais indicadores de distribuição de renda conforme demonstram os gráficos 2, 3 e 4.

GRÁFICO 2
Evolução da desigualdade na renda familiar *per capita* no Brasil segundo o coeficiente de Gini – 1995-2007
 (Coeficiente de Gini)



Fonte: Barros et al (2009), estimativas produzidas com base nas PNADs de 1995 a 2007.

GRÁFICO 3
Evolução da desigualdade na renda familiar *per capita* no Brasil segundo a razão entre os 10% mais ricos e os 40% mais pobres – 1995-2007
 (Razão entre a renda apropriada pelos 10% mais ricos e pelos 40% mais pobres)

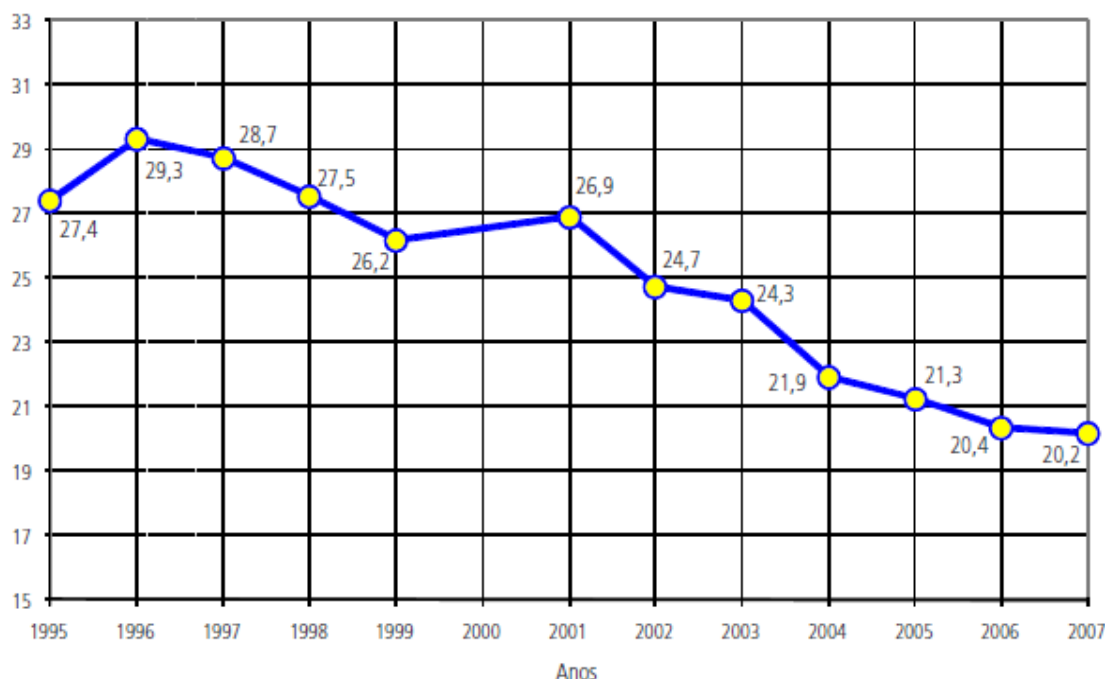


Fonte: Barros et al (2009), estimativas produzidas com base nas PNADs de 1995 a 2007.

GRÁFICO 4

Evolução da desigualdade na renda familiar *per capita* no Brasil segundo a razão entre os 20% mais ricos e os 20% mais pobres – 1995-2007

(Razão entre a renda apropriada pelos 20% mais ricos e pelos 20% mais pobres)

Fonte: Barros *et al* (2009), estimativas produzidas com base nas PNADs de 1995 a 2007.

Os dados mostram uma queda considerável em todos os indicadores, em especial, no interregno 2001-2007. Segundo Barros *et al* (2009), nestes últimos sete anos expostos nos gráficos o índice de Gini registra uma queda de 7%, ao passo que a razão da renda apropriada pelos 20% mais ricos e pelos 20% mais pobres, como também, a razão da renda apropriada pelos 10% mais ricos e pelos 40% mais pobres declinam 6,7% e 5,2% respectivamente.

Além disso, essa acentuada melhoria em apenas sete anos possibilitou que o Brasil alcançasse, provavelmente, o menor nível de desigualdade de renda de sua história, também considerando os três indicadores acima apontados. Ao mesmo tempo, a redução da concentração de renda, sob este nível de intensidade, encontra paralelo com menos de ¼ dos países que possuem informações disponíveis para o cálculo do índice de Gini.

Paralelamente, Hoffmann e Ney (2008) realizando estudos nos quais buscam fazer comparações entre os dados coletados pelas PNADs e pelos censos do IBGE para estudos estatísticos envolvendo as questões distributivas, ao efetivarem uma análise da evolução das desigualdades, também reconhecem um movimento de desconcentração. Assim, ao dividir o rendimento médio por estratos da distribuição domiciliar de renda *per capita* asseveram:

“Considerando, por sua vez, todo o período 2001-2006, no qual a média geral cresceu 13,2%, verifica-se, (...), que o crescimento percentual da renda média dos estratos é tanto menor quanto mais alto é o nível de renda. Enquanto a renda média do quinto mais pobre cresce 43,5%, a renda média do décimo mais rico cresce apenas 6,6%”. (Hoffmann e Ney 2008, p.14)

Contudo, embora os indicadores sejam animadores, as muitas décadas de intensificação da concentração de renda requisitam que esse processo de redução da desigualdade de renda perdure por muito tempo para o Brasil chegar a um perfil distributivo que alcance um patamar desejável de justiça social. Nesse contexto, nas palavras de Barros *et al* (2009, p.14):

“O progresso recente, apesar de acelerado, levou a que o Brasil ultrapassasse apenas 4% dos 126 países para os quais temos informações sobre o grau de desigualdade atual na distribuição de renda. Assim, mesmo após esse acentuado declínio no grau de desigualdade, cerca de 90% dos países ainda apresentam distribuições menos concentradas que a do Brasil...”

