

# **Transferências de renda: modalidades e finalidades**

Luísa de Azevedo Senra Soares

Março 2010

## **RESUMO**

Este paper tem como objetivo explorar o uso de programas de transferência de renda como política pública social no Brasil. É apresentado o arcabouço conceitual e teórico por trás dos programas de transferência de renda, bem como seu desenvolvimento no Brasil, que culminou na criação do Programa Bolsa Família. É exposta a evolução institucional recente da política assistencial no país. São discutidos também os efeitos e usos de incentivos econômicos em políticas de transferência de renda. A partir da ótica dos incentivos, é traçada uma discussão acerca da relação entre os programas de transferência monetária direta condicionados já postos em prática no Brasil, em especial o Bolsa Família, e a Renda Básica de Cidadania.

## ÍNDICE

<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>3</b>
<b>SEÇÃO I – As políticas públicas de transferência de renda.....</b>	<b>4</b>
<b>SEÇÃO II – O sistema de proteção social no Brasil.....</b>	<b>9</b>
<b>SEÇÃO III - A institucionalidade recente da política assistencial brasileira.....</b>	<b>13</b>
<b>SEÇÃO IV - Histórico dos programas de transferência de renda no Brasil.....</b>	<b>16</b>
<b>SEÇÃO V – O Programa Bolsa Família.....</b>	<b>21</b>
<b>SEÇÃO VI – Incentivos econômicos e seus efeitos nos programas de transferência de renda.....</b>	<b>25</b>
<b>CONCLUSÃO.....</b>	<b>30</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....</b>	<b>32</b>

## INTRODUÇÃO

Até meados do século XX, acreditava-se que desenvolvimento e crescimento econômico eram sinônimos. Entretanto, as experiências ao redor do mundo, em especial as dos países periféricos, como o Brasil, fizeram com que houvesse uma mobilização para repensar os caminhos rumo a um desenvolvimento mais equitativo, sustentável e sustentado.

Em 2000, líderes de 189 países aprovaram a Declaração do Milênio da ONU, um acordo em que foram estabelecidas as Metas de Desenvolvimento do Milênio, um plano de ação composto por oito objetivos que devem ser alcançados até 2015.<sup>1</sup>

Nesse contexto, surgiram importantes inovações nas estratégias de intervenção pública já existentes, como as transferências de renda, que se consolidaram como instrumento de política ao longo do século passado nos países desenvolvidos.

Na seção I é explicitado o arcabouço teórico das políticas públicas de transferência de renda, que podem ter diversos objetivos e modelos de funcionamento. As transferências de renda governamentais podem ser direcionadas a determinados grupos, sendo sujeitas a critérios de elegibilidade, e ter contrapartidas, seja na forma de contribuições ou de condicionalidades. Todavia, há também aquelas absolutamente incondicionais e universais, como é caso da renda básica. No Brasil, a adoção de programas de transferência de renda se deu, majoritariamente, como estratégia de redução da pobreza.

A utilização de programas de transferência de renda de combate à pobreza como política de assistência social e seu grau de focalização estão relacionados ao modelo de proteção social vigente num país. Por conta disso, o ponto de partida para a análise nacional é o atual sistema de seguridade social brasileiro, cuja estrutura e determinantes, que resultaram no caráter híbrido de sua lógica de funcionamento e princípios norteadores, são explicitados na seção II.

O ponto de chegada é o principal programa de transferência de renda em curso hoje no país: o Programa Bolsa Família, cujo desenho, mecanismos de focalização e condicionalidades são apresentados na seção V. Ao longo do caminho serão explorados

---

<sup>1</sup> Meta 1: Erradicar a pobreza extrema e a fome / Meta 2: Atingir o ensino primário universal / Meta 3: Promover a igualdade entre os sexos e a autonomia das mulheres / Meta 4: Reduzir a mortalidade infantil / Meta 5: Melhorar a saúde materna / Meta 6: Combater o HIV/Aids, malária e outras doenças / Meta 7: Garantir a sustentabilidade ambiental / Meta 8: Estabelecer uma Parceria Global para o Desenvolvimento.

a institucionalidade recente da política assistencial (seção III) e o histórico dos programas de transferência de renda no Brasil (seção IV).

O uso de transferências de renda como instrumento de política governamental de combate à pobreza no Brasil encontra forte escopo não apenas devido à publicação de estudos relacionando os programas de transferência de renda à redução da pobreza e da desigualdade no país, mas também aos efeitos gerados pelos incentivos econômicos presentes nestes programas em outros campos de políticas públicas além da assistência social.

No entanto, este assunto, abordado na seção 6, que precede a conclusão, merece atenção mais detida. A questão que se coloca é: nos programas direcionados ao combate à pobreza, os incentivos constituem fins em si mesmos ou são uma decorrência das transferências de renda?

