

# **TEXTO PARA DISCUSSÃO Nº 1283**

## **PROGRAMAS FOCALIZADOS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA NO BRASIL: CONTRIBUIÇÕES PARA O DEBATE**

**Marcelo Medeiros  
Tatiana Britto  
Fábio Soares**

Brasília, junho de 2007



# TEXTO PARA DISCUSSÃO Nº 1283

## PROGRAMAS FOCALIZADOS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA NO BRASIL: CONTRIBUIÇÕES PARA O DEBATE\*

**Marcelo Medeiros\*\***  
**Tatiana Britto\*\*\***  
**Fábio Soares\*\*\*\***

Brasília, junho de 2007

---

\* Os autores agradecem os comentários e sugestões de Francesca Bastagli e Rafael Ribas. Eventuais erros e omissões são de nossa inteira responsabilidade.

\*\* Coordenador do Ipea no Centro Internacional de Pobreza (IPC)/Programas das Nações Unidas (Pnud).

\*\*\* Pesquisadora visitante do IPC.

\*\*\*\* Técnico da coordenação do Ipea no Centro Internacional de Pobreza (IPC/Pnud/Ipea).

## **Governo Federal**

### **Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão**

**Ministro** – Paulo Bernardo Silva

**Secretário-Executivo** – João Bernardo de Azevedo Bringel



Fundação pública vinculada ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiro – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

#### **Presidente**

Luiz Henrique Proença Soares

#### **Diretora de Estudos Sociais**

Anna Maria T. Medeiros Peliano

#### **Diretora de Administração e Finanças**

Cinara Maria Fonseca de Lima

#### **Diretor de Estudos Setoriais**

João Alberto De Negri

#### **Diretor de Estudos Regionais e Urbanos**

José Aroudo Mota (substituto)

#### **Diretor de Estudos Macroeconômicos**

Paulo Mansur Levy

#### **Diretor de Cooperação e Desenvolvimento**

Renato Lóes Moreira (substituto)

#### **Chefe de Gabinete**

Persio Marco Antonio Davison

#### **Assessor-Chefe de Comunicação**

Murilo Lôbo

URL: <http://www.ipea.gov.br>

Ouvidoria: <http://www.ipea.gov.br/ouvidoria>

ISSN 1415-4765

JEL I38, I28, I054

## **TEXTO PARA DISCUSSÃO**

Publicação cujo objetivo é divulgar resultados de estudos direta ou indiretamente desenvolvidos pelo Ipea, os quais, por sua relevância, levam informações para profissionais especializados e estabelecem um espaço para sugestões.

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e de inteira responsabilidade do(s) autor(es), não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou o do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

A produção editorial desta publicação contou com o apoio financeiro do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), via Programa Rede de Pesquisa e Desenvolvimento de Políticas Públicas – Rede-Ipea, o qual é operacionalizado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud), por meio do Projeto BRA/04/052.

# SUMÁRIO

SINOPSE

ABSTRACT

1	INTRODUÇÃO	7
2	VISÃO GERAL DOS PROGRAMAS	7
3	O <i>STATUS</i> LEGAL E POLÍTICO DOS PROGRAMAS	9
4	PÚBLICO ATENDIDO	10
5	O CUSTO DA FOCALIZAÇÃO	15
6	CONDICIONALIDADES	16
7	EFEITOS SOBRE A OFERTA DE TRABALHO	18
8	IMPREVIDÊNCIA	20
9	PAPÉIS DE GÊNERO	21
10	CLIENTELISMO	22
11	RESTRIÇÃO FISCAL	24
12	PORTAS DE SAÍDA	25
13	CONCLUSÃO	27
	REFERÊNCIAS	30



## **SINOPSE**

O artigo apresenta diversas características dos dois principais programas focalizados de transferência de renda no Brasil, o Benefício de Prestação Continuada – BPC, e o Bolsa Família. Discute aspectos institucionais dos programas, sua sustentabilidade de longo prazo, seu público atendido e grau de focalização, a necessidade de condicionalidades, os efeitos das transferências sobre a participação no mercado de trabalho, a contribuição para a previdência e as desigualdades intra-familiares, além da relevância das chamadas 'portas de saída'. Conclui que os programas estão cumprindo a função a que se destinam, têm bom desempenho em comparações internacionais, geram impacto relevante sobre a pobreza e a desigualdade e apresentam custo compatível com a capacidade orçamentária brasileira, ao mesmo tempo em que se contrapõe às críticas relacionadas a seus aparentes efeitos negativos sobre os incentivos para o trabalho e a contribuição previdenciária. Argumenta, portanto, a favor da manutenção e, se possível, da expansão desses programas no futuro próximo.

## **ABSTRACT**

We describe several characteristics of the two most important targeted cash transfer programs in Brazil, the Continuous Cash Benefit - BPC and the Bolsa Familia, and discuss their institutional aspects, long term sustainability, beneficiaries and levels of targeting. We also address the need of conditionalities, the effects of the transfers on labor market participation, contributions for the pensions system and gender inequality, as well as the relevance of the so called 'exit doors'. Our conclusion is that, on the one hand, the programs are accomplishing the goals they were designed to, have a relevant impact on poverty and inequality and achieve a good performance in international terms, under costs which are compatible with the Brazilian budgetary capacity; on the other hand, they apparently have no negative effects on incentives to work and to contribute to the pensions system. Therefore, we argue that these programs should be kept in place and, if possible, expanded in the near future.





## 1 INTRODUÇÃO

O Brasil observou, recentemente, uma expansão considerável de políticas públicas de transferência direta de renda para a população pobre. Hoje, o país tem dois grandes programas dessa natureza: o Benefício de Prestação Continuada (conhecido como BPC-LOAS ou, simplesmente, BPC) e o Programa Bolsa Família. Embora ambos tenham como fundamento básico a transferência de benefícios monetários diretamente aos beneficiários, existem consideráveis diferenças entre eles, incluindo seu escopo e abrangência, bases legais, critérios de elegibilidade, processos de seleção de beneficiários, valores transferidos, mecanismos de gestão e a existência de condicionalidades, entre outras.

Além de discutir essas diferenças, o artigo apresenta evidências e contrapontos a algumas críticas freqüentes dirigidas a esse tipo de programa. Toda discussão sobre políticas públicas tem como ponto de partida posições ideológicas e o debate sobre os programas focalizados de transferência de renda não é uma exceção. Às vezes especulações são apresentadas sob a forma de certeza científica e mais raramente, resultados confiáveis são omitidos por não corroborarem juízos de valor estabelecidos. Na medida do possível tentamos adotar uma linguagem que distinguisse com clareza afirmações baseadas em evidências e meras especulações. No entanto, a despeito de nossos esforços, apresentamos esta ressalva ao leitor, pois não estamos imunes a haver incorrido no mesmo erro que criticamos.

O artigo organiza-se da seguinte forma. Inicialmente, é traçado um panorama geral do BPC e do Bolsa Família, apresentando-se as características principais destes programas. Em seguida, discute-se o *status* legal e político de cada um deles, ressaltando-se as implicações que diferentes bases legais podem gerar. A seção seguinte discorre sobre o público atendido por ambos os programas, enfocando questões conceituais e empíricas sobre sua focalização. O próprio debate sobre os custos da focalização é o objeto da seção 5. Posteriormente, se discute se as condicionalidades, presentes no Bolsa Família, são de fato vantajosas ou necessárias. As seções 7 e 8 giram em torno de críticas freqüentes aos programas de transferência de renda: os possíveis efeitos negativos na participação no mercado de trabalho ou na contribuição previdenciária dos beneficiários atuais e potenciais. A seção 9 discute os efeitos desses programas sobre papéis de gênero. A seção 10 debate as críticas que os identificam como iniciativas clientelistas. Na seção 11, discute-se a sustentabilidade desses programas num contexto de restrição fiscal. Finalmente, a seção 13 trata das chamadas “portas de saída”, argumentando sobre a necessidade das transferências no contexto brasileiro.

## 2 VISÃO GERAL DOS PROGRAMAS

O BPC é uma transferência mensal de renda destinada a pessoas com deficiência severa, de qualquer idade, e idosos maiores de 65 anos, em ambos os casos com renda familiar *per capita* inferior a um quarto de salário mínimo (R\$ 87,50 em outubro de 2006). O direito a um salário mínimo mensal para essas pessoas foi estabelecido na Constituição de 1988 e regulamentado pela Lei Orgânica da Assistência Social (Loas), em 1993. O início da implementação do BPC, em 1995, deu-se no contexto

de administração conjunta da previdência e da assistência social no governo federal. Embora a coordenação do programa hoje seja feita pelo órgão gestor da assistência social (o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS), a solicitação do benefício se dá em agências do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) e a seleção dos beneficiários é feita em boa parte por médicos-peritos da previdência, que avaliam o grau de incapacidade para a vida independente e o trabalho dos deficientes que requerem o benefício. Por essas razões, sua operacionalização é feita pelo INSS e sua agência de processamento de dados, a Dataprev. O BPC não exige contrapartidas de comportamento – as chamadas condicionalidades – de seus beneficiários.

O Programa Bolsa Família, menos freqüentemente conhecido pela sigla PBF, é um programa de transferência mensal de renda que surgiu, no final de 2003, a partir da unificação de uma série de programas preexistentes, fortemente inspirado pelo programa de renda mínima vinculado à educação, o Bolsa Escola. O Bolsa Família deve atender a famílias cuja renda familiar *per capita* seja inferior a R\$ 60 mensais e famílias de gestantes, nutrizes e crianças e adolescentes de até 15 anos cuja renda *per capita* seja inferior a R\$ 120 (valores de outubro de 2006). Foi criado por medida provisória, posteriormente convertida em lei. A seleção dos beneficiários é, em geral, realizada pelos órgãos municipais de assistência social, ficando a gerência do programa a cargo do MDS e as operações de pagamento sob responsabilidade da Caixa Econômica Federal. O recebimento das transferências é condicionado a contrapartidas comportamentais nas áreas de educação e saúde, de acordo com a composição das famílias beneficiárias (quadro 1).