Da mesma forma, o Relatório Regional para Desenvolvimento Humano para a América Latina e o Caribe (2010), ao realizar a construção do Índice de Desenvolvimento Humano ajustado à Desigualdade (IDH-D)¹⁴, o qual penaliza diferenças de rendimento, escolaridade e saúde, mostra que quando contraposto o IDH tradicional com o IDH-D brasileiro este último apresenta uma piora da ordem de 19%, demonstrando o grande comprometimento que as desigualdades ainda acarretam para a assunção de níveis mais elevados de desenvolvimento humano no Brasil. Ademais, mesmo o IDH-D sendo uma medida multidimensional, pois considera aspectos concernentes não só à renda, mas também à educação e saúde, é a desigualdade de renda o fator que mais contribuiu para a agravamento do IDH-D brasileiro.

Soares (2010), por seu turno, analisa a questão distributiva brasileira tomando como referência as experiências vividas por alguns países desenvolvidos, como Holanda e Inglaterra, os quais passaram por significativas transformações em seus perfis distributivos ao longo de suas histórias. Com isso, este autor acaba por evidenciar que tão importante quanto a intensidade da queda da desigualdade observada nestes países foi o fato de a mesma ter perdurado por várias décadas. Nesse contexto, à luz de tais realidades, assevera em relação ao caso brasileiro:

¹⁴ Não é possível a realização de comparações minuciosas entre o IDH tradicional e o IDH-D, haja vista que foram realizadas modificações metodológicas significativas na forma de cálculo do primeiro para a construção do segundo. Assim, usou-se para o IDH-D a renda *per capita* domiciliar (no IDH tradicional, usa-se o PIB per capita). Em educação, entraram a taxa de alfabetização, como no original, e anos de estudo das pessoas de 7 anos ou mais (no IDH tradicional, recorre-se à taxa bruta de matrícula). Em saúde, a expectativa de vida foi substituída por acesso a água potável e disponibilidade de banheiro no domicílio.

“... os que defendem que é cedo para soltar foguetes para comemorar a queda na desigualdade estão ao mesmo tempo certos e profundamente errados. Estão profundamente errados se se referem ao ritmo de redução da desigualdade no Brasil, que é, (...) até alto para padrões históricos... Estão, no entanto, certos, se referem-se ao pouco tempo que este processo perdura.” Soares (2010, p. 378)

Contudo, em que pese a necessidade de continuidade nesse processo de redução da desigualdade de renda, a evolução operada, em especial, no período 2001-2007, já demonstra reflexos consideráveis sobre a pobreza.

Conforme já demonstrado neste trabalho, a redução da pobreza pode se desenvolver tanto pela via do crescimento econômico balanceado, que promove o crescimento da renda em igual proporção para todos os estratos populacionais, quanto pela via da redução da desigualdade, que aumenta em proporção maior a renda dos estratos mais pobres da população em comparação aos estratos mais ricos.

Neste contexto, os dados das PNADs de 2001 a 2007 evidenciam a ocorrência de dois momentos distintos ao longo desse período. Entre 2001-2003, a renda de todos os décimos da população decresceu com exceção dos dois primeiros décimos, ou seja, os que congregam os indivíduos mais pobres. Assim, os 10% mais pobres tiveram no interregno 2001-2003 uma taxa de crescimento médio na renda de 3% a.a., ao passo que os 10% mais ricos sofreram um decréscimo médio na renda de 4% a.a. considerando o mesmo período. Já o crescimento da renda *per capita* nacional se mantém praticamente nulo.

Por outro lado, entre 2003-2007, todos os estratos populacionais são agraciados com aumentos na renda. Não obstante, novamente, os estratos mais pobres são mais beneficiados, porquanto os 10% mais pobres apresentam um crescimento da renda familiar *per capita* de 9% enquanto os 10% mais ricos têm sua renda familiar *per capita* incrementada em 4% neste período.

Assim, esse acentuado crescimento na renda das parcelas mais pobres da população possibilita que os graus de pobreza e extrema pobreza declinem ao longo do período sob análise. Tal situação pode ser observada a partir da Tabela 4¹⁵

¹⁵ Podem ser considerados pobres ou extremamente pobres as pessoas que residem em municípios com renda familiar *per capita* inferior às linhas de pobreza e de extrema pobreza, respectivamente. Por hiato da pobreza entende-se a proporção de pobres multiplicada pela distância média da renda dos pobres à linha de pobreza, medida em múltiplos da linha de pobreza. Essa medida, portanto, leva em consideração não apenas a porcentagem de pobres, mas também a profundidade da pobreza. Já a severidade da pobreza é dada pelo produto da porcentagem de pobres pela distância quadrática média à linha de pobreza, também medida em múltiplos da linha de pobreza. Dessa forma, tal medida não apenas considera o número de pobres e a profundidade da pobreza, como também dá maior peso para os mais pobres.

TABELA 4
Indicadores de pobreza e extrema pobreza no Brasil – 2001-2007
 (Em %)

Indicadores	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	Varição 2001-2007 (em p.p.)
Pobreza								
Porcentagem de pobres	38,6	38,2	39,3	36,8	34,1	29,6	28,0	-10,7
Hiato de pobreza	18,0	17,2	18,1	16,1	14,6	12,3	11,8	-6,2
Severidade da pobreza	11,1	10,3	11,0	9,6	8,5	7,1	7,0	-4,1
Extrema pobreza								
Porcentagem de extremamente pobres	17,4	16,4	17,4	15,0	13,2	10,7	10,2	-7,2
Hiato de extrema pobreza	7,4	6,6	7,2	6,0	5,2	4,3	4,5	-3,0
Severidade da extrema pobreza	4,6	3,9	4,4	3,6	3,1	2,6	2,9	-1,7

Fonte: Barros *et al* (2009), estimativas produzidas com bases nas PNADs de 2001 a 2007.