## **SEÇÃO I – As políticas públicas de transferência de renda**

As políticas públicas de transferências de renda monetárias surgiram em meados do século XX nos países desenvolvidos, com a constituição dos Estados de bem-estar social. Embora alguns poucos países já tivessem adotado programas de garantia de renda mínima anteriormente, como a Dinamarca, por exemplo, foi no período do pós-guerra que a maior parte das nações europeias começou a adotar políticas sociais compostas por este tipo de mecanismo. A instituição da renda mínima garantida está prevista na “Carta Social”, adotada em 1989 pelos países membros da União Europeia, com exceção da Inglaterra – que, no entanto, já tinha sua própria experiência de programa desta natureza desde 1948. Ainda assim, a decisão de aderir ou não a esta iniciativa é de caráter nacional (LAVINAS, 1997 e LAVINAS e VARSANO, 1998).

A base teórica por trás do estabelecimento de políticas e programas de transferência de renda tem como ponto de partida o papel que o Estado deve ter na sociedade e, mais especificamente, qual o tamanho do Estado na economia.

Autores liberais, como Friedman e Hayek, defendem o Estado mínimo, tendo apenas o papel de regulador em última instância (BARR, 2004). Segundo essa linha de raciocínio, o Estado deve somente garantir o bom funcionamento dos mercados, vistos como eficientes e imparciais. Por estas mesmas razões, as políticas sociais devem ser pontuais e focalizadas, concentrando-se meramente em evitar situações de privação absoluta por parte dos indivíduos membros de uma determinada sociedade.

Já autores identificados com a teoria marxista, por exemplo, Sweezy e Laski (BARR, 2004), argumentam a favor da participação do Estado em todos os âmbitos do funcionamento da sociedade – o planejamento central -; defendem a planificação econômica; e associam diretamente as políticas sociais e econômicas, que são tratadas como uma só frente com um único e mesmo fim: bem-estar social na forma de equidade.

Numa outra via menos extremista e composta por posições de diversas gradações (partindo do utilitarismo, passando pelos princípios da justiça de Rawls até a social democracia), encontram-se os autores que apóiam, em grau diverso, o intervencionismo do Estado na economia, com o intuito de gerar maior equidade e eficiência.

O *trade-off* entre equidade e eficiência é um importante paradigma em políticas públicas e sociais em particular. Segundo Barr (2004):

*“The distribution that jointly optimizes efficiency and social justice depends on two sets of factors: the efficiency costs of redistribution (...) and the relative weights attached to efficiency and equity (...).”* (p. 71)

Assim, autores que sustentam os pressupostos necessários para que mercados competitivos aloquem recursos de forma eficiente identificam o problema como sendo de uma economia *first best*. Já autores que relaxam as hipóteses que permitem este resultado eficiente dos mercados enfrentam esta questão como sendo de uma economia *second best*. Este último grupo, que trabalha com o conceito de falhas de mercado, considera que a intervenção estatal na economia pode trazer benefícios não somente em termos de equidade, como também de eficiência econômica, levando a condições mais favoráveis ao crescimento.

Segundo Giambiagi (2000), as circunstâncias caracterizadas como falhas de mercado, e que, portanto, justificariam a intervenção estatal, são seis: a existência de bens públicos, situações onde há monopólio natural (mercados imperfeitos), as externalidades, os mercados incompletos (a questão do risco e da incerteza), a ocorrência de desemprego e inflação e as assimetrias de informação.

Tendo exposto acima as justificativas para a atuação do Estado na economia, é necessário apresentar os tipos possíveis de intervenção estatal. Segundo Barr (2004), o Estado pode intervir basicamente de quatro formas. A primeira delas é a regulação. A regulação pode incidir sobre a qualidade e quantidade de bens e serviços ofertados, bem como sobre os preços de uma economia, e inclui medidas como a instituição de salário

mínimo e de legislação regulando a produção. Outro mecanismo é a adoção de medidas fiscais, como concessão de subsídios e cobrança de impostos sobre determinados preços na economia, alterando a renda e, portanto, modificando a restrição orçamentária dos agentes econômicos.

Uma forma de intervenção mais direta é o controle de certas atividades econômicas através da produção por parte do Estado; os exemplos mais comuns ocorrem em indústrias de base consideradas estratégicas e, em alguns países, na provisão de serviços educacionais e de saúde. O quarto tipo de atuação do Estado na economia são as transferências de renda, tema de que trata este trabalho. As transferências de renda também são um instrumento de política fiscal e podem ocorrer na forma de *lump-sum*, o mesmo valor para todos os indivíduos – o que é identificado com uma abordagem *first best* por não acarretar distorções no funcionamento do mercado -, ou ter caráter redistributivo.