QUADRO 1

**Condicionalidades do Programa Bolsa Família**

Educação	Saúde
<p>Para famílias com crianças de até 15 anos:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Efetivar a matrícula das crianças e adolescentes de 6 a 15 anos em estabelecimento regular de ensino.</li> <li>• Garantir a freqüência escolar de, no mínimo, 85% da carga horária mensal, informando a escola quando da impossibilidade de comparecimento eventual do aluno e apresentando, se for o caso, a devida justificativa.</li> <li>• Informar os gestores locais de imediato sobre eventuais mudanças de escola, para não prejudicar o processo de acompanhamento da freqüência escolar.</li> </ul>	<p>Para gestantes e nutrizes:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Inscrever-se no pré-natal e comparecer às consultas na unidade de saúde mais próxima de sua residência, portando o cartão da gestante, de acordo com o calendário mínimo preconizado pelo Ministério da Saúde.</li> <li>• Participar de atividades educativas ofertadas pelas equipes de saúde sobre aleitamento materno e promoção da alimentação saudável.</li> </ul> <p>Para famílias com crianças de até 7 anos:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Levar as crianças à unidade de saúde ou ao local de campanhas de vacinação, mantendo atualizado o calendário de imunização, conforme preconizado pelo Ministério da Saúde.</li> <li>• Levar as crianças à unidade de saúde, portando o cartão de saúde da criança, para acompanhamento do estado nutricional e de desenvolvimento (medição de peso e altura), conforme o calendário mínimo preconizado pelo Ministério da Saúde.</li> </ul>

Fonte: Portarias MEC/MDS nº 3.789, de 2004, e MS/MDS nº 2.509, de 2004.

### 3 O STATUS LEGAL E POLÍTICO DOS PROGRAMAS

O Benefício de Prestação Continuada e o Programa Bolsa Família são programas com bases legais distintas. O Benefício de Prestação Continuada é determinado constitucionalmente e regulamentado pela Loas e por decretos e normas do Executivo. Já o Bolsa Família foi instituído por meio de uma medida provisória, transformada em lei, e também é regulamentado por decretos e normas do Executivo.

Em termos de exigibilidade legal, o BPC é um direito social claramente definido na Constituição e na legislação ordinária de sua regulamentação. Todos os indivíduos que satisfazem os critérios de seleção do programa podem receber o benefício, inclusive exigindo-o judicialmente. A legislação do Bolsa Família, por sua vez, possui dispositivos que condicionam, de maneira não muito objetiva, a seleção de beneficiários à alocação orçamentária corrente do programa e a convênios entre entes federados (governos municipais e federal, basicamente). É, portanto, um *quasi*-direito social cuja exigibilidade judicial por uma família pobre ainda não é claramente assegurada.

A determinação constitucional para a existência do BPC resulta em considerável independência política para o programa. Os direitos sociais estabelecidos pela Constituição têm caráter mais permanente e não são associados a nenhum governo específico. Por ter sido estabelecido por uma medida de origem presidencial, o Bolsa Família é quase que automaticamente associado ao governo que o instituiu e mantém. Em decorrência dessas diferenças, governos específicos, por um lado, não recebem créditos políticos diretos pela administração do BPC e, por outro, são imediatamente identificados ao Bolsa Família. Evidência disso são as disputas pela paternidade política do Bolsa Escola e demais programas de transferência de renda e de seu sucessor, o Bolsa Família, muitas vezes levadas ao extremo de se negar qualquer relação entre eles.

Créditos políticos são um elemento de motivação para a boa administração e expansão desses programas. Esta é uma das razões pelas quais o empenho governamental para a disseminação e expansão do Bolsa Família foi (e ainda é) substancialmente superior à atenção dispensada ao BPC, não só pelo próprio governo, mas também pela mídia e pela opinião pública em geral. Ao longo dos últimos anos nenhum governo empenhou sua força política na defesa de um programa independente como o BPC do mesmo modo que se empenhou em proteger um programa que considerava seu, como o Bolsa Escola e o Bolsa Família.<sup>1</sup>

Por outro lado, o contraste entre instituição por legislação ordinária e determinação constitucional resulta em distintos níveis de independência fiscal dos programas. Os princípios básicos do BPC não podem ser alterados por iniciativas isoladas de um governante. Ainda que modificações de desenho e operação – tais como as que se referem aos critérios de elegibilidade e seleção de beneficiários – possam ser efetuadas por meio de normas infralegais ou leis ordinárias, para alterar a vinculação do BPC ao salário mínimo, por exemplo, seria necessária uma emenda à Constituição, cujos ritos de aprovação congressional são mais complexos e dependem de *quorum* qualificado. Se, do ponto de vista governamental, isso pode funcionar como um limitador de flexibilidade administrativa, sob a ótica da manutenção no

---

1. O potencial de abrangência do BPC em termos de público-alvo é também muito mais restrito, o que pode ajudar a explicar o maior interesse político no Bolsa Família.

longo prazo, a independência fiscal protege os gastos do programa contra choques externos. Isso significa, por exemplo, que o BPC não é tão vulnerável a ajustes fiscais, cortes orçamentários, contingenciamentos e outras medidas de curto prazo quanto o Bolsa Família. A proteção atual do PBF não tem origem predominantemente legal, e sim política. Uma flutuação no ambiente político pode, portanto, afetar sua estabilidade ou futuras expansões.

Há várias razões para se julgar os mecanismos legais que protegem o funcionamento dos programas, sendo talvez a principal o fato de as alocações orçamentárias serem resultado de um jogo de forças entre diversos grupos de interesse. Na arena política os beneficiários de ambos os programas, em particular do Bolsa Família, constituem categorias pouco organizadas e, portanto, com menor capacidade de assegurar seus interesses nos conflitos distributivos que marcam o processo de alocação de recursos. Sem uma proteção legal adequada, os programas podem ficar sujeitos a flutuações e inseguranças orçamentárias.

#### **4 PÚBLICO ATENDIDO**

Os programas se destinam a públicos distintos e cada um deles possui mecanismos administrativos próprios de identificação e seleção de beneficiários. Ambos já foram criticados por erros graves de seleção. A maior parte dessas críticas teve caráter casuístico, não se fundamentando sobre evidências empíricas generalizáveis e sistemáticas. Na prática, limitaram-se a apontar uma ou mais famílias beneficiárias com renda acima das respectivas linhas de corte e a fazer inferências, a partir desses desvios, sobre todo o funcionamento dos programas.

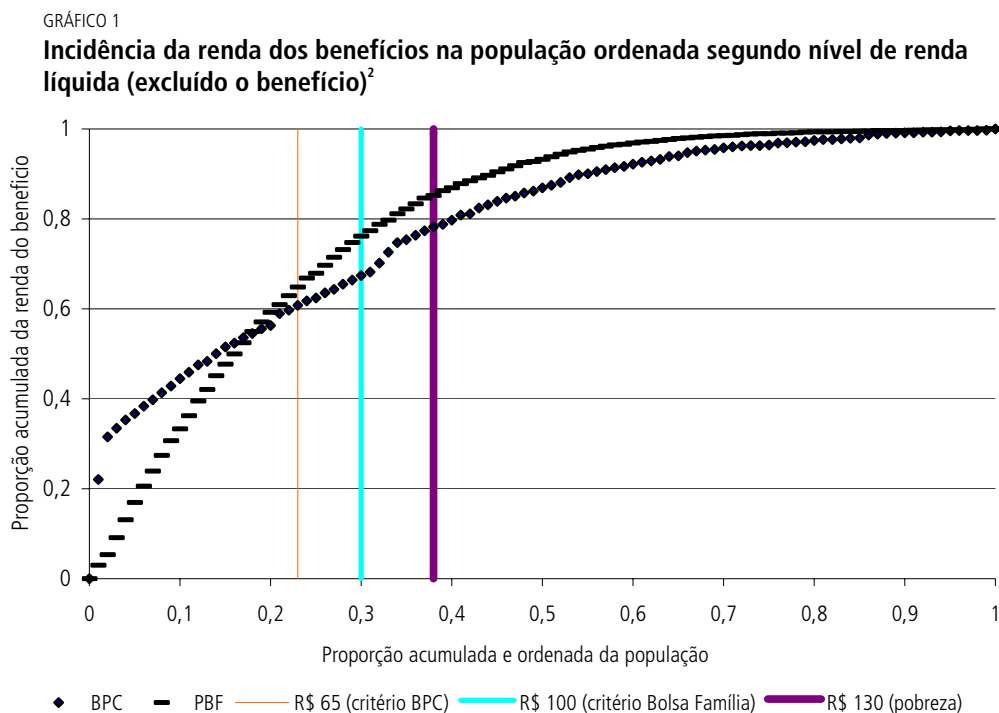
No entanto, casos isolados não são evidências adequadas para avaliar programas que, juntos, afetam diretamente quase quatorze milhões de famílias. Identificar o público de fato beneficiado por esses programas é crucial para determinar em que medida seus objetivos estão sendo atingidos e o que pode ser feito para melhorá-los. Com a divulgação dos resultados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad) 2004, tornaram-se possíveis os primeiros estudos sobre o assunto a partir de dados com representatividade nacional.

Os dados da Pnad 2004, no entanto, apresentam algumas limitações. Desde o início dos programas de transferência de renda, o IBGE tem captado esses recursos na categoria de “outros rendimentos”, onde também são incluídos juros de aplicações financeiras, dividendos e o seguro-desemprego. A existência de um suplemento especial sobre programas de transferência de renda na Pnad 2004 não alterou esse quadro, uma vez que o questionário suplementar foi associado ao questionário do domicílio, e não ao questionário individual. Tampouco foi criada uma entrada especial para o rendimento proveniente das transferências, fazendo com que não seja possível identificar quem é o titular do benefício, nem separar a renda da transferência dos “outros rendimentos” de maneira direta. Soares *et al.* (2006) desenvolvem uma metodologia para fazer essa separação de maneira aproximada, de modo a permitir avaliar dois aspectos: 1) a capacidade da Pnad de captar essas transferências *vis-à-vis* os registros administrativos e 2) o grau de focalização das mesmas.

Apesar de não reproduzir os números absolutos dos registros administrativos dos diversos programas de transferência que estavam sendo unificados no Bolsa Família, a

Pnad reproduz bem, em termos relativos, a distribuição regional dos beneficiários e suas características. Em nível agregado, o BPC também é bem captado em termos relativos, mas não em termos absolutos. Entretanto, entre os idosos beneficiários do BPC há uma sobrestimação da proporção de beneficiários na região Nordeste, em detrimento da região Sudeste, em relação aos dados dos registros administrativos. Uma possível explicação para esse fenômeno pode ser a confusão, por parte dos beneficiários ou dos respondentes dos questionários nos domicílios, entre o BPC e outros benefícios previdenciários, uma vez que todos são operacionalizados pelo INSS. É possível, portanto, que uma parte significativa do BPC esteja sendo captada nas entradas de aposentadorias e pensões.