Obs.: O hiato de pobreza e a severidade da pobreza estão expressos em múltiplos da linha de pobreza.

Estão sendo utilizadas as linhas de pobreza regionalizadas considerando a média nacional para a pobreza de R\$ 175,15 e para a extrema pobreza, de R\$ 87,57.

Demonstra-se, dessa forma, que tanto para pobreza quanto para extrema pobreza a porcentagem de pobres, o hiato da pobreza e a severidade da pobreza apresentam decréscimos que vão de pouco menos 2 p.p. até quase 11p.p.

Ao mesmo tempo, Barros *et al* (2009) utilizam-se de simulações contrafactuais para medir a contribuição dada pela redução na desigualdade para a queda na pobreza, conforme se extrai da Tabela 5

TABELA 5
Estimativas da contribuição da queda na desigualdade de renda *per capita* para a redução na pobreza e extrema pobreza no Brasil – 2001-2007
 (Em %)

Indicadores	Pobreza			Extrema pobreza		
	Porcentagem de pobres	Hiato de pobreza	Severidade da pobreza	Porcentagem de extremamente pobres	Hiato de extrema pobreza	Severidade da extrema pobreza
Distribuição de 2001	38,6	18,0	11,1	17,4	7,4	4,6
Distribuição de 2007 caso a desigualdade fosse a mesma de 2001	33,2	15,1	9,2	14,1	6,1	3,9
Distribuição de 2007	28,0	11,8	7,0	10,2	4,5	2,9
Redução na pobreza (em p. p.)						
Total	10,7	6,2	4,1	7,2	3,0	1,7
Devida ao crescimento	5,4	2,9	1,9	3,3	1,4	0,7
Devida à redução na desigualdade	5,3	3,3	2,2	3,9	1,6	1,0
Contribuição para a redução na pobreza						
Contribuição do crescimento	50,7	47,1	45,8	45,5	45,5	43,2
Contribuição da redução na desigualdade	49,3	52,9	54,2	54,5	54,5	56,8
Relação entre as contribuições	0,97	1,12	1,18	1,20	1,20	1,31
Importância da redução na desigualdade						
Crescimento observado na renda <i>per capita</i>	16,1	16,1	16,1	16,1	16,1	16,1
Crescimento necessário para garantir a mesma queda na pobreza caso a desigualdade fosse a mesma de 2001	36,0	41,5	44,5	45,5	48,5	54,5
Crescimento equivalente à redução na desigualdade (em p. p.)	19,9	25,4	28,4	29,4	32,4	38,4

Fonte: Barros *et al* (2009), estimativas produzidas com base nas PNADs de 2001 a 2007.

Nota: Estão sendo utilizadas as linhas de pobreza regionalizadas considerando a média nacional para a pobreza de R\$ 175,15 e para a extrema pobreza, de R\$ 87,57.

A partir dos dados é possível constatar que a redução na desigualdade de renda que se desenrola entre 2001-2007 é responsável por cerca de 50% da queda observada na porcentagem de pobres ocorrida no mesmo período. Já no tocante aos extremamente pobres a simulação demonstra que em torno de 55% da redução deste contingente de indivíduos que tem lugar no período sob análise deveu-se, também, à redução na desigualdade de renda. Ou seja, cerca de metade da redução na pobreza e extrema pobreza, operada entre 2001 e 2007, foi consequência direta da diminuição da concentração de renda.

Paralelamente, Barros *et al* (2009) também realizam simulações para observar o quanto de crescimento econômico balanceado seria necessário para atingir os mesmos níveis de redução de pobreza caso nenhuma modificação no perfil distributivo ocorresse. Por fim, chegam às seguintes conclusões:

“Em suma, esse mesmo declínio acentuado na pobreza e na extrema pobreza poderia ser alcançado sem qualquer redução no grau de desigualdade, bastando, para isso, que houvesse taxas de crescimento da renda *per capita* extremamente elevadas. De fato, para que a mesma redução na pobreza fosse alcançada sem queda na desigualdade, a renda *per capita* teria de ter crescido entre 3 p.p. e 5 p.p. a mais, em vez dos 2,5% verificados”. Barros *et al* (2009, p.23)

4.2 – O impacto do Programa Bolsa Família

Após a demonstração do vigoroso processo de melhora no perfil distributivo operado na história recente do Brasil e a significativa e positiva consequência deste fenômeno para a pobreza, torna-se imperioso investigar qual a real contribuição ofertada pelo PBF para a redução na concentração de renda.

Embora existam métodos variados para analisar o impacto de um programa como o PBF sob a desigualdade de renda, neste trabalho recorreu-se à decomposição do Coeficiente de Gini. Esta possibilita uma mensuração de razoável precisão sobre quanto cada uma das diferentes parcelas de renda percebidas pela população contribuiu para a piora ou melhora nos níveis de desigualdade de renda, inclusive permitindo uma análise específica dos efeitos do PBF sobre as variações observadas nos níveis de concentração.

Nesse contexto, Shorrocks (1982), evidencia a possibilidade de o Coeficiente de Gini ser decomposto em componentes da renda total. Paralelamente, a expressão resultante dependeria apenas dos coeficientes de concentração de cada um dos componentes e de sua participação na renda total. Dessa forma, tem-se:

$$G = \sum_k c_k \varphi_k \quad [1]$$

Em que G é o coeficiente de Gini; c_k é o coeficiente de concentração da renda K relativo à renda total e φ_k é o peso do fator K na renda total.