A escolha de qual (ou quais) das quatro formas de intervenção estatal é mais adequada varia de acordo com as especificidades de cada situação. Porém, de maneira generalizada, a justificativa para a adoção de políticas de transferência de renda reside na argumentação surgida na Europa Ocidental no século XIX, a favor da atuação do Estado com o intuito de aumentar a eficiência econômica através de políticas que aumentem a produtividade dos trabalhadores.<sup>2</sup> Assim, a persistência de pessoas em situação de vulnerabilidade é desvantajosa para o governo, seja em termos de eficiência ou de equidade.

Antes de prosseguir, deve-se fazer uma ressalva e justificar a necessidade de as transferências de renda serem políticas públicas e não voluntárias, como defendem alguns autores liberais. Os dois principais argumentos em defesa das políticas de transferência de renda dizem respeito a) ao nível subótimo de redistribuição derivado

---

<sup>2</sup> O argumento da eficiência nacional reside na noção de que o crescimento econômico pode ser impulsionado pelo Estado através de ações para garantir a existência de mão de obra qualificada e saudável, bem como a redução dos prováveis custos futuros advindos da não ocorrência disto - como gastos para conter as inquietações sociais (criminalidade, por exemplo), com o sistema de saúde e com a provisão de bem-estar para aqueles que não o alcançaram pela via tradicional e principal: o ingresso e permanência num posto de trabalho.

das transferências voluntárias<sup>3</sup> e b) o problema dos *caronas*, típico de situações envolvendo bens públicos.<sup>4</sup>

Outro ponto que demanda maior atenção é a natureza das transferências. Durante muito tempo as transferências *in natura* eram mais usuais que as monetárias, por serem consideradas uma garantia de bom consumo por parte dos pobres. Apesar de ainda haver controvérsias em relação a este tema, deve-se lembrar que as transferências monetárias são menos custosas e mais eficientes. Além disso, as conquistas em termos de liberdade individual e as lutas para o fim da estigmatização social estão por trás da soberania do consumidor que sustenta a redistribuição através de transferências de renda. Contudo, vale lembrar que as condicionalidades impostas às transferências de renda, tendência recente no desenho de programas sociais que usam este tipo de instrumento, são uma aproximação das políticas de transferência *in natura*, pois constituem uma tentativa de orientar o gasto do pobre e modificar seu comportamento.

As transferências de renda governamentais podem ter cunho contributivo - dependendo de contribuição prévia por parte do beneficiário - ou não, sendo sujeitas a critérios de elegibilidade ou absolutamente incondicionais e universais, como a Renda Básica de Cidadania.

Barr (2004) elenca três objetivos das transferências de renda governamentais: garantir a alocação intertemporal de consumo através do ciclo de vida (*consumption smoothing*), funcionar como seguro social e reduzir a pobreza. A previdência, que é a principal via de transferência de renda por parte da maioria dos governos – aproximadamente 40,5% das transferências monetárias diretas na Inglaterra e 86,3% no Brasil (LAVINAS, 2006a), por exemplo -, o seguro desemprego e os programas assistenciais são exemplos respectivos. No entanto, estes objetivos podem se sobrepor.

Ainda de acordo com Barr (2004), os programas de transferência de renda com objetivo de aliviar a pobreza podem ser de três tipos: aqueles concedidos para pessoas cuja renda está abaixo de um determinado patamar de sobrevivência; programas em que

---

<sup>3</sup> É estabelecida uma função de utilidade do doador voluntário dependente não somente de seu nível de renda, mas também da distribuição geral de renda da sociedade em que ele vive. O aumento de utilidade advindo de doações voluntárias por parte dos mais ricos pode se esgotar antes do nível ótimo de redistribuição desta sociedade, ou seja, a utilidade total poderia ser aumentada, porém ao custo da redução da utilidade dos mais ricos.

<sup>4</sup> Considera-se a mesma função de utilidade definida na nota anterior. A distribuição de renda enquadra-se na definição de bem público e está sujeita aos mesmos problemas que ocorrem na determinação da disponibilidade a pagar dos agentes econômicos. Como o consumo de tais bens é indivisível e não excludente, há um incentivo para que os agentes econômicos paguem menos ou nada (neste caso, doem menos ou nada), pois sabem que se beneficiarão “de carona”. Além disso, a própria consciência de que este problema pode ocorrer é um desincentivo a pagar (doar).

o recebimento do benefício depende, além do critério anterior, do cumprimento de outra(s) condição, como a frequência à escola por parte das crianças da família, no caso do Bolsa Família; e, por último, há também os benefícios universais, no formato da renda básica.