Apesar dessas dificuldades, uma análise da distribuição de ambos os programas na população indica que tanto o BPC quanto o Bolsa Família estão cumprindo, em boa medida, seus propósitos e sendo efetivamente direcionados à população mais pobre. O gráfico 1 abaixo mostra a distribuição das transferências nos distintos estratos da população. Nele é possível observar que tanto o BPC quanto o Bolsa Família apresentam um bom nível de focalização nos pobres.



Fonte: Soares *et al.* (2006).

No entanto, a partir dos próprios resultados da Pnad, é possível notar que uma parte razoável dos beneficiários encontra-se acima dos níveis de renda delimitados pelos programas – um quarto de salário mínimo (R\$ 65 em setembro de 2004, mês de referência da Pnad), no caso do BPC, e R\$ 50 ou R\$ 100, valores de corte do Programa Bolsa Família à época. Na verdade, cerca de 38% da renda do BPC vai para beneficiários em famílias com renda *per capita* superior a R\$ 65, enquanto 21% da

2. Como a renda do BPC não entrava no cálculo da renda familiar *per capita* do Bolsa Família, a análise de incidência utiliza a mesma renda líquida para o cálculo do BPC e do Bolsa Família.

renda do Bolsa Família vai para beneficiários em famílias com renda *per capita* superior a R\$ 100. Isso pode, de fato, ser interpretado como erros de focalização? Em caso afirmativo, o que está por trás desses desvios? Mais ainda, em que medida seria possível reduzi-los? Ainda que essas questões sejam difíceis de responder; elas permitem desenvolver argumentos sobre os limites de qualquer mecanismo de focalização. Dois fatores devem ser considerados nesse debate. O primeiro refere-se à flutuação da renda das famílias ao longo do tempo; o segundo, aos erros intrínsecos à seleção de beneficiários em um programa focalizado.

Há várias razões pelas quais as rendas das famílias flutuam. Rotatividade no emprego, sazonalidade da economia, choques externos positivos e negativos, mudanças na composição e organização das famílias, dentre outros motivos, fazem com que a renda familiar *per capita*, especialmente daqueles inseridos no mercado de trabalho informal, varie ao longo do tempo. Como os programas não possuem um ciclo permanente de revisão – e não seria nem viável nem desejável fazê-lo – é compreensível que uma parte da população esteja acima dos limites de corte adotados ainda que, no momento de sua inclusão, estivessem cumprindo integralmente com todos os requisitos regulamentares.

Nem sempre é desejável que uma família seja retirada do programa por ultrapassar o patamar de renda usado para incluir beneficiários. O risco de desincentivos ao trabalho – relacionados à chance de perda do benefício, e não ao aumento de rendimentos – é um exemplo claro disso. Os membros de uma família ameaçada de exclusão caso sua renda aumente só têm incentivos para trabalhar se a renda adicional a ser obtida com esse trabalho for superior às transferências recebidas. Para esse caso típico, o programa deveria ter um patamar de renda de saída superior ao de entrada. Em casos semelhantes, é também necessário levar em conta a sustentabilidade das novas rendas. O programa assegura estabilidade de rendimentos ao passo que muitos tipos de trabalho, não. Ao escolher entre aceitar ou não um novo trabalho, as pessoas levam em consideração, dentre outras coisas, o risco de se trocar as transferências estáveis do programa por rendas instáveis de um trabalho qualquer. Nessas situações também não seria desejável que ocorresse a cessação dos benefícios, uma vez que regras de interrupção desse tipo podem desestimular a inserção laboral.

Além disso, é preciso ter em conta que boa parte das inscrições para os programas de transferências passa por processos que, na prática, equivalem a uma estimativa de renda das famílias. No caso dos programas brasileiros, esse processo se baseia no cálculo da renda familiar *per capita* a partir da renda declarada no momento do cadastramento. Como toda estimativa, esta é sujeita a falhas que não se pode controlar facilmente.

Todo processo de seleção de beneficiários possui erros intrínsecos que são difíceis de evitar. Uma parte destes erros denota o dilema inevitável entre a utilização de critérios excessivamente rígidos na seleção, o que leva à exclusão de famílias que deveriam ser beneficiadas (erro de cobertura ou exclusão), ou muito lassos, o que leva à inclusão de famílias que não deveriam ser beneficiadas (erro de vazamento ou inclusão). É o que alguns chamam de cobertor curto: cobertos os pés, fica necessariamente de fora a cabeça, e vice-versa. Parte dos desvios – assim como parte das falhas de cobertura – deve-se a esse tipo de erro intrínseco presente na seleção.

A despeito das dificuldades de alcançar de fato os extremamente pobres e excluídos, nas fases iniciais de um programa, quando os níveis de cobertura são reduzidos, é relativamente mais simples manter as transferências focalizadas em famílias que não se encontrem acima dos limites de elegibilidade. À medida que a cobertura cresce e os mais pobres são atendidos, torna-se cada vez mais difícil evitar que famílias logo acima dos limites de elegibilidade sejam incluídas. Todavia, a inclusão de famílias logo acima desses limites deve ser entendida como um problema secundário, pois a intensidade desse tipo de desvio é reduzida. O problema principal é, na verdade, a exclusão de beneficiários potenciais devido à inclusão de famílias muito acima da linha de corte.

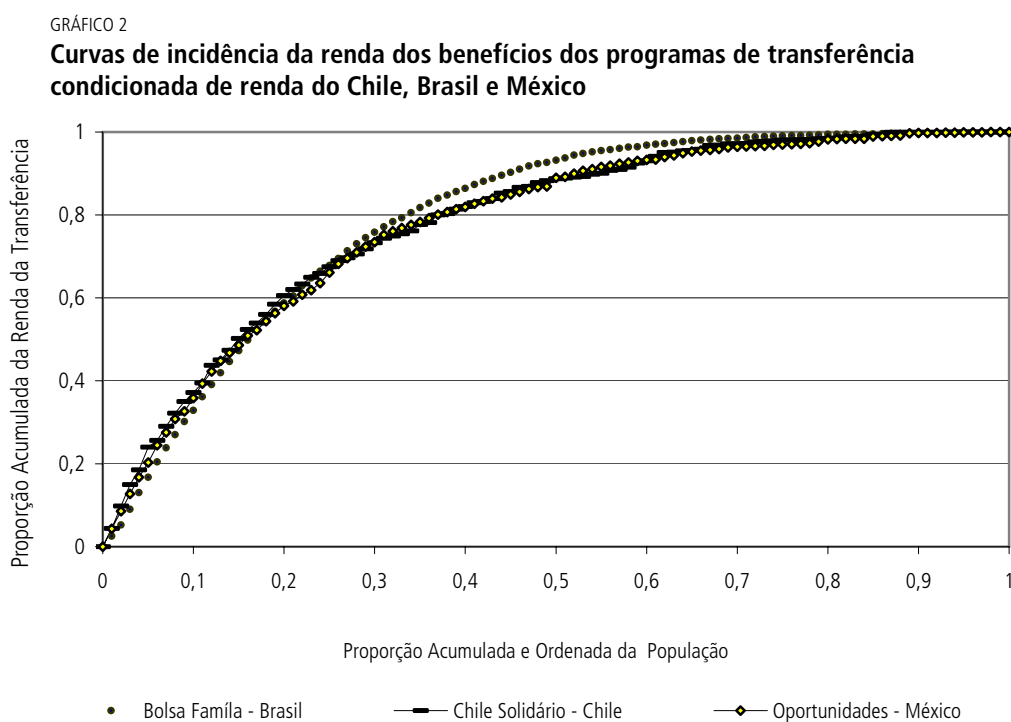
Nesse sentido, vale a pena retornar aos resultados do gráfico 1. Observe-se que a incidência de beneficiários acima dos limites de corte do BPC e do Bolsa Família não é desprezível. Porém, os desvios ocorrem para famílias que estão pouco acima desses limites. Em outras palavras, ao mesmo tempo em que a incidência dos desvios é razoável, sua intensidade é muito pequena. Desvios de grande intensidade são raros: menos de 12% da renda do Bolsa Família e 20% da renda do BPC vai para beneficiários em famílias com renda *per capita* superior a R\$ 130 em 2004.

Especificamente no caso do BPC, também deve ser mencionado que há beneficiários vivendo em famílias cuja renda é superior ao limite definido no programa por força de determinação judicial. O pressuposto constitucional do BPC baseia-se em princípios gerais sobre o necessário para a subsistência. A definição dos critérios operacionais de elegibilidade é feita por leis ordinárias e por normas do Executivo, algumas delas questionadas, com sucesso, por ações judiciais que inovam ou atualizam a interpretação dos princípios da Constituição. As contestações mais típicas elevam o limite de corte do BPC de um quarto a meio salário mínimo, por considerar este último um patamar de pobreza socialmente reconhecido, ou, ainda, autorizam o cômputo da renda familiar calculada sem despesas com medicamentos, em uma tentativa de diferenciar necessidades, algo que o desenho do BPC e do PBF ainda não é capaz de fazer a contento. Além disso, como mencionado na descrição dos programas, o conceito de família do BPC não é o mesmo conceito do PBF, nem da Pnad. Dessa maneira, no cálculo da renda *per capita* utilizado no gráfico 1, a renda de filhos ou agregados maiores de 21 anos é considerada, enquanto essa mesma renda é excluída para a avaliação da elegibilidade ao BPC.

Existem, também, desvios oriundos de problemas no processo de seleção dos beneficiários, decorrentes desde a utilização de ferramentas inadequadas para identificá-los a fraudes deliberadamente impostas ao sistema. Ferramentas melhores, tais como um questionário aprimorado de cadastramento e estudos locais que balizem as avaliações dos assistentes sociais, médicos-peritos e outros profissionais envolvidos na seleção dos beneficiários do BPC e do PBF indiscutivelmente ajudariam a melhorar a focalização dos programas. As fraudes, por sua vez, requerem mecanismos de verificação de outras informações sobre os beneficiários cadastrados, como o recebimento de benefícios previdenciários, comparação de cadastros com registros de empregadores (como a Relação Anual de Informações Sociais – Rais), revisão periódica (conforme prevê a regulamentação do BPC) e, nos casos em que se apliquem, medidas punitivas aos fraudadores.