Assim, tendo por base a primeira equação apresentada, para analisar a variação do índice em função das concentrações e dos pesos das rendas componentes, tem-se que:

$$\Delta G = \sum_k (\bar{c}_k \Delta \varphi_k + \bar{\varphi}_k \Delta c_k) \quad [2]$$

Como o primeiro termo do somatório representa o efeito de composição e o segundo termo a mudança nos coeficientes de concentração, ao se considerar que a soma de todas as mudanças nos pesos de todos os componentes é, por definição, zero, pode-se subtrair esta soma, multiplicada pelo coeficiente de Gini médio dos dois momentos no tempo, o que, após o rearranjo dos dados, resulta em:

$$\Delta G = \sum_k ((\bar{c}_k - \bar{G}) \Delta \varphi_k + \bar{\varphi}_k \Delta c_k) \quad [3]$$

Desse modo, conforme Soares *et al* (2007), esta expressão fornece um modelo útil e intuitivo, pois rendas menos concentradas que a renda total, cujo coeficiente de concentração é o próprio coeficiente de Gini, reduzem a desigualdade, ao passo que rendas mais concentradas têm o efeito contrário.

Tendo por base esta metodologia, passa-se à análise dos dados considerando dois cortes temporais, quais sejam, o período 1995-2004, ou seja, de meados da década de 90, quando os primeiros programas de transferência que dariam origem ao PBF começaram a surgir, até o ano imediatamente posterior a criação do Bolsa Família, isto é, 2004, e, o período 2004-2006, quando o PBF já se encontrava em pleno funcionamento e em franca expansão.

Para tanto, utiliza-se o Coeficiente de Gini baseado na renda domiciliar *per capita*, a qual foi dividida em cinco componentes, sendo eles: a) renda do trabalho; b) aposentadorias

e pensões públicas; c) outros rendimentos (capital); d) BPC-Loas; e, por fim, e) Bolsa Família.

Desse modo, a Tabela 6 demonstra os coeficientes de concentração dos rendimentos os quais são oriundos de suas curvas de concentração¹⁶ e, também, a participação de cada um deles na renda agregada.

TABELA 6
Coeficientes de concentração e pesos de diversos agregados de renda no Brasil - 1995-2006

Tipo de renda	Coeficiente de concentração			Peso na renda total		
	1995	2004	2006	1995	2004	2006
Renda domiciliar <i>per capita</i>	59.9	56.9	56.0	100.0%	100.0%	100.0%
Renda do trabalho	59.4	56.7	56.3	82.0%	76.5%	76.0%
Aposentadorias e pensões públicas	58.1	59.8	57.8	13.3%	18.0%	17.9%
Outros rendimentos (capital)	72.2	64.9	65.4	4.6%	4.8%	4.9%
BPC-LOAS		-11.1	-5.4	0.0%	0.3%	0.5%
Bolsa Família		-52.4	-49.8	0.0%	0.5%	0.7%

Fonte: Soares & Sátyro (2009), adaptado de Soares *et al* (2006) e Soares, Ribas e Soares (2009) os quais se utilizam das PNADs de 1995, 2004 e 2006.

A partir de tais dados, observando-se que o coeficiente de concentração da renda domiciliar *per capita* apresentado na Tabela 6 é o próprio Coeficiente de Gini e levando-se em consideração que os coeficientes dos componentes da renda (isto é, renda do trabalho, aposentadorias e pensões públicas, outros rendimentos...) que forem inferiores ao valor de Gini influenciam-no no sentido de reduzi-lo, é possível constatar que praticamente somente o BPC e o PBF exercem tal efeito com grande intensidade.

Paralelamente, a Tabela 7 abaixo apresenta os resultados após a aplicação de [3] explicitando, dessa forma, qual a variação no Coeficiente de Gini devida a cada um dos componentes da renda.

TABELA 7
Decomposição da queda no coeficiente de Gini no Brasil - 1995-2006

Tipo de renda	Contribuição absoluta		Contribuição percentual	
	95 a 04	04 a 06	95 a 04	04 a 06
Renda domiciliar <i>per capita</i>	-2.9	-1.0	100%	100%
Renda do trabalho	-2.1	-0.3	73%	32%
Aposentadorias e pensões públicas	0.3	-0.4	-10%	37%
Outros rendimentos (capital)	-0.3	0.0	11%	-4%
BPC-LOAS	-0.2	-0.1	7%	14%
Bolsa Família	-0.5	-0.2	19%	21%

Fonte: Soares & Sátyro (2009), adaptado de Soares *et al* (2006) e Soares, Ribas e Soares (2009) os quais se utilizam das PNADs de 1995, 2004 e 2006.

Assim, é possível extrair dos dados que dos 2,9 p.p. observados de queda no Coeficiente de Gini entre 1995-2004, embora a renda do trabalho tenha sido a grande protagonista da redução da concentração de renda com 73% de contribuição percentual, o Bolsa Família responde por 19% da evolução no indicador. Posteriormente, no período

¹⁶ A curva de concentração é semelhante à curva de incidência (ver item 3.2.2.4), porém é construída a partir da renda bruta, ou seja, considerando os benefícios transferidos.

2004-2006, quando o Coeficiente de Gini diminui 1,0 p.p. demonstra-se uma elevação da participação do Bolsa Família na contribuição para redução na desigualdade em paralelo a menor importância relativa da renda do trabalho e da reversão da tendência concentradora das aposentadorias e pensões públicas quando comparadas ao período 1995-2004.