Existem três formas básicas de se proceder à focalização de um programa: através de um teste de renda (estabelecimento de uma linha de indigência ou pobreza), da observação de indicadores de vulnerabilidade (em geral a existência de idosos, crianças e deficientes físicos na família está relacionada com a pobreza) e da criação de estímulos às escolhas por parte da população que se pretende alcançar (*self-targeting*), como os benefícios cujo recebimento está vinculado a uma condicionalidade. Esses três mecanismos podem também ser utilizados conjuntamente no desenho de um programa.

A eficiência dos programas de transferência de renda pode ser avaliada de duas formas distintas, relacionadas ao nível de focalização adotado: a eficiência horizontal e a vertical. A eficiência horizontal está relacionada à total cobertura, por parte de um programa, das pessoas que dele necessitam; ou seja, à garantia do recebimento de um benefício pelas pessoas consideradas elegíveis segundo os critérios predeterminados. Já a eficiência vertical diz respeito a evitar que o auxílio financeiro vá para pessoas que não se enquadrem no perfil de beneficiário pré-estabelecido.

Além da eficiência, há outros dois aspectos relevantes e interrelacionados a serem considerados no desenho de um programa de transferência de renda: o valor dos benefícios e sua capacidade de efetivamente aliviar a pobreza, e os custos (operacionais e administrativos) do programa.

No Brasil, atualmente, as políticas de transferência de renda encontram forte escopo devido à publicação de diversos estudos mostrando seu impacto na recente queda da desigualdade de renda e da pobreza e extrema pobreza.

De acordo com nota técnica do IPEA (2006):

*“Medido pelo coeficiente de Gini, que é a medida de desigualdade de renda mais comumente utilizada, o grau de concentração de renda no país caiu 4% entre 2001 e 2004, passando de 0,593 para 0,569. (...) Uma queda dessa magnitude na concentração de renda tem, potencialmente, elevados impactos sobre a redução da pobreza e da extrema pobreza. Isso porque uma queda na desigualdade de renda só ocorre quando a renda média dos mais pobres cresce mais rapidamente que a renda média nacional. (...) Como a renda per capita da população total não cresceu no período, toda a queda da pobreza verificada pode ser integralmente atribuída à redução na desigualdade. De fato, apenas a queda de 4% da desigualdade de renda ocorrida entre 2001-2004 levou, por si só, a uma redução de 3,2 p.p. na proporção de pessoas extremamente pobres, o que equivale a retirar mais de 5 milhões de brasileiros dessa condição.” (p. 3)*

Entre os determinantes da queda da desigualdade identificados nesta nota técnica, as transferências públicas de renda contribuíram com 37% da redução total, uma parcela significativa. O programa Bolsa Família respondeu por 14% da queda, o que representa 38% do impacto das transferências de renda como um todo. Já as aposentadorias e pensões e o Benefício de Prestação Continuada – BPC<sup>5</sup> contribuíram com 11% e 9%, respectivamente.

## **SEÇÃO II - O sistema de proteção social no Brasil**

Existem diversas definições dos objetivos da proteção social e dos meios para atingi-los. Em linhas gerais, pode-se dizer que estas definições variam de acordo com a responsabilidade atribuída ao Estado na provisão de bem-estar. Atualmente, estão em voga abordagens focadas essencialmente no gerenciamento de riscos sociais, atreladas ao conceito de seguro atuarial, que é uma forma de proteção contra tais riscos e situações de vulnerabilidade. Estas correntes tendem a defender sistemas contributivos – no modelo de seguro social, de inspiração bismarkiana -, políticas sociais focalizadas e uma maior atuação do setor privado, especialmente no que diz respeito à redução do impacto potencial de um choque adverso (HOLZMANN e JORGENSEN, 2000)<sup>6</sup>.

Outros autores consideram que os mecanismos de mercado podem ser extremamente falhos na promoção de proteção contra riscos e vulnerabilidades, especialmente no que diz respeito ao problema das assimetrias de informação quando se trata de seguros (BARR, 2004). Esse grupo está mais alinhado com a ideia de que um sistema público de seguridade social, incluindo ações do Estado como a concessão de benefícios universais e assistência social, pode ser mais eficiente e efetivo na provisão de bem-estar para os indivíduos de uma sociedade - numa concepção redistributivo-assistencial, segundo Teixeira (1990).

---

<sup>5</sup> Implantado em 1996, o BPC é um benefício social fornecido pelo governo federal cujo público-alvo é constituído por idosos (pessoas acima de 65 anos) que não recebem aposentadoria e portadores de deficiência incapacitados para trabalhar e viver independentemente. O objetivo deste programa é garantir um patamar mínimo de renda para pessoas incapazes de fazê-lo por si.