Há evidências de melhorias nos mecanismos de seleção e controle dos programas. Neste campo, o Bolsa Família tem avançado mais rapidamente que o BPC, com o estabelecimento de rotinas de verificação da consistência cadastral e a modificação dos formulários de inscrição (instrumentos que, ao que tudo indica, serão adotados, no futuro próximo pelo BPC). A criação de uma rede pública de fiscalização em 2005, envolvendo ministérios públicos, Corregedoria-Geral da União (CGU) e Tribunal de Contas da União (TCU), também poderá ser uma medida importante no combate às fraudes do programa. Da mesma forma, o aperfeiçoamento de mecanismos de participação e controle social no nível municipal e o estabelecimento de canais de comunicação direta entre beneficiários e potenciais beneficiários junto às instâncias de gestão do PBF poderá contribuir para difundir informações e minorar os erros de focalização.

É sempre possível tentar obter informações mais precisas e usar ferramentas mais sofisticadas para selecionar beneficiários. Cabe perguntar, porém, se já não alcançamos um patamar razoável de focalização. Para isso, é conveniente comparar o desempenho dos programas brasileiros com aquele de programas considerados exitosos em outros países. O gráfico 2, apresentado em Soares *et al.* (2007), faz essa comparação, trazendo indicações sobre o desempenho de programas de transferência de renda similares, implementados no Chile e no México.



Fonte: Soares *et al.* (2007).

O que o gráfico 2 permite concluir é que os programas brasileiros atingem seu público-alvo de maneira aproximadamente tão eficaz quanto os programas semelhantes de países vizinhos, frequentemente apresentados como modelos de boas práticas. O México e o Chile, que usam questionários extensos e completos para identificar beneficiários, conseguem um resultado próximo ao obtido pelo processo de seleção altamente descentralizado do Brasil. Cabe lembrar que os procedimentos



centralizados e complexos podem reduzir a possibilidade de controle social dos programas e que controles extremamente rigorosos de focalização e ciclos mais curtos de revisão de benefícios geralmente implicam custos administrativos mais elevados.

Com isso, não se pretende afirmar que não devam ser feitos esforços para o constante aprimoramento dos programas brasileiros, inclusive no sentido de minorar os erros de seleção. Mas esses esforços devem sempre ser norteados por análises de custo-benefício que os justifiquem e pela diretriz de minimizar, tanto quanto seja razoável, a exclusão de beneficiários que teriam direito aos programas.

## 5 O CUSTO DA FOCALIZAÇÃO

Nunca houve muita controvérsia em torno do fato de o BPC ser um programa focalizado, não apenas categoricamente (para idosos e deficientes), mas também segundo critérios de renda (somente idosos e deficientes pobres). No entanto, o Bolsa Escola e o Bolsa Família foram sistematicamente atacados pelo fato de serem programas destinados apenas à população mais pobre. Em parte esse ataque é resultado de uma controvérsia entre correntes de pensamento distintas, que tem como pano de fundo a implementação de políticas de renda básica universal no país. Uma política desse tipo transferiria para cada cidadão um determinado montante de renda, independentemente de sua condição socioeconômica.<sup>3</sup>

A controvérsia se dá por uma questão de princípios de justiça, baseada em pressupostos teóricos consistentes nos dois lados do debate. Há vários argumentos levantados a favor e contra a focalização, que vão desde a fragilidade política de um programa seletivo segundo renda à menor capacidade de reduzir desigualdades de um programa universal. Um dos pontos contrários à focalização diz respeito aos supostos custos elevados que ela enseja.

Embora este não seja talvez o argumento mais importante contra uma política focalizada por critérios de renda, é um dos mais simples de se analisar. Supondo-se que fosse possível instituir um programa de transferências universais, os extremamente ricos receberiam exatamente o mesmo que os miseráveis. Ora, se o programa fosse focalizado na metade mais pobre da população seria possível fazer transferências aos pobres de até o dobro do valor do programa universal, alternativa vista com muito bons olhos por igualitaristas, devido a seu maior impacto sobre a desigualdade. Para que os custos de focalização dessa alternativa se tornassem inaceitáveis, para propósitos igualitaristas, seria necessário que eles alcançassem mais da metade do custo total do programa.

Ora, supondo que o processo de focalização e revisão do Bolsa Família ocorra uma vez a cada dois anos, e também para simplificar, que haja uma transferência com valor único de R\$ 60 por mês às famílias beneficiárias, valor aproximado ao

---

3. Embora pouco se mencione no debate sobre as políticas de transferência de renda, o Brasil já tem em vigor uma legislação que abriga o princípio da renda básica de cidadania. A Lei nº 10.835, sancionada em 2004, prevê um benefício, de valor suficiente para atender às despesas mínimas de cada pessoa com alimentação, educação e saúde, como um direito de todos os brasileiros e estrangeiros residentes no país há pelo menos cinco anos, independentemente de sua renda. Considerando o grau de desenvolvimento do país e as possibilidades orçamentárias, a lei estabelece que a abrangência universal do benefício deve ser alcançada em etapas, a critério do Poder Executivo, priorizando-se as camadas mais necessitadas da população.

benefício médio do programa, cada família receberia R\$ 1.440 a cada dois anos. Supondo-se, ainda, que o processo de focalização e seleção fosse conduzido por um assistente social relativamente bem remunerado, ao qual adicionam-se outros custos administrativos, a um total de R\$ 5.760 por mês ou R\$ 288 por dia em uma jornada de 20 dias mensais, mesmo que esse assistente social fizesse uma única entrevista em cada metade do expediente diário, o custo dessa entrevista seria de apenas 10% do valor das transferências. Como os assistentes sociais não costumam ser tão bem remunerados e são muito mais produtivos e capazes de realizar mais que dois atendimentos por dia, no mundo real esse custo é provavelmente ainda menor. Não se pode argumentar, portanto, que os custos de focalização do Bolsa Família sejam proibitivos.

Sob a ótica do impacto sobre a renda das famílias mais pobres, o argumento também pesa a favor da focalização, apesar dos custos de seleção. Importante aqui é a diferenciação entre nível e distribuição dos recursos. A seletividade de um programa focalizado altera a distribuição dos recursos do programa, não o nível de recursos disponíveis. Porém, para os mais pobres, um aumento no nível de recursos pode ser suficiente para compensar a ausência de seletividade por renda. Saber qual precisa ser este aumento de nível é uma questão empírica.

O PBF, focalizado, beneficia pouco mais de 11,1 milhões de famílias. O Brasil tem um número de famílias cerca de quatro vezes maior. Mantidos fixos os recursos orçamentários atuais, tornar o programa universal significaria dividir por quatro o valor das transferências, isto é, reduzir a média de R\$ 60 para R\$ 15 mensais. Em um cenário mais generoso, suponhamos ser possível triplicar o orçamento do programa. Isso abriria a possibilidade de elevar as transferências para os mais pobres de R\$ 60 para R\$ 180, se o programa for mantido focalizado, mas a universalização ainda assim implicaria reduções de R\$ 60 para R\$ 49,50 nos valores transferidos, já acrescidos os ganhos irrealisticamente altos de 10% com o fim dos custos de seleção. Colocando de maneira direta: para os mais pobres, um programa focalizado transferindo R\$ 60 ainda é melhor do que um programa não-focalizado com o triplo de recursos; sem considerar, evidentemente, que com recursos triplicados, o programa focalizado poderia transferir R\$ 180 ao invés dos R\$ 49,50 do mesmo programa universalizado.

Existem várias objeções de peso à seletividade por renda em políticas sociais outras que as de combate à pobreza (como saúde e educação, por exemplo). Além disso, é possível se discutir os limites e desvantagens de um programa de transferência de renda focalizado a partir de diversas perspectivas, mas dificilmente se pode sustentar que os custos do processo de focalização compõem um argumento forte em favor de transferências universais.

## **6 CONDICIONALIDADES**

Uma das propaladas inovações do Programa Bolsa Família, assim como de seus antecessores Bolsa Escola e Bolsa Alimentação, diz respeito a um desenho que se propõe a aliar dois objetivos centrais: o alívio da pobreza no curto prazo, por meio das transferências de renda, e o combate a sua transmissão intergeracional, por meio de condicionalidades voltadas para incentivar as famílias a realizarem investimentos em capital humano. Adicionalmente, a exigência de condicionalidades, também chamadas de contrapartidas ou co-responsabilidades das famílias, tem como objetivo

incentivar a demanda por serviços sociais como saúde e educação e ampliar o acesso da população mais pobre a direitos sociais básicos, incentivando expansões e melhorias na oferta desses serviços.

A mais conhecida condicionalidade do Bolsa Família é a de frequência escolar das crianças. O programa exige que as crianças estejam presentes em 85% das aulas e instituiu um sistema de acompanhamento que é alimentado pelos municípios e transmitido ao governo federal, a fim de que se apliquem advertências e sanções no caso de seu descumprimento. Trata-se de uma inovação, uma vez que a exigência de controle de frequência escolar, segundo a legislação, limitava-se a 75% das aulas e competia, apenas, aos estabelecimentos de ensino.

Do ponto de vista dos resultados, a necessidade e o impacto das condicionalidades são controversos. Se, desde a criação do sistema de acompanhamento da condicionalidade de educação, mais de 95% daqueles que tiveram a frequência escolar monitorada cumpriram a exigência estabelecida,<sup>4</sup> é difícil afirmar se isto é resultado direto do controle de condicionalidades ou uma tendência independente deste controle.

Recente avaliação de impacto feita pelo Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional – Cedeplar – (2006) traz alguns resultados preliminares sobre os efeitos do Bolsa Família sobre a educação. Os resultados observados indicam que as crianças atendidas pelo programa têm uma menor probabilidade de faltar um dia de aula por mês em comparação com crianças em domicílios similares que não recebem o benefício. Ademais, a probabilidade de as crianças beneficiárias abandonarem a escola também é menor. Entretanto, os efeitos observados sobre educação podem estar sendo os mesmos de um programa sem condicionalidade, pois há indicações de que, mesmo na ausência de contrapartidas, programas de transferência de renda têm efeitos positivos sobre a escolaridade das crianças. Carvalho (2001) mostra que a aposentadoria rural não contributiva, ao incrementar a renda dos idosos, teve um efeito positivo sobre a matrícula das crianças do domicílio, particularmente de meninas entre 12 e 14 anos. Para estas, a taxa de não-matrícula caiu em 20%. Com base em dados da Pnad, Reis e Camargo (2007) estimaram que um importante efeito relacionado a aposentadorias e pensões não condicionadas a contrapartidas é de aumentar a probabilidade de frequência à escola dos jovens.