Neste contexto, a contraposição dos dados referentes à contribuição para a queda na desigualdade gerada pelo PBF com a participação que o mesmo possui na renda nacional ressalta a grande eficácia deste PTRC como mecanismo de redução das disparidades de renda. Do mesmo modo, quando somamos o Bolsa Família com o BPC-Loas reunindo, assim, as duas grandes transferências focalizadas do país observa-se que, embora representando juntas, ao longo de todo período, parcela inferior a 1,5% da renda nacional, tais transferências perfazem uma contribuição próxima a 1/3 para a queda na desigualdade de renda.

Essa efetividade do PBF também é destacada por IPEA (2006) quando realiza uma análise comparativa entre as aposentadorias e pensões públicas, o BPC e o Bolsa Família, isto é, as três principais transferências governamentais. Dessa forma, conforme a nota técnica:

“... o custo dessas políticas (de transferência) é sensivelmente diferente: o custo da expansão das aposentadorias e pensões no período foi de quatro a cinco vezes superior ao da expansão do Bolsa Família e do BPC. Daí decorre que o Bolsa Família e o BPC apresentam-se com muito mais custo-efetivos no combate à desigualdade que as aposentadorias e pensões”. IPEA (2006, p.6)

Paralelamente, Soares *et al* (2007), realizando comparações entre os PTRCs do Brasil do Chile e do México, ponderam:

“O peso destes programas na renda total ainda é bastante modesto, indo de quase zero, no caso do *Chile Solidario*, a mais ou menos 0,5% da renda total, no caso do *Oportunidades* e do *Bolsa Família*. São porcentagens muito menores que as da renda do trabalho ou da seguridade. No entanto, essa renda é tão progressiva e sua distribuição tão enviesada em favor dos mais pobres, que os PTRCs foram responsáveis por uma porcentagem significativa da redução no coeficiente de Gini no México e no Brasil”. Soares *et al* (2007, p.25)

Em última instância, fica clara a significativa contribuição do PBF para a melhoria no perfil distributivo, fato esse também relacionado com o excelente nível de focalização do programa, o qual possibilita que a grande maioria dos recursos por ele mobilizados flua para os indivíduos mais necessitados, levando a que se operem transformações expressivas com uma parcela modesta da renda nacional.

5. CONCLUSÃO

As questões distributivas entraram na agenda brasileira, notadamente, a partir dos anos de 1970 e certamente perdurarão na pauta de debates ainda por um longo período. Durante este interregno, a cruel disparidade de renda evidenciada pelos números permitiu, inclusive, que Bacha (1976) atribuísse ao Brasil a designação de Belíndia, ou seja, um nação na qual se convive simultaneamente com a riqueza de um país como a Bélgica em paralelo à pobreza de um país como a Índia.

Nesse contexto, procurou-se demonstrar que as discussões a respeito do tema se desenrolaram profundamente influenciadas pelo comportamento das variáveis econômicas de modo que, ao longo da década de 1970, as interpretações gravitavam em torno dos possíveis reflexos gerados pelo forte ritmo de crescimento econômico sobre o perfil distributivo. Assim, de um lado congregavam-se os teóricos que observavam a elevação da concentração de renda como um acontecimento natural, decorrente, em especial, das transformações sofridas pelo mercado de trabalho oriundo, em grande medida, do incremento do produto. Por outro lado, outros teóricos argumentavam em sentido oposto, procurando destacar a repercussão negativa para as desigualdades gerada pelas políticas econômicas levadas a termo pelos governos ao longo de 1960.

Posteriormente, a década de 1980 trouxe à baila um novo conjunto de fenômenos para economia brasileira, isto é, as pujantes taxas de crescimento econômico cederam espaço para um ambiente recessivo, ao mesmo tempo em que a relativa estabilidade de preços deu lugar a um vigoroso processo inflacionário. Sob esse universo, no qual, concomitantemente, os níveis de concentração de renda atingiram patamares sem igual, a associação entre a “estagflação” observada e o agravamento do quadro distributivo torna-se inevitável, levando muitos estudos a enfatizarem, de um lado, a correlação positiva entre inflação e desigualdade e, de outro, a correlação negativa entre esta e o crescimento econômico.

Com o advento do Plano Real, entretanto, o descontrole de preços é resolvido e a própria instabilidade gerada pelos sucessivos planos econômicos fracassados sanada. De tal fato resultaram repercussões importantes para a pobreza – fenômeno distinto da desigualdade, mas que mantém significativa correlação com a renda – haja vista que esta sofrera uma redução de vulto. Contudo, o novo cenário macroeconômico possibilitou transformações tímidas, senão inexistentes, sob o aspecto distributivo e inaugurou uma

nova rodada de debates a qual, porém, se operou em moldes diferenciados, pois não só centrada na importância do retorno de maiores níveis de crescimento econômico para a redução da concentração de renda, mas também trazendo à tona a necessidade de adoção de políticas pró-ativas do estado para o combate à desigualdade.

Nesse ínterim, o surgimento do Programa Bolsa Família, nascido de programas de transferências esparsos e posteriormente unificados, representou uma nova forma de atuação do estado em seu papel de transferidor de renda.

Além disso, o PBF evoluiu muito ao longo dos últimos anos através da construção de uma modelagem administrativa complexa e descentralizada, porém eficiente e relativamente barata, a qual se aproveita de uma parceria inteligente entre o Governo Federal e os municípios, conseguindo manter cadastros com razoável nível de qualidade e, dessa forma, beneficiar com as transferências financeiras os indivíduos mais necessitados – o que evidencia a boa focalização do programa. Ao mesmo tempo, as contrapartidas exigidas induzem as famílias beneficiárias a redobram seus cuidados com a saúde e a educação - algo que se coaduna com o propalado pela teoria do capital humano.