<sup>6</sup> Nesse paper são estabelecidas três estratégias para o gerenciamento do risco social: redução da probabilidade de que um choque aconteça (risk reduction); redução do impacto potencial de um choque adverso (risk mitigation); e, maneiras de lidar com um choque que já ocorreu (risk coping). Da mesma forma, são elencados três tipos de arranjos que se combinam com as estratégias descritas acima: os informais (com ênfase no papel da família e da comunidade), os privados e os providos pelo governo.

Uma definição consistente e geral do que é um sistema de proteção social é dada por Lavinas (2006a):

*“(...) o sistema de proteção social é formado por um conjunto diverso de políticas ou intervenções, diretas e indiretas, cujo objetivo é reduzir riscos e vulnerabilidades, com base em direitos, garantindo seguranças. Ele se efetiva mediante transferências sociais (em renda monetária ou serviços) dirigidas aos indivíduos e às famílias.” (p. 5)*

O atual sistema de seguridade social brasileiro tem caráter híbrido no que diz respeito à lógica de funcionamento e princípios norteadores tratados acima. Foram estabelecidos direitos universais de responsabilidade do Estado, em termos tanto de financiamento, quanto de produção e distribuição (este é o caso do Sistema Único de Saúde), políticas apoiadas na idéia de seletividade e benefícios cujo recebimento depende de contribuições, como as aposentadorias e pensões do sistema previdenciário.

Esta atual estrutura de funcionamento é resultado de dois movimentos opostos que delinearão a proteção social brasileira recente. Um desses movimentos consistiu na construção das bases de financiamento e institucionais do sistema e teve como ápice a promulgação da Constituição de 1988. O outro, mais recente, tem sentido contrário: a desestruturação daquelas bases (FAGNANI, 2005).

A Constituição de 1988 representa um marco para a proteção social no Brasil, pois instituiu o sistema de seguridade social brasileiro, unificando diversas políticas existentes anteriormente de maneira fragmentada e também criando novos mecanismos para assegurar os recém-estabelecidos direitos sociais<sup>7</sup>.

A principal mudança na proteção social advinda da CF de 1988 foi a extensão da cobertura do sistema para a população em geral, e não mais restrita aos trabalhadores formais. Outra inovação importante foi a transformação da forma de organização do Estado, no sentido da descentralização política, administrativa e financeira. Houve avanços no campo trabalhista, com a extensão dos direitos dos trabalhadores urbanos aos rurais, uniformizando benefícios, bem como a incorporação do seguro-desemprego. Nas áreas de educação e planejamento urbano também aconteceram mudanças na determinação das responsabilidades, nos instrumentos de políticas e mecanismos de financiamento. Para viabilizar o novo sistema de proteção, foi criado o Orçamento da Seguridade Social, ao qual foram vinculadas fontes de financiamento.

---

<sup>7</sup> No art. 6º da Constituição Federal de 1988 educação, saúde, trabalho, lazer, segurança, previdência, proteção à maternidade e à infância e assistência social constam como direitos sociais.

A Constituição de 1988 é o resultado (ainda que incompleto) de um movimento que teve sua origem na primeira metade do século XX, quando foram criados o Ministério do Trabalho e os Institutos de Aposentadoria e Pensão (IAPs, ao lado das Caixas de Aposentadorias e Pensões, criadas em 1923 através da Lei Elói Chaves) e com a instituição do salário mínimo, no fim da década de 30. Vale lembrar também que a Consolidação das Leis do Trabalho data de 1943. Durante o período da ditadura militar houve outro impulso, com a modernização institucional e financeira da política social. Deste modo, houve aumento da capacidade de intervenção e de gasto por parte do Estado, com a expansão da oferta de bens e serviços próprios da política social.

Todavia, o caráter conservador desta estratégia evidenciou-se no reduzido impacto redistributivo do sistema. Durante a vigência do regime autoritário, a proteção social teve quatro características estruturais (FAGNANI, 2005): o caráter regressivo dos mecanismos de financiamento do gasto social; a centralização do processo decisório no Executivo Federal; a privatização do espaço público; e, a fragmentação institucional. Este paradigma começou a ser quebrado em meados da década de 80 com o fortalecimento do processo de formação da agenda de reformas progressistas, que culminou na Constituição de 1988.

O segundo movimento que contribuiu para configurar o sistema de seguridade social brasileiro atual está voltado para a direção oposta e há fatores políticos e econômicos que o influenciaram. Aqui será dada maior atenção aos determinantes econômicos.

Há uma relação intrínseca entre as políticas econômicas e as demais políticas adotadas em um país. Tal relação evidencia-se através da disponibilidade de recursos financeiros que o Estado tem para custear suas ações em todos os seus campos de atuação. No que diz respeito às políticas sociais esta relação é ainda mais estreita, visto que esta é uma área que, em geral, demanda volumosos montantes de recursos na forma de gastos sociais e considerando-se também o caráter redistributivo da política fiscal (SICSÚ, 2006). Assim, medidas que objetivem a promoção do pleno emprego e políticas sociais universais podem ser incompatíveis com determinados modelos de política econômica, especialmente aqueles que pregam o Estado mínimo.