Em muitos casos, as condicionalidades de saúde e educação apenas reforçam algo a que os pais já são obrigados – legal ou socialmente – a fazer por suas crianças: enviá-las à escola, vaciná-las e cuidar de sua saúde. Dessa maneira, não parece haver nenhuma novidade ou mesmo “intrusividade” nas condicionalidades – o que não significa que não possa haver excessos na forma de sua imposição.

Se as condicionalidades podem ser desnecessárias, o problema de sua existência pode residir nos custos que seu controle pode acarretar. Um sistema tempestivo e eficiente de monitoramento de condicionalidades em escala nacional pode implicar custos administrativos importantes, não só para o governo federal, mas, principalmente, para os municípios, encarregados de alimentá-lo periodicamente. No entanto, uma avaliação cuidadosa dos benefícios e custos de um controle homogêneo para todo o país ainda precisa ser feita para se ter uma melhor idéia da conveniência desses mecanismos. Por outro lado, ao gerar informações sobre possíveis omissões nas

---

4. Apesar de já chegar a praticamente todos os municípios, o nível de resposta ao sistema varia, não havendo informações relativas a todo o universo de beneficiários. Os resultados do controle de condicionalidades do Bolsa Família podem ser consultados em: <<http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/condicionalidades/resultados/>>.

ações de saúde ou na frequência escolar, o monitoramento de condicionalidades pode funcionar como um instrumento para alertar o poder público sobre famílias em situações de maior vulnerabilidade, que demandam atenção específica, além de identificar gargalos na oferta desses serviços. Em poucas palavras, não se sabe ao certo quão necessárias são as condicionalidades, quanto se gasta para controlá-las e o que exatamente se ganha com isso.

Se as condicionalidades de saúde e educação já são algo que os pais devem fazer com ou sem o benefício, por que elas são tão importantes nos debates? Talvez porque a discussão sobre a necessidade das condicionalidades também tenha como pano de fundo questões políticas e éticas. As condicionalidades em parte atendem às demandas daqueles que julgam que ninguém pode receber uma transferência do Estado – especialmente os pobres – sem prestar alguma contrapartida direta. As condicionalidades seriam algo equivalente ao “suor do trabalho”; sem essa simbologia, o programa correria o risco de perder apoio na sociedade. Esta característica não é uma idiosincrasia do Bolsa Família, pois aparece também em vários programas implementados em outros países.<sup>5</sup> A existência de programas de transferência condicionada de renda tem que ser negociada a partir da imposição de condicionalidades de educação e saúde e, em alguns casos, de contrapartidas de trabalho,<sup>6</sup> independentemente de avaliações objetivas da relação custo-benefício destas ações. A discussão sobre a transformação do Bolsa Família em um programa sem condicionalidades ou sua manutenção no desenho atual é algo que tem sido evitado por razões fundamentalmente políticas.

## 7 EFEITOS SOBRE A OFERTA DE TRABALHO

O Bolsa Família é concedido a famílias que estão ou poderiam estar no mercado de trabalho, mas, ainda assim, têm renda muito baixa. Por esse motivo encontra-se sujeito à crítica de que as transferências de renda desestimulam o trabalho e tornam as pessoas acomodadas. A crítica se baseia na idéia, bastante plausível, de que, à medida que atingem certo nível de renda, as pessoas têm incentivos para trabalhar menos ou deixar de trabalhar.

O que torna essa crítica mal fundamentada é o nível a partir do qual as transferências resultariam em um desestímulo relevante à participação no mercado de trabalho. Ainda não existem resultados robustos sobre o tema, mas é possível discutir alguns resultados preliminares e especular um pouco sobre sua razoabilidade. O Bolsa Família transfere entre R\$ 15 e R\$ 95 a famílias de renda extremamente baixa. Embora a importância do programa para a melhoria das condições de vida das famílias beneficiárias seja inegável, representando aumentos de cerca de 11% em sua renda, o benefício médio gira em torno de R\$ 60, valor que não parece suficiente para que os beneficiários deixem de trabalhar, a não ser em casos de trabalhos extremamente mal-remunerados, instáveis ou mesmo insalubres.<sup>7</sup>

---

5. Handa e Davis (2006) apontam esta questão como um dos temas comuns aos programas de transferência de renda na América Latina.

6. A título de exemplo: uma candidata a deputada distrital pelo DF propunha como uma de suas plataformas de atuação na Câmara Legislativa “obrigar” que beneficiários de programas sociais financiados pelo governo prestassem “trabalho voluntário” como contrapartida para o recebimento do benefício.

7. Aqueles que não podem ser caracterizados como “trabalho decente”, nos termos empregados pela Organização Internacional do Trabalho (OIT).

As transferências diminuem a operosidade dos trabalhadores? É bem possível que elas tenham o efeito contrário à medida que conferem aos trabalhadores pobres recursos que os permitem ultrapassar certas barreiras de entrada em segmentos mais vantajosos do mercado de trabalho. Um exemplo simples ajuda a entender esta idéia.

Imagine-se um trabalhador por conta própria, um vendedor ambulante. Uma barreira para que este vendedor expanda seus negócios e envolva neles outros membros de sua família é o acesso a capital de giro para compor estoques. Se a família deste vendedor recebe as transferências, este dinheiro pode ter um efeito similar ao da abertura de uma linha de microcrédito – sem, evidentemente, os aspectos relacionados à necessidade de repagamento. Ora, se o governo abaixar impostos, juros ou conceder crédito para os empresários no outro extremo da distribuição de riqueza, eles vão se acomodar e parar de trabalhar? Em geral, a resposta para essa pergunta é negativa. Deve-se esperar que os microempresários pobres se comportem da mesma maneira que seus pares ricos. As transferências, portanto, podem, na verdade, aumentar os níveis de ocupação dos trabalhadores.

O fato é que tomar as transferências como um desestímulo ao trabalho é uma idéia que pode ser fundamentada em preconceitos, mas não se apóia em evidências empíricas. Dados recentes do IBGE mostram que pessoas que vivem em domicílios onde há beneficiários do Bolsa Família trabalham tanto ou mais que as outras pessoas com renda familiar *per capita* similar. Enquanto a taxa de participação no mercado de trabalho das pessoas em domicílios com beneficiários é de 73% para o primeiro decil da distribuição, 74% para o segundo e 76% para o terceiro, a mesma taxa é de 67%, 68% e 71%, respectivamente, para as pessoas que vivem em domicílios sem beneficiários.

Eventuais efeitos negativos sobre a oferta de trabalho para grupos específicos de trabalhadores não devem ter uma leitura necessariamente negativa. Famílias extremamente pobres tendem a intensificar a participação de mulheres, crianças e jovens no mercado de trabalho, geralmente em ocupações precárias e mal-remuneradas. Nesses casos, alguma redução da participação desses indivíduos no mercado laboral, devido ao recebimento do Bolsa Família, pode ser vista de maneira positiva.

Na verdade, observando-se desagregadamente a probabilidade de ser parte da população economicamente ativa (entre 18 e 65 anos), para homens e mulheres separadamente, e adicionando-se as classificações de chefes de domicílio e cônjuges à análise, percebem-se algumas diferenças. Analisando-se os dados da Pnad 2004 através de um modelo probit estimado para os três primeiros décimos da distribuição – os 30% mais pobres – e que controla os efeitos de idade e composição familiar (número de crianças e idosos no domicílio), foi possível estimar que a oferta de trabalho de apenas uma das quatro combinações do modelo (mulheres chefes, mulheres cônjuges, homens chefes e homens cônjuges) é negativamente afetada pelo Bolsa Família. Apenas as mulheres chefes que recebem o programa têm uma probabilidade menor (e estatisticamente significativa) de participar do mercado de trabalho do que as mulheres chefes que não recebem o programa. Para os outros três grupos, a transferência não tem impacto algum sobre a oferta de trabalho dos beneficiários quando comparados com grupos similares.

Na mesma linha, resultados da linha de base da avaliação de impacto do Bolsa Família realizada pelo Cedeplar (2006) mostram um efeito positivo do programa sobre a oferta de trabalho. De acordo com os dados da pesquisa, adultos em

domicílios com beneficiários do Bolsa Família têm uma taxa de participação 3% maior do que adultos em domicílios não beneficiários. Além disso, este impacto é maior entre as mulheres, 4%, do que entre os homens, 3%. O programa também diminui as chances de uma mulher empregada sair do seu emprego em 6%.

O que os dados mostram é que o "ciclo da preguiça" motivado pelas transferências é uma falácia. Quem, de fato, apresenta uma taxa de participação menor no mercado de trabalho, quando comparadas a indivíduos em situação semelhante, são aquelas pessoas do último décimo da distribuição e que possuem renda na categoria de "outros rendimentos" da Pnad. Nessa posição da distribuição, essa categoria é composta basicamente por juros de aplicações financeiras. Ou seja, os rentistas ricos trabalham menos que os não-rentistas ricos. A maioria dos pobres é muito trabalhadora, conforme mostram os dados do IBGE. Talvez seja desnecessário enfatizar que, geralmente, os pobres não deixam de trabalhar por decisões livres e espontâneas, e sim porque não têm emprego em condições aceitáveis.

## 8 IMPREVIDÊNCIA

Se o Bolsa Família é mais freqüentemente acusado de gerar desincentivos ao trabalho, o BPC costuma ser criticado por incentivar a evasão das contribuições previdenciárias. A crítica, nesse caso, é que o BPC substitui com um programa assistencial parte da seguridade social de base contributiva. O raciocínio detrás da crítica é que, se as pessoas receberão com o BPC o mesmo que receberiam pelo sistema previdenciário, não há porque contribuírem para a previdência social pública.

Esta é uma crítica de caráter ainda muito especulativo. Não existe, no Brasil, nenhum estudo rigoroso e abrangente sobre as motivações da contribuição para o sistema previdenciário, bem como não há evidências que comprovem que a expectativa de recebimento do BPC está relacionada a um comportamento imprevidente ou evasivo de potenciais contribuintes da seguridade social. Além disso, o impacto pode existir, mas ser irrelevante para o sistema previdenciário como um todo. A validade da crítica depende, portanto, de que o comportamento imprevidente, além de existir, seja de boa magnitude.