Paralelamente, os dados recentes de alguns dos principais indicadores de desigualdade permitem constatar uma redução significativa dos índices de concentração de renda, com uma tendência efetivamente sólida de melhoria do quadro distributivo o que se reflete, também, de forma considerável sobre a pobreza. Do mesmo modo, as decomposições da queda verificada nos indicadores de desigualdade possibilitam detectar a importância expressiva do PBF para essa transformação, principalmente quando contraposta a contribuição ofertada pelo programa para a redução na desigualdade de renda com a pequena parcela de recursos do produto nacional mobilizada por este PTRC.

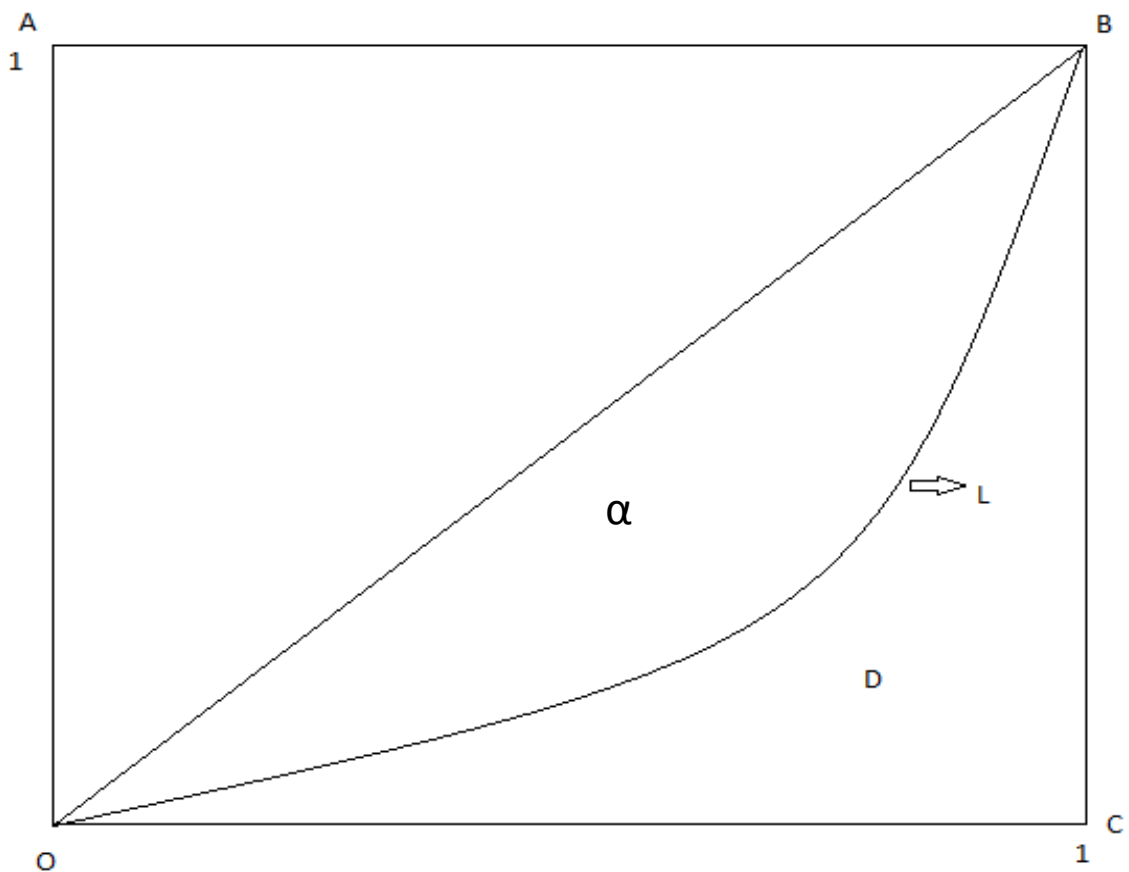
Em síntese, o PBF representa, atualmente, uma poderosa arma para o combate à injustiça social com a vantagem de ser um instrumento que goza de relativa autonomia das variáveis econômicas em geral. Desse modo, a melhoria do perfil distributivo torna-se mais suscetível de manipulação e controle pelo poder público e menos dependente da existência de elevados níveis de crescimento econômico, os quais, muitas vezes, são de difícil alcance por serem influenciados por diversos fatores tanto internos quanto externos. Entretanto, a necessidade de continuidade na redução da desigualdade é premente o que, certamente, demandará medidas que vão além do PBF e que, da mesma forma, requisitarão seu contínuo aperfeiçoamento.

APÊNDICE

A forma mais utilizada para a medição dos níveis de desigualdade de renda é através da utilização de índices. Existe uma série de índices para a distribuição de renda, entretanto destaca-se o Índice de Gini.

Coeficiente de Gini

O coeficiente de Gini é uma das mais famosas medidas de desigualdade, tendo sido proposto por Corrado Gini em 1914, sendo que, seu entendimento pode ser melhor construído através da utilização do gráfico:



$$G = \alpha / \alpha + D$$

Assim, de acordo com Hoffmann (1998), no eixo horizontal apresentam-se as percentagens acumuladas da renda; a classificação da renda é efetuada por níveis crescentes dessa variável. A conexão dos pontos representados por tais coordenadas produz a chamada curva de Lorenz (L), esta mostra como a proporção da renda total aumenta em função da proporção da população. Destarte, supondo que apenas uma pessoa percebesse toda a renda da sociedade, desse modo, a curva de Lorenz seria o triângulo OCB (linha de perfeita desigualdade), ao passo que, se ocorresse uma distribuição igual entre todos os indivíduos da sociedade, tal curva corresponde à reta OB (linha de perfeita igualdade). A área correspondente ao (α) é a denominada área de desigualdade. Nesse contexto, segundo Hoffmann, o índice de Gini seria então dado pela razão da área (α) pelo somatório das áreas $(\alpha) + D$.