As políticas econômicas de cunho neoliberal implementadas no Brasil e na América Latina a partir dos anos 80<sup>8</sup> foram compostas por reformas estruturais e

---

<sup>8</sup> As políticas econômicas liberalizantes foram recomendadas pelos chamados Consensos de Washington I e II - termo originalmente designado pelo economista John Williamson. O primeiro Consenso de

políticas macroeconômicas restricionistas e privilegiaram a estabilidade econômica em detrimento da equidade. O diagnóstico a partir do qual se basearam estas políticas consistia na crítica à pouca abertura das economias latino-americanas e, em especial, a brasileira, ao mercado externo, desequilíbrio macroeconômico (déficit fiscal e no balanço de pagamentos) e excessiva intervenção estatal (WILLIAMSON, 2003).

Assim, dentre diversas medidas no intuito de promover o saneamento da economia brasileira, foram feitas reformas institucionais e adotadas políticas voltadas para o aumento da participação do setor privado e redução do papel desempenhado pelo setor estatal, notavelmente as privatizações. Em um primeiro momento, a abertura da economia se deu essencialmente no âmbito comercial. A partir do final dos anos 90, mais especificamente após o acordo de 1998 com o Fundo Monetário Internacional, foram instituídas as metas de inflação e adotado um regime de câmbio flutuante (ainda que administrado) - estando este último associado à promoção da liberalização financeira - e a política monetária tornou-se prioridade para o governo, ficando as demais políticas econômicas subordinadas a ela. Esse modelo consolidou-se ao longo do segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso e no primeiro governo Lula.

A conseqüente perda de autonomia da economia brasileira, com a redução do raio de manobra das políticas macroeconômicas e sua submissão ao aval de diversos organismos internacionais (como o FMI e o Banco Mundial, por exemplo), levou a que a proteção social não recebesse a atenção necessária – principalmente no que diz respeito aos chamados serviços sociais básicos, como habitação e saneamento -, sobretudo em uma região com déficits tão agudos. Assim, a nova agenda de programas no Brasil é caracterizada por mais assistência e menos infra-estrutura, como pode ser depreendido a partir do Orçamento da Seguridade Social e dos gastos sociais de estados em municípios por função de 2001 a 2004 (LAVINAS, 2006b). O segundo mandato do presidente Lula parece adotar algum grau de inflexão vis à vis o primeiro, com o aumento do gasto em infraestrutura e moradia, em especial no controverso Programa de Aceleração do Crescimento - PAC<sup>9</sup>.

---

Washington foi engendrado em meados dos anos 80 e seus principais reflexos no Brasil em termos de políticas econômicas adotadas foram o ajuste fiscal, diversas reformas institucionais no sentido de modernizar a economia para tornar o funcionamento dos mercados mais eficientes (no entanto, vale ressaltar que as reformas trabalhistas ocorreram em menor escala) e o início do processo de abertura da economia, num primeiro momento mais comercial, além da privatização de empresas públicas e certos serviços. O CW II foi formulado no início dos anos 90, após uma revisão do CW I, e sua maior expressão foi a abertura financeira do país, que trouxe montantes de investimento externo direto recorde para o país.

<sup>9</sup> O PAC possui três grandes linhas de atuação em infraestrutura: i) Logística: Rodovias, Ferrovias, Portos, Aeroportos e Hidrovias; ii) Energia: Geração e Transmissão de Energia Elétrica. Petróleo, Gás

Deste modo, a estratégia de gestão macroeconômica que vem sendo adotada desde a promulgação da Constituição de 1988 é incompatível com grande parte dos princípios da seguridade social estabelecidos nesta carta. Essa incompatibilidade fez com que a regulamentação da legislação constitucional complementar, que se deu majoritariamente na década de 90, distanciasse o sistema de proteção social brasileiro de sua matriz beveridgiana, num retrocesso caracterizado pela fragmentação institucional.

Ao mesmo tempo, o cenário de persistência da pobreza e da desigualdade social no Brasil, resultante da recessão econômica, ao lado das críticas aos mecanismos tradicionais de política social adotados nos países latino-americanos, no sentido de sua deficiência em responder a problemas sociais específicos ou necessidades particulares de determinados grupos vulneráveis – em grande parte associada à centralidade da ação estatal -, fizeram com que houvesse importantes inovações nas políticas sociais.