A hipótese lançada neste tipo de crítica pode ser plausível, mas seria razoável? Vejamos. As contribuições previdenciárias não são progressivas. Logo, em termos de bem-estar, o ônus de uma contribuição previdenciária é muito maior para os mais pobres, mesmo quando ricos e pobres contribuem com a mesma proporção de seus rendimentos. Em outras palavras, contribuir com 10% dos rendimentos representa um esforço muito maior para os mais pobres do que para os mais ricos. Na verdade, para todas as pessoas de baixa renda, realizar a contribuição previdenciária implica abdicar de uma renda muito importante para elas. O contrapeso dessa importância é o ônus esperado – presente e futuro – de não poder contar com a renda do trabalho. Se esse ônus for alto o suficiente para compensar o ônus da perda de parte da renda presente, compensa formar uma poupança, privada ou pública, que possa ser usada quando trabalhar não for possível.

A poupança previdenciária geralmente ocorre por imposição das contribuições previdenciárias obrigatórias aos assalariados. Proporcionalmente, a contribuição voluntária entre trabalhadores informais ou ocupados por conta-própria, de baixa

renda, sempre foi muito menor. Segundo os dados da Pnad, entre 1992 e 2005 a proporção de trabalhadores sem carteira contribuindo para a previdência social aumentou de 6% para 11%, enquanto a proporção de contribuintes trabalhadores por conta-própria caiu de 20% para 15%. Se observarmos apenas os trabalhadores por conta-própria e sem carteira em domicílios abaixo da linha de pobreza, observa-se um movimento semelhante: a proporção de sem carteira que contribui para a previdência sobe de 2% para 4,5% e a de conta-própria cai de 6% para 3%.

Dado o grande peso que as contribuições representam para os trabalhadores pobres, se o BPC estivesse realmente induzindo as pessoas a não contribuir para a previdência pública, deveríamos estar vivenciando uma grande evasão das contribuições voluntárias tanto entre os trabalhadores sem carteira como entre os conta-própria. De modo semelhante, um aumento do assalariamento sem carteira – um modo de se evitar as contribuições – também deveria ter sido observado. No entanto, entre 1992 e 2005, observou-se uma ligeira tendência de redução do assalariamento sem carteira – em 1992 o percentual de informalidade era de 51,9%, atingiu 53,0% em 1998, voltando a 51,7% em 2003 e caindo para 50,4% em 2004 (RAMOS, 2007). Esses dados não são conclusivos no que diz respeito à ausência de impacto do BPC sobre as contribuições previdenciárias, mas de modo algum provam o contrário.

Havendo imprevidência, tudo indica que sua magnitude será pequena em termos orçamentários. Portanto, os custos associados a isso serão provavelmente superados pelos benefícios diretos e indiretos que o BPC possa ter. O estudo de Reis e Camargo (2007), por exemplo, mostra que pensões e aposentadorias – que incluem o BPC – têm impactos positivos relevantes sobre a probabilidade de os jovens entre 15 e 21 anos freqüentarem a escola, um efeito até mesmo maior do que o relacionado à probabilidade de não participarem do mercado de trabalho nem estudarem. Esse tipo de impacto, muito importante para a redução da pobreza no longo prazo, pode justificar até mesmo certo ônus sobre o sistema previdenciário.

Em resumo, atualmente não há nenhuma evidência de que tenha ocorrido um processo generalizado de desestímulo à contribuição previdenciária devido à introdução do BPC e menos ainda que o efeito deste desestímulo sobre o orçamento previdenciário seja grande. Até que surjam estudos mais aprofundados, a crítica ao BPC deve ser tratada como mera especulação de natureza ideológica, sem respaldo científico confiável sobre a existência e as verdadeiras dimensões desse problema.

## **9 PAPÉIS DE GÊNERO**

Os programas de transferência de renda já foram acusados de perpetuar desigualdades de gênero. Embora hoje em dia praticamente ninguém sustente essa idéia, vale a pena voltar a ela para entender melhor como argumentos meramente especulativos sobre custos administrativos, desestímulo ao trabalho e à previdência, estigmatização, dependência do Estado e reprodução de papéis sociais foram usados para realizar um ataque à implementação de políticas redistributivas focalizadas na população mais pobre, algumas razoavelmente generosas como o BPC.

As transferências perpetuariam papéis de gênero à medida que a provisão de renda às famílias permitisse que as mulheres se retirassem do mercado de trabalho e se dedicassem ao cuidado das crianças, idosos e pessoas deficientes. As transferências

condicionais, como o Bolsa Família, teriam um papel mais perverso ainda, pois forçariam as mulheres à tarefa adicional de assegurar que as crianças cumprissem as condicionalidades de saúde e educação.

Já se viu anteriormente que não é razoável crer que as transferências de um programa como o Bolsa Família tenham impactos negativos significativos sobre a participação no mercado de trabalho das famílias beneficiárias; ao contrário, ele pode até mesmo aumentar essa participação. Em alguns casos em que isso possa estar ocorrendo, uma menor participação em atividades precárias e mal remuneradas fora do domicílio pode ser tratada como positiva. Analogamente, o mesmo pode ser dito sobre efeitos do BPC. E, à medida que os programas tenham impacto sobre a escolarização, o razoável é assumir que podem liberar parte do tempo das mulheres envolvidas no cuidado infantil para exercer outras atividades, inclusive remuneradas.

Por outro lado, uma parte significativa das famílias atendidas pelos programas de transferência de renda é chefiada por mulheres. Recente pesquisa qualitativa sobre o tema apontou um elevado percentual de ausência da figura do marido ou companheiro nos lares de beneficiários do Bolsa Família (AGENDE, 2006). Mesmo nos casos em que o parceiro está presente, a tomada de decisões sobre educação, saúde ou outros aspectos relacionados aos filhos compete, de modo geral, às mulheres.

Ademais, o pagamento dos benefícios do Bolsa Família é preferencialmente feito às mulheres, algo que, se não for neutro do ponto de vista das relações de gênero, tende a favorecê-las, especialmente no que diz respeito às relações de poder no interior do ambiente doméstico. É razoável considerar que ainda que não seja suficiente para alterar completamente relações de gênero solidamente consolidadas, receber as transferências e controlar sua utilização pode ter efeitos na distribuição de autoridade familiar, possibilitando às mulheres maior poder de barganha e maior capacidade de fazer escolhas e decisões alocativas.

Finalmente, a preponderância do papel feminino no Bolsa Família parece alcançar elevada legitimidade, não só entre as beneficiárias, mas também entre os gestores locais do programa. Sabe-se pouco sobre isto, porém há indicações de que as mulheres administrariam os recursos de modo mais favorável à família, exatamente por exercerem papéis sociais mais relacionados ao cuidado com os filhos e ao cotidiano da casa (AGENDE, 2006).

## **10 CLIENTELISMO**

O uso político da assistência foi e ainda é um grande problema para as políticas sociais brasileiras. O clientelismo marcou de forma especial a distribuição de alimentos, água, formação de frentes de trabalho e diversas outras medidas. Naturalmente, uma forte preocupação nos momentos iniciais dos programas de transferência de renda era que estes se tornassem políticas clientelistas. A determinação constitucional do BPC e seu desenho, baseado em critérios públicos, razoavelmente bem definidos e julgados por equipes profissionais independentes, desde o começo o protegeram da acusação de clientelismo. O caso do Bolsa Família, no entanto, era diferente.



A seleção inicial dos beneficiários do Bolsa Escola e de seu sucessor, o Bolsa Família, era feita do seguinte modo. Com base em um mapa de pobreza, o governo federal estabelecia uma cota de benefícios para cada município e uma linha nacional de corte de renda para a seleção dos beneficiários. Cabia ao município agir para identificar as famílias a serem beneficiadas pelos programas. Como as cotas eram (e ainda são) insuficientes para assegurar a cobertura de toda a população elegível, e o benefício não é um direito legalmente exigível, ficava aberto o espaço para que os municípios dessem prioridade a certas clientelas políticas.

Parte do clientelismo pode ser controlada socialmente. Esse controle social dos programas é favorecido por um desenho que permita uma identificação segura e transparente dos beneficiários. Às vezes é até mesmo desejável abrir mão de certa complexidade nos processos de seleção em favor de transparência. Programas de distribuição de alimentos e outras medidas de assistência não raro definem seu público-alvo como a população "vulnerável", "excluída" ou "necessitada". Estas definições têm a vantagem de abranger as várias dimensões do bem-estar humano, em contraste com uma noção estrita de pobreza definida como insuficiência de renda. Por outro lado, a dificuldade de se obter precisão conceitual com essas definições restringe a possibilidade de se utilizá-las de modo transparente. Sua falta de clareza pode perfeitamente facilitar a utilização clientelista de programas nelas baseados.

O uso de definições mais precisas sobre quem é elegível ao programa é um primeiro passo para reduzir seu uso clientelista. Em contraste com programas de outros países, que usam índices multidimensionais sintéticos complexos para selecionar seus beneficiários, os programas brasileiros adotaram critérios de renda que são facilmente compreensíveis pela população, o que tende a torná-los mais facilmente sujeitos ao controle social. Exceto pela definição de deficiência do BPC, que depende de julgamentos de médicos-peritos, os demais critérios usados em interseção com a insuficiência de renda são igualmente simples e transparentes.

Não obstante, definições simples e objetivas não são suficientes para impedir o uso político da assistência. As cotas estabelecidas pelo governo federal fazem com que os municípios tenham que escolher os beneficiários a atender primeiro, o que abre espaço para o favorecimento clientelista. Mas isso tende a desaparecer à medida que a cobertura correta dos programas aumenta. Se, por exemplo, o BPC for capaz de assegurar benefícios a toda a população deficiente pobre, não resta margem para a priorização de uma clientela política no programa (mas há sempre a possibilidade de fraude, que é um problema distinto). O mesmo se aplica à cobertura da população pobre, em geral, por qualquer programa de transferência de renda focalizado.

Critérios que permitem o controle social e a cobertura abrangente da população-alvo não são suficientes para evitar completamente o uso clientelista dos programas de transferência de renda, mas é razoável crer que limitam essa possibilidade. Se de fato houve um aumento de cobertura da população-alvo nos últimos anos – as evidências que temos levam a essa conclusão – é muito provável que tanto o BPC quanto o Bolsa Família sejam programas menos vulneráveis ao clientelismo que os programas de assistência que os antecederam.