O índice assume valores de 0 a 1, sendo que 0 implica perfeita igualdade e 1 perfeita desigualdade.

REFERÊNCIAS

BARROS, Ricardo P.; HENRIQUES, Ricardo; MENDONÇA, Rosane. A estabilidade inaceitável: desigualdade e pobreza no Brasil. In: HENRIQUES, Ricardo (org.). **Desigualdade e pobreza no Brasil**. Rio de Janeiro: IPEA, 2000.

BARROS, Ricardo; CARVALHO, Mirela de; FRANCO, Samuel; MENDONÇA, Rosane. **Determinantes da queda na desigualdade de renda no Brasil**. Brasília: IPEA 2010 (texto para discussão nº 1460).

_____. **A queda recente da desigualdade de renda no Brasil**. Rio de Janeiro: Ipea, 2007 (Texto para Discussão, nº 1.258).

_____. **A importância das cotas para a focalização do Programa Bolsa Família**. Niterói: Faculdade de Economia, Universidade Federal Fluminense, 2008 (Texto para Discussão, nº 238).

BARROS, R. e MENDONÇA, R. **O impacto do crescimento econômico e de reduções no grau de desigualdade sobre a pobreza**. Rio de Janeiro: IPEA, 1997. (texto para discussão nº 528).

BURLANDY, L. *et alli*. Programa Bolsa Família: nova institucionalidade no campo da política social brasileira? **Revista Katál**, vol. 10, nº 1, 2007.

BRESSER-PEREIRA, L. C. **Crise econômica e reforma do Estado no Brasil: para uma nova interpretação da América Latina**. São Paulo: Editora 34, 1996.

BONELLI, R. & SEDLACEK, G. Distribuição de renda: evolução no último quarto de século. In: SEDLACEK, G. & BARROS, R. P. **Mercado de Trabalho e Distribuição de Renda: uma coletânea**. Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1989.

_____. A evolução da distribuição de renda entre 1983 e 1988. In: CAMARGO, J. M., GIAMBIAGI, F.(org.). **Distribuição de Renda no Brasil**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1991.

BONELLI, R. e RAMOS, L. Distribuição de renda no Brasil: avaliação das tendências de longo prazo e mudanças na desigualdade desde meados das anos 70. **Revista de Economia Política**, vol. 13, nº 2, 1993.

BACHA, E. e TAYLOR, L.. Brazilian income distribution in the 1960s: "facts", model results and the controversy. In: TAYLOR *et al* (orgs.), **Models of growth and distribution for Brazil**, 1980.

BACHA, Edmar. **Os mitos de uma década – Ensaios de economia brasileira**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1976.

CASTAÑEDA, T.; LINDERT, K.; DE LA BRIÈRE, B., FERNANDEZ, C.; HUBERT, C.; LARRAÑAGA, O.; OROZCO, M.; VIQUEZ, R. **Designing and implementing household targeting systems: lessons from Latin America and the United States**. Washington, D.C.: Banco Mundial, 2005 (Discussion Paper, nº 0526).

COADY, D.; GROSH, M.; HODDINOTT, J. **The targeting of transfers in developing countries: review of experiences and lessons**. Washington, D.C.: Banco Mundial, 2005 (Discussion Paper, nº 0526).

CASTELLO BRANCO, R.. **Crescimento acelerado e o Mercado de trabalho: a experiência brasileira**. Rio de Janeiro: Editora da FGV, 1979.

DRAIBE, Sônia Miriam *et al.* **Políticas Sociais y programas de combate a la pobreza em Brasil**. Santiago, Banco Mundial de Desarrollo, 1995.

FEIJÓ, Ricardo. **História do pensamento econômico**. São Paulo: Editora Atlas, 2001.

FAVA, V. L. **Urbanização, custo de vida e pobreza no Brasil**. São Paulo: IPE/USP, 1984.

FISHLOW, A. Brazilian size distribution of income. **The American Economic Review**, vol. 2, nº 62, 1972.

_____. Distribuição de renda no Brasil – um novo exame. **Dados**, nº 11, 1973.

FRIEDMAN, M. Chose, chance and the personal distribution of income. **The Journal of Political Economy**, vol. 64, nº 4, 1953.

GIAMBIABE, Fábio; PINHEIRO, Armando Castelar. **Rompendo o Marasmo: a retomada do desenvolvimento no Brasil**. Rio de Janeiro: Campus, 2006.

HOFFMANN, Rodolfo. **Distribuição de renda: medidas de desigualdade e pobreza**. São Paulo: Edusp, 1998.

_____. Desigualdade e pobreza no Brasil no período 1979/97 e a influência da inflação e do salário mínimo. **Economia e Sociedade**, vol. 11, 1998b.

_____. Transferências de renda e redução da desigualdade no Brasil e em cinco regiões, entre 1997 e 2005. In: BARROS, R. P.; FOGUEL, M. N.; ULYSSEA, G. (Orgs.) **Desigualdade de renda no Brasil: uma análise da queda recente**, v. 2. Brasília: Ipea. 2007. p. 17-40.

HOFFMANN, Rodolfo e KAGEYAMA, A. **A distribuição de renda no Brasil, entre famílias e pessoas**. São Paulo: IPE-USP, 1985.

HOFFMANN, Rodolfo; DUARTE, J. C.. A distribuição de renda no Brasil. **Revista de Administração de Empresas**, vol. 12, 1973.

HOFFMANN, Rodolfo e NEY, Marlon Gomes. A recente queda da desigualdade de renda no Brasil: análise de dados da PNAD, do Censo Demográfico e das Contas Nacionais. **Econômica**, vol 10, nº 1, 2008.