As novas estratégias de intervenção social surgidas entre as décadas de 80 e 90, focadas no apoio aos grupos sociais considerados “mais necessitados” (que avançaram posteriormente na direção de modelos de intervenção voltados para a interrupção da reprodução intergeracional da pobreza – as atualmente chamadas portas de saída), constituem os antecedentes dos programas de transferência de renda condicionada hoje em curso, centrados em assegurar níveis de consumo mínimos (LEÓN, 2003). Esse movimento reforçou a importância crescente dos programas assistenciais focalizados no Brasil.

### **SEÇÃO III – Institucionalidade recente da política assistencial brasileira**

O desenho de políticas assistenciais eficazes constitui um desafio para a gestão pública atual devido à grande incidência da pobreza no Brasil - segundo as linhas de pobreza regionalizadas<sup>10</sup> elaboradas por Sônia Rocha com base na Pesquisa de Orçamento Familiar (POF) do IBGE e disponibilizadas no site do IETS, há 41,9 milhões de pessoas pobres no Brasil de acordo com a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) de 2008.

---

Natural e Combustíveis Renováveis; iii) Social e Urbano: Saneamento, Habitação, Transporte Urbano, Luz para Todos e Recursos Hídricos. O PAC tem sido alvo de duras críticas no que diz respeito a seu impacto no meio ambiente.

<sup>10</sup> As linhas de pobreza regionalizadas variam de R\$ 79,55 mensais *per capita*, na área rural da região norte, a R\$ 300,78, na região metropolitana de São Paulo, em reais de 2008.

Durante o início do período conhecido como Nova República (1985-89) teve origem a discussão em torno da importância da assistência social, com a tomada de consciência de que políticas voltadas para a expansão do emprego, ainda que necessárias e constitutivas da principal estratégia do governo para o desenvolvimento econômico do país, não eram suficientes para promover a inclusão dos segmentos mais marginalizados da população brasileira. Como posto por Fagnani (2005), houve o reconhecimento de que “a erradicação da miséria exigia ações e ‘investimentos com esse fim específico’”. Assim, foi considerada a adoção de uma política nacional composta por medidas de emergência para lidar com situações de fome e desemprego direcionadas para os miseráveis. Antes disso, grande parte das ações compreendidas no campo da assistência social era executada através de filantropia<sup>11</sup> e não existia uma política governamental nacional coordenada e integrada, e sim programas federais não articulados, de responsabilidade de diferentes ministérios, em sua maioria de garantia e suplementação alimentar<sup>12</sup>.

Este movimento resultou na Constituição de 88, em que a assistência social é reconhecida como responsabilidade governamental (e não mais caridade) e adquire status de direito e de política independente do sistema previdenciário, tornando-se universal. A transformação no campo da assistência social também incluiu novas diretrizes de organização institucional e financeira: descentralização e desburocratização político-administrativa e democratização, com a participação da população no desenho e controle das ações, de acordo com o princípio da transparência. Estas últimas mudanças seguem a tendência dos novos fundamentos orientadores das políticas sociais em geral. Contudo, é importante ressaltar que a trajetória da assistência social desde este ano até a atualidade foi tortuosa e que muito do que foi preconizado na Carta Magna de 1988 não se concretizou até os dias de hoje.

No mandato de Collor foi criado o Ministério da Ação Social, marcado por suspeitas de clientelismo e assistencialismo nas políticas de promoção social. No

---

<sup>11</sup> Merece destaque na história da assistência social brasileira a Legião Brasileira de Assistência – LBA, criada em 1942. A LBA era uma instituição pública de caráter filantrópico-assistencial que foi extinta em 1995. Sua origem encontra-se na mobilização do trabalho civil, feminino e de elite, para prestação de serviços assistenciais às famílias dos convocados para a II Guerra Mundial. Fundada por Darcy Vargas, a LBA é a semente do “primeiro-damismo” no assistencialismo brasileiro.

<sup>12</sup> Já existia também a Renda Mensal Vitalícia, instituída em 1974. A Renda Mensal Vitalícia era um benefício de meio salário mínimo concedido a idosos acima de 70 anos ou pessoas incapacitadas de trabalhar por deficiência que tivessem contribuído no mínimo durante 12 meses para o sistema previdenciário, cuja renda mensal fosse inferior ao valor do benefício concedido.

governo seguinte, do presidente Itamar Franco, foi promulgada a Lei que marcou a verdadeira transição da assistência social no Brasil.

A Lei Orgânica da Assistência Social - LOAS (Lei 8.742/93) regulamentou os princípios gerais presentes na CF de 88, criou o Fundo Nacional de Assistência Social - FNAS e transformou a existente Renda Mínima Vitalícia no atual Benefício de Prestação Continuada. Algumas regras do programa foram modificadas, como o aumento do benefício para um salário mínimo e, principalmente, a caracterização do BPC como um programa da assistência social, e não mais da previdência, embora sua operacionalização ainda hoje esteja a cargo do Instituto Nacional do Seguro Social - INSS, autarquia vinculada ao Ministério da Previdência Social. Assim, o repasse do auxílio deixou de estar condicionado à contribuição prévia, adquirindo caráter universal - porém, com um público alvo pré-estabelecido, ou seja, já há algum grau de focalização.