## 11 RESTRIÇÃO FISCAL

As transferências de renda brasileiras são importantes para a redução da pobreza e da desigualdade no país. Sua utilização não tira o papel central das políticas fiscais e tributárias para a redistribuição de renda, instrumentos por meio dos quais o Estado se apropria de parte do que é produzido na sociedade de maneira mais ou menos progressiva ou regressiva. Nem contraria o peso da provisão universal de serviços públicos, como educação e saúde, na promoção da igualdade de oportunidades. Mas é com as transferências focalizadas que a redistribuição se dá de maneira mais direta, influenciando não somente na desigualdade de condições, mas na própria desigualdade de resultados. Estima-se que, sozinhos, esses programas respondam por 23% da queda da desigualdade de renda ocorrida entre 2001 e 2004 (IPEA, 2006). Somados, o BPC e o Bolsa Família cobrem algo em torno de treze milhões de famílias de baixa renda no Brasil. Seus benefícios são indiscutíveis. O que dizer dos custos?

Em 2005, o gasto total com as transferências de renda no Brasil por meio do BPC e do PBF foi de aproximadamente 0,8% do PIB. Apenas para referência, no mesmo ano o gasto financeiro federal com juros da dívida pública alcançou 6,7% do PIB. Isto significa que beneficiar diretamente treze milhões de famílias de baixa renda custa pouco mais de um décimo do gasto com juros provocado pela política monetária, cujo número de beneficiários diretos é muito menor. É difícil dizer exatamente quão menor, pois a Pnad não só subestima severamente o recebimento de juros, dividendos e rendimentos de capital, como capta a informação em uma única categoria de renda. Mas, utilizando-se a desagregação dos “outros rendimentos” da Pnad como proposto em Soares *et al.* (2006), é possível estimar de modo grosseiro que metade dessas rendas foi recebida pelos 3% mais ricos da população.

É evidente que o impacto indireto das políticas monetárias é relevante para todos, inclusive para os pobres, que se beneficiam da estabilidade macroeconômica. A comparação de programas sociais com medidas de política monetária é um tanto simplista e deve ser vista apenas como ilustrativa. O que realmente importa aqui é deixar claro que as restrições fiscais brasileiras não podem ser atribuídas aos programas de transferência focalizada e que é insensato impedir sua atual expansão ou criticar sua sustentação sob a justificativa de que causam pressão excessiva nos orçamentos públicos. Uma análise preliminar da relação de custo-benefício já é suficiente para indicar que os programas devem ser protegidos de tentativas de ajuste fiscal.

Já que existe uma restrição orçamentária, não seria melhor empenhar os recursos das transferências em investimentos? Seguramente as taxas de investimento público no país poderiam ser maiores, mas esta não é a maneira mais apropriada de se colocar a pergunta. Ela só faria sentido se houvesse uma rigidez completa em todo o orçamento público, isto é, se a única alternativa possível fosse decidir entre transferências ou investimento.

Não é o caso. O orçamento público é o resultado de uma série de escolhas. Grandes mudanças na alocação orçamentária podem ser inviáveis no curto prazo, mas indiscutivelmente existe uma margem de manobra para várias realocações de menor escala. É certo que a distribuição do orçamento é resultado de um jogo de forças políticas no qual a população mais pobre se encontra em posição desvantajosa: os pobres não são os principais beneficiários diretos de boa parte dos gastos públicos.

Isto, porém, não quer dizer que eles não devam merecer atenção especial no orçamento. Fechar os olhos para isso implica perpetuar uma estratégia sustentada por décadas no Brasil, que se mostrou fracassada: a erradicação da pobreza deve seguir a reboque dos investimentos em infra-estrutura e do crescimento da economia.

Opor as transferências a investimentos ignora a possibilidade de que ambos sejam complementares. Afinal, as transferências permitem que as famílias consumam mais, e aumento de consumo pode estimular investimento. Se as pessoas querem comprar mais, os empresários vão querer produzir mais. Este círculo virtuoso pode ser alimentado ainda mais com investimentos em infra-estrutura. Portanto, transferências e investimentos podem andar de mãos dadas. Se de fato são ou não complementares ainda é algo a se descobrir.

Não raro as transferências focalizadas – PBF e BPC – são tratadas como pertencentes a uma grande categoria denominada "transferências", que engloba o restante do sistema previdenciário. Qualquer taxonomia tem caráter instrumental e, portanto, se justifica por seus propósitos; não se pode, assim, dizer que seja correto ou não usar a categoria antes que os objetivos da classificação sejam definidos. O fato é que as aposentadorias e pensões de caráter contributivo têm um peso orçamentário várias vezes maior do que o PBF e o BPC e, ao mesmo tempo, existe uma grande diferença entre as aposentadorias e pensões contributivas e os programas de transferência focalizados no que diz respeito ao público beneficiado diretamente por elas. Qualquer análise cautelosa do gasto público baseada em "transferências" deve ser feita levando em conta as distinções entre os vários tipos de programas. Indiscutivelmente equivocado é o procedimento de se chegar a conclusões sobre o peso orçamentário do PBF e BPC a partir do gasto agregado na categoria das "transferências".

## 12 PORTAS DE SAÍDA

As transferências de renda aumentam a capacidade de consumo das famílias enquanto forem recebidas. Evidentemente, se as transferências forem interrompidas, essa capacidade é imediatamente reduzida. Ao menos no curto prazo, as famílias que saem da pobreza graças às transferências dependem delas para manter seu nível de consumo. Isso motivou críticas no sentido de que as transferências de renda não seriam uma solução aceitável para o problema da pobreza porque não seriam emancipatórias. O argumento, no caso, é que o Bolsa Família foi estruturado de tal forma que possui portas de entrada, mas não aponta portas de saída. Em outras palavras, os beneficiários passariam a tornar-se dependentes do programa e nele permaneceriam por tempo indefinido, quando a situação ideal seria que o Bolsa Família fosse um mecanismo temporário de amortecimento da pobreza e que a solução definitiva para o problema fosse o trabalho dos pobres.

Há muita confusão e conflito de valores no debate sobre soluções para a pobreza. Confunde-se, com muita frequência, a busca de soluções para a insuficiência de renda dos pobres atuais com a mudança de aspectos estruturais da sociedade, que impeçam o surgimento de novos pobres no futuro. Além disso, percebe-se um certo moralismo ingênuo, que transfere aos pobres a responsabilidade pela solução do problema da pobreza, sintetizado no julgamento de que o trabalho seria a única porta de saída legítima da miséria. Seguindo esse raciocínio, o importante não é "dar o peixe, mas ensinar a pescar", e as chaves das portas de saída da pobreza são, em geral, educação e crédito.

Resolver um problema existente e evitar seu ressurgimento no futuro são coisas diferentes. Existe uma aceitação razoável entre especialistas de que, para reduzir a pobreza no longo prazo sem depender de transferências, é necessário melhorar a distribuição de ativos na sociedade e alterar a estrutura ocupacional da população. Melhorar a distribuição de ativos significa modificar não só a distribuição de capacidades produtivas individuais (em boa parte relacionadas à educação), como também a distribuição de propriedades e oportunidades. Para absorver uma mão-de-obra mais produtiva e com maior capacidade de investimento, são necessários diversos tipos de incentivos a modificações na estrutura ocupacional.

Todavia, essas mudanças levam tempo para se consolidar. Há aspectos estruturais que simplesmente não podem ser alterados em poucos anos. Educação é um investimento de longo prazo; mesmo em um hipotético sistema de ensino “perfeito”, universalizado com qualidade, sem repetência nem evasão, leva-se mais de uma década para educar razoavelmente uma criança. No que diz respeito à população adulta, modificar as características educacionais da mão-de-obra atualmente ofertada é tarefa difícil. Isso porque o principal caminho para se aumentar de modo duradouro a qualificação dos trabalhadores tende a ser a educação formal, pois o treinamento profissional específico é útil, porém limitado e pouco flexível a mudanças de longo prazo na produção. Educação de qualidade é um processo que demanda a dedicação de várias horas diárias ao estudo, ao longo de anos. Os adultos que já estão no mercado de trabalho dividem a maior parte de seu tempo entre trabalho doméstico, trabalho remunerado e repouso. Para que passem a dedicar tempo ao estudo, é necessário que algumas dessas atividades sejam compensadas ou substituídas. Trabalho em tempo integral e estudo não são atividades facilmente compatíveis. Isso fica patente na proibição do trabalho infantil e na regulamentação do trabalho de jovens. Não é difícil chegar à conclusão de que os custos de compensar durante anos a remuneração que os adultos deixariam de receber por estarem estudando são proibitivos.

A distribuição da educação não pode ser alterada no curto prazo, mas a concessão de crédito, sim. A alternativa do crédito, portanto, pode ser analisada como uma medida de curto prazo. Na verdade, para efeitos de investimento, as transferências de renda podem ter impacto semelhante ao que teriam linhas de microcrédito a fundo perdido. A diferença em relação a outras formas de microcrédito diz respeito, principalmente, ao repagamento. A necessidade de repagamento poderia ser um incentivo importante ao trabalho – como é preciso saldar a dívida, os recursos recebidos não podem ser empenhados em consumo. Esse argumento, porém, só faria sentido pleno sob a concepção de que a pobreza é resultado da falta de incentivos ao trabalho, que, de maneira simplista, implica dizer que a pobreza é decorrência da preguiça e da falta de esforço dos próprios pobres.

Assim como no resto da sociedade, nem todos os pobres têm as habilidades necessárias para investir os créditos recebidos. Além disso, aqueles que possuem essas habilidades, ao receberem crédito, competirão entre si. Tal como nos demais setores da economia, é possível que grande parte dos competidores fracasse. Portanto, embora seja importante defender o microcrédito como um mecanismo de combate à pobreza, não se pode tratá-lo como uma panacéia. Sabe-se pouco sobre o assunto, mas é possível especular que microcrédito concedido a uma população sem as habilidades necessárias para utilizá-lo e fora de um ambiente econômico bastante favorável não deva ter efeitos significativos no curto prazo.

Como o estoque de trabalhadores pouco qualificados é dado, uma possibilidade para se atacar o problema em um prazo mais curto seria aumentar expressivamente a demanda por mão-de-obra pouco qualificada, de maneira a elevar seu preço relativo. Aumentar a demanda por trabalhadores pobres significa promover o crescimento da economia em setores altamente intensivos em mão-de-obra sem qualificação, de tal modo que isso seja suficiente para tornar escassa não só a mão-de-obra dos trabalhadores pobres como também a dos trabalhadores de qualificação intermediária atualmente desocupados, uma vez que estes últimos competirão com os primeiros à medida que os postos de trabalho oferecerem maior remuneração. Essa não é uma tarefa simples em uma economia aberta, pois esses setores são justamente aqueles que enfrentarão a competição da mão-de-obra abundante e barata dos países asiáticos. Além disso, embora não se saiba ao certo quais seriam os custos necessários de um incentivo ao crescimento desses setores, é possível que eles sejam bastante superiores aos da manutenção dos programas de transferências ao longo do tempo.