IPEA. **Sobre a recente queda da desigualdade de renda no Brasil**. Rio de Janeiro: nota técnica do IPEA, 2006.

LINDERT, K.; LINDER, A.; HOBBS, J.; DE LA BRIÈRE, B. **The nuts and bolts of Brazil's Bolsa Família Program: implementing conditional cash transfers in a decentralized context**. Washington: Banco Mundial, 2007. (SP Discussion Paper, nº 709).

LAVINAS, L. Universalizando direitos. **Observatório da cidadania**. Disponível em <www.mds.gov.br/suas/revisoes.../universalizando_direitos.pdf>, 2004.

KALDOR N. **Essays on value and distribution**. Londres: Gerald Ducksworthy & Co. Ltd., 1960.

KUZNETS, S. Economic growth and income inequality. **The American Economic Review**, vol. 45, 1955.

LANGONI, Carlos Geraldo. **Distribuição de renda e desenvolvimento econômico do Brasil**. Rio de Janeiro: Expressão e Cultura, 1973.

LACERDA, A. C.; BOCCHI, J. I.; REGO, J.M.; BORGES, M. A.; MARQUES, R.M. **Economia brasileira**. São Paulo: Saraiva, 2005.

MEDEIROS, Marcelo; BRITTO, Tatiana; SOARES, Fábio. **Programas focalizados de transferência de renda no Brasil: contribuições para o debate**. Brasília: IPEA, 2007 (Texto para Discussão, n. 1.283).

MINISTÉRIO DA FAZENDA. **Exposição de motivos interministerial n. 205**. Brasília, 1994.

NOLAN, B. Cyclical fluctuation in factor shares and the size distribution of income. **The Review of Income and Wealth**, vol. 33, nº 2, 1987.

PEN, J. **Income Distribution**. Penguin Books, 1974.

ROMÃO, M. C. Distribuição de renda, pobreza e desigualdades regionais no Brasil. In: CAMARGO, J. M., GIAMBIAGI, F.(org.). **Distribuição de Renda no Brasil**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1991.

RAMOS, L. A. R. , REIS J. G. A. Distribuição da renda: aspectos teóricos e o debate no Brasil. In: CAMARGO, J. M., GIAMBIAGI, F.(org.). **Distribuição de Renda no Brasil**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1991.

ROCHA, Sônia. **Renda e Pobreza: os impactos do Plano Real**. Rio de Janeiro: IPEA, 1996 (texto para discussão nº 439).

RELATÓRIO SOBRE DESENVOLVIMENTO MUNDIAL. Disponível em <www.obancomundial.org>, 2000/2001.

RELATÓRIO REGIONAL SOBRE DESENVOLVIMENTO HUMANO PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE. Disponível em <<http://www.idhalc-actuarsobreelfuturo.org/site/index.php>>, 2010.

RIBAS, R. P.; MACHADO A. F.. A imputação da renda não-trabalho na Pesquisa Mensal de Emprego (PME/IBGE) e seu proveito em análises dinâmicas de pobreza e

desigualdade. In: Encontro Nacional de Estudos Populacionais, 2008. **Anais**. Caxambu: Abep, 2008.

SENNA, J.J.. Escolaridade, experiência no trabalho e salários no Brasil. **Revista Brasileira de Economia**, vol. 30, nº. 2, 1976.

SOARES , Sergei; RIBAS R.; SOARES, Fábio V. **Focalização e cobertura do Programa Bolsa Família: qual o significado de 11 milhões?** Brasília: IPEA, 2009 (texto para discussão nº 1396).

SOARES, S. et al . **Programas de transferência condicionada no Brasil, Chile e México: impactos sobre a desigualdade**. Brasília: IPEA, 2007 (texto para discussão nº 1293).

SOARES, F. V.. **Programas de transferência de renda no Brasil: impactos sobre a desigualdade**. Brasília: IPEA, 2006 (texto para discussão nº 1228).

SOARES, S. O ritmo na queda da desigualdade no Brasil é aceitável? **Revista de Economia Política**, vol. 30, nº 3, 2010.

SILVA, Cláudio F. da, MICHEL, Renault. A macroeconomia da concentração e da estagnação. In: SICSÚ, João, PAULA, Luiz F., MICHEL, Renaut (Org.). **Novo-desenvolvimentismo – Um projeto nacional de crescimento com equidade social**. Rio de Janeiro, Fundação Konrad Adenauer, 2005.

SILVA, A. P.; BRANDÃO A.; DALT, S. Educação e pobreza: o impacto das condicionalidades do Programa Bolsa Família. **Revista contemporânea de educação**, vol. 4, nº 8, 2009.

SOARES, S., SÁTYRO, N. **O Programa Bolsa Família: desempenho institucional, impactos e possibilidades futuras**. Brasília: IPEA 2009 (texto para discussão nº 1424).

SOARES, F. V.; RIBAS, R. P.; OSÓRIO, R. G. **Evaluating the impact of Brazil's Bolsa Família: cash transfer programmes in comparative perspective**. Brasília: International Poverty Centre, 2007 (Evaluation Note, nº 1).

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como Liberdade**. São Paulo: Cia. das Letras, 2000.

SHORROCKS, A. Inequality decomposition by factor components. **Econometria**, vol. 50, nº. 11, 1982.

TAVARES, P. A.; PAZELLO, E. T.; FERNANDES, R.; CAMELO, R. Uma avaliação do Programa Bolsa Família: focalização e impacto na distribuição de renda e pobreza. **Pesquisa e planejamento econômico**, vol. 39, nº 1, 2009.

TAUBMAN, P. The relative influence of inheritable and environmental factors and the importance of intelligence in earnings. In: KRELLE, W. and SHORROCKS, A. F. **Personal income distribution**. Amsterdã: North Holland P.C., 1978.