Nossos melhores esforços para reduzir desigualdades educacionais não surtirão efeitos na distribuição da renda imediatamente. A concessão de crédito deve ser positiva, mas com efeitos limitados a uma fração da população. Gerar postos de trabalho para toda a população pouco educada leva tempo e pode ser mais caro do que somos capazes de pagar. Isso sugere que nossas ações de longo prazo, em particular as referentes à educação e crescimento da renda dos pobres, devem necessariamente ser complementadas por ações de curto prazo. Se as primeiras são necessárias para evitar o surgimento de mais pobreza no futuro, as segundas correspondem ao enfrentamento imediato da existência moralmente inaceitável de pobreza em uma sociedade relativamente afluenta. É preciso dar o peixe enquanto se ensina a pescar. Se vamos levar a sério a proposta de erradicar a pobreza no Brasil, teremos que conviver com a idéia de ter famílias nos programas de transferência de renda por muito tempo.

## 13 CONCLUSÃO

As políticas de transferência de renda vêm se consolidando como uma importante faceta do sistema de proteção social brasileiro. Os dois principais programas dessa natureza, o BPC e o Bolsa Família, têm se expandido consideravelmente nos últimos anos e gerado efeitos relevantes sobre os índices de pobreza e desigualdade no país, embora não estejam isentos de críticas ou problemas.

Apesar de apresentarem algumas similitudes, há significativas diferenças entre ambos os programas. Suas bases legais e políticas têm implicações diferentes em termos de sustentação no longo prazo. O Bolsa Família é um programa que possui uma base legal maleável, mas bom apoio político; o BPC, por sua vez, é um direito assegurado constitucionalmente, mas que não recebe a mesma atenção política que o Bolsa Família. Atualmente, o PBF tende a ser mais vulnerável a flutuações causadas por ciclos políticos que o BPC.

Diferenças também existem no que se refere aos valores das transferências pagas e seus efeitos sobre os beneficiários. O Bolsa Família foi desenhado como um programa de suplementação de renda, pressupondo que os beneficiários podem ter outras fontes de renda além das transferências. O BPC considera que seus

beneficiários não têm condições de obter outras rendas. Isto em parte explica – mas não necessariamente justifica – a grande diferenciação nos valores dos benefícios. As transferências do BPC são bem maiores que as do PBF. Conseqüentemente, o custo por beneficiário do PBF é menor, ao mesmo tempo que a capacidade do BPC de elevar uma família acima da linha de pobreza é superior. Essa diferença não é suficiente para se defender a elevação das transferências do Bolsa Família ou redução do BPC, pois os programas têm objetivos distintos.

A preocupação com a transmissão intergeracional da pobreza também distingue os programas. O Bolsa Família enfoca este tema por meio de condicionalidades que pretendem promover investimentos em educação e saúde. Em parte pelas características do público beneficiário, o BPC não exige contrapartidas comportamentais. Porém, resultados de pesquisas recentes apontam que a simples elevação das rendas causadas pelas transferências, mesmo sem condicionalidades, já parece ter impactos relevantes sobre a escolarização dos jovens nas famílias beneficiárias. Do ponto de vista moral, as condicionalidades exigem das famílias algo que já é determinado legalmente, portanto não se pode acusar o PBF de intrusividade na vida privada para além do que já determina a lei. Do ponto de vista da relação entre custo e benefício, o fato é que, até o momento, não se sabe exatamente quão necessárias são elas e qual é o custo de seu controle.

Os programas possuem mecanismos administrativos próprios de identificação e seleção de beneficiários. Os custos desses processos não parecem ser um obstáculo para a manutenção dos programas. A pouca informação que dispomos sobre seus resultados indica que uma parte grande dos beneficiários encontra-se acima dos níveis de corte delimitados pelos programas, mas ainda assim abaixo da linha de pobreza. São, portanto, erros de baixa intensidade. Em termos comparativos, os programas brasileiros atingem seu público-alvo de maneira aproximadamente tão eficaz quando os programas, de países vizinhos. É sempre importante buscar aprimorar os programas, mas é difícil dizer em que medida isso poderia trazer melhorias significativas em relação à situação atual, uma vez que parte dos desvios observados pode estar relacionada a flutuações cíclicas na renda das famílias e a erros intrínsecos ao processo de focalização, cujo controle pode ser extremamente custoso.

O debate sobre as propaladas “portas de saída” dos programas de transferência também foi abordado. Promover a emancipação das famílias beneficiárias é, sem dúvida, relevante, mas parte do debate sobre portas de saída ignora que modificar tanto a estrutura do mercado de trabalho quanto o nível educacional da força de trabalho não são tarefas simples ao alcance de um único programa social; mais do que isso, são modificações que exigem muito tempo para se concretizar. As transferências, portanto, não se configuram como uma solução temporária. Se o Brasil pretende levar a sério a idéia de erradicar a pobreza, elas provavelmente terão que ser mantidas por muitos anos.

O lado positivo dos programas analisados é indiscutível. Seus impactos sobre pobreza e desigualdade são visíveis. Seu lado negativo não é claro. Primeiro, não há indicações de que as transferências afetem de modo substantivo (e indesejável) a participação no mercado de trabalho. Ao contrário, por razões que ainda precisam ser melhor exploradas, essa participação em alguns casos é maior entre beneficiários. Segundo, não há nenhuma evidência sólida de que as transferências afetem de maneira relevante as contribuições previdenciárias e, menos ainda, de que esses

impactos sejam expressivos para a previdência social. Havendo imprevidência, aparentemente sua magnitude será pequena em termos orçamentários. Terceiro, não é trivial julgar se os programas estão ou não sendo usados para fins clientelistas, mas há de se reconhecer que a transparência e o controle institucional sobre eles é superior às políticas de assistência que os antecederam. Finalmente, o ônus orçamentário dos programas focalizados não é grande. As transferências beneficiam cerca de um quarto das famílias brasileiras, mas seu custo está próximo de 1% do PIB. O nível atual de gasto com as políticas de transferência de renda, portanto, ainda pode ser expandido.

O que está em xeque ao se discutir os programas de transferência de renda não é a necessidade desse tipo de política, mas sim o grau de solidariedade desejável para a sociedade brasileira. Praticamente todos os países que conseguiram erradicar a pobreza absoluta e reduzir expressivamente seus níveis de desigualdade possuem políticas de transferência de renda. Isso ocorre porque, mesmo em economias de renda alta, há uma parte da população que não consegue, por razões diversas, ter sua subsistência assegurada pelo trabalho. Admitir essa realidade, adotando políticas que respondam a ela, significa dar um passo adiante na construção de uma sociedade mais justa.

## REFERÊNCIAS

AÇÕES EM GÊNERO CIDADANIA E DESENVOLVIMENTO (AGENDE). *O programa Bolsa Família e o enfrentamento das desigualdades de gênero: o desafio de promover o reordenamento do espaço doméstico e o acesso das mulheres ao espaço público*. 2006. Relatório final de atividades apresentado ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e ao Department for International Development (DFID). Mimeografado.

CARVALHO FILHO, I. E. *Household Income as a Determinant of Child Labor and School Enrollment in Brazil: Evidence from a Social Security Reform*. 2001. Mimeographed.

CENTRO DE DESENVOLVIMENTO E PLANEJAMENTO REGIONAL (CEDEPLAR). *Projeto de avaliação do impacto do programa Bolsa Família – relatório analítico final*. 2006. Mimeografado.

HANDA, S.; DAVIS, B. The Experience of Conditional Cash Transfers in Latin America and the Caribbean. *Development Policy Review*, Oxford, UK: Blackwell Publishing, v. 24, n. 5, 2006.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). *Nota técnica sobre a recente queda da desigualdade*. 2006. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/notastecnicas/notastecnicas9.pdf>>.

RAMOS, L. *O desempenho recente do mercado de trabalho brasileiro: tendência, fatos estilizados e padrões espaciais*. Ipea, 2007 (Texto para Discussão, n. 1.255).

REIS, M. C.; CAMARGO, J. M. *Rendimentos domiciliares com aposentadorias e pensões e as decisões dos jovens quanta à educação e à participação na força de trabalho*. Ipea, 2007 (Texto para Discussão, n. 1.262).

SOARES, S. *et al. Conditional Cash Transfers in Brazil, Chile and Mexico: Impacts upon Inequality*. 2007 (International Poverty Centre Working Paper). Forthcoming.

SOARES, F. V. *et al. G. Programas de transferência de renda no Brasil: impactos sobre a desigualdade*. Ipea, 2006 (Texto para Discussão, n. 1.228).



## **EDITORIAL**

### **Coordenação**

Iranilde Rego

### **Supervisão**

Aeromilson Mesquita

### **Revisão**

Samara Silva Nogueira

Ângela Pereira da Silva de Oliveira (estagiária)

Camila de Paula Santos (estagiária)

Melina Karen Silva Torres (estagiária)

Nathalia Martins Peres Costa (estagiária)

### **Editoração**

Bernar José Vieira

Elidiane Bezerra Borges

Luis Carlos da Silva Marques

Rosa Maria Banuth Arendt

### **Brasília**

SBS – Quadra 1 – Bloco J – Ed. BNDES, 9º andar

70076-900 – Brasília – DF

Fone: (61) 3315-5090

Fax: (61) 3315-5314

Correio eletrônico: editbsb@ipea.gov.br

### **Rio de Janeiro**

Av. Nilo Peçanha, 50, 6º andar – Grupo 609

20044-900 – Rio de Janeiro – RJ

Fone: (21) 3515-8433

Fax: (21) 3515-8402

Correio eletrônico: editrj@ipea.gov.br

## **COMITÊ EDITORIAL**

### **Secretário-Executivo**

Marco Aurélio Dias Pires

SBS – Quadra 1 – Bloco J – Ed. BNDES,  
9º andar, sala 908

70076-900 – Brasília – DF

Fone: (61) 3315-5406

Correio eletrônico: madp@ipea.gov.br