Mesmo com a publicação da LOAS, foram necessários alguns anos para que as políticas da assistência social começassem a ser efetivamente postas em prática. Em 1995, o presidente Fernando Henrique Cardoso criou o Ministério da Previdência e Assistência Social e regulamentou o Fundo Nacional de Assistência Social. A partir de então foi discutida e definida a Política Nacional de Assistência Social, passível de modificações a cada dois anos em Conferências Nacionais.

Em termos de ações diretas, em 1995, o governo FHC instituiu o programa Comunidade Solidária - estratégia de articulação e coordenação das ações do governo voltadas para o combate à fome e à pobreza.<sup>13</sup> No entanto, o Comunidade Solidária acabou por restringir-se ao enfoque da pobreza como carência alimentar e o Programa de Distribuição de Alimentos - PRODEA, que consistia na distribuição de cestas de alimentos, se tornou o grande programa do governo federal (LAVINAS, 2005).<sup>14</sup> No segundo mandato de FHC, o Comunidade Solidária foi perdendo espaço para os programas de transferência de renda monetária direta focalizada nos segmentos mais

---

<sup>13</sup> Os princípios norteadores do Comunidade Solidária eram a parceria, solidariedade, descentralização, integração e convergência das ações. Para isso, o programa contava com uma secretaria executiva (vinculada à Casa Civil da Presidência da República), um conselho consultivo composto por 10 ministros e 21 personalidades da sociedade civil e com o apoio dos ministérios cujas ações estivessem associadas ao Comunidade Solidária, bem como de interlocutores estaduais.

<sup>14</sup> O caminho adotado pelo Comunidade Solidária está relacionado ao lançamento do Mapa da Fome, de autoria do IPEA, em 1995. Ainda que seus resultados fossem controversos, o Mapa teve muita repercussão ao associar pobreza e fome, e estimou que quase metade do país sofria de déficits crônicos nutricionais.

pobres da população. Nesse momento, já havia algumas experiências bem sucedidas de programas de transferência de renda das três esferas de governo - o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil – PETI, do governo federal, é um exemplo. Implantado em 1996 e atualmente integrado ao Bolsa Família, o PETI atende a famílias com crianças e adolescentes de idade inferior a 16 anos em situação de trabalho, cuja renda familiar mensal *per capita* é superior a R\$ 140,00. O valor do benefício concedido por criança é de R\$ 25,00 em áreas urbanas e R\$ 40,00 em áreas rurais, sujeito à observação de condições básicas de educação e saúde.

No governo Lula o modelo de gestão da assistência social no Brasil se consolidou, com o estabelecimento do Sistema Único de Assistência Social – SUAS, aprovado na 4ª Conferência Nacional de Assistência Social, em 2003. De maneira descentralizada e participativa, o SUAS regula e organiza, em âmbito nacional, todos os serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais. Além disso, o SUAS define as diretrizes para a execução da política pública de assistência social, possibilitando a normatização dos padrões nos serviços e maior controle das ações, através do monitoramento e avaliação de indicadores de resultado.

Em 2004, foi criado o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome - MDS. Foram unificadas neste ministério as áreas da Assistência Social (SNAS), Segurança Alimentar e Nutricional (SESAN) e Renda de Cidadania (SENARC). A SNAS é responsável pela gestão da Política Nacional de Assistência Social e do SUAS. Já a SENARC tem como competência o funcionamento do programa Bolsa Família, criado em 2003 para unificar os programas de transferência de renda federais já existentes – como parte da estratégia Fome Zero do governo. O MDS, além de garantir um espaço próprio para a assistência social, integrou as ações do governo nesta área. Com a crescente importância adquirida pelos programas focalizados de transferência de renda – em contraposição aos serviços universais, como educação, saúde e infraestrutura -, o MDS ganhou destaque no primeiro mandato do governo Lula.

#### **SEÇÃO IV – Histórico dos programas de transferência de renda no Brasil**

Os programas de transferência de renda têm sua origem nos chamados programas de garantia de renda mínima (PGRM) que surgem no Brasil na década de 90 em alguns municípios brasileiros. A renda mínima garantida é uma transferência de renda monetária direta do governo a indivíduos ou famílias que não possuem recursos

suficientes para sobreviver. O valor mínimo para a sobrevivência é determinado de acordo com as condições médias de vida numa determinada sociedade e a composição demográfica da família (presença de crianças, idosos ou outros inativos). Os PGRM são universais no sentido de que devem atender a todas as pessoas elegíveis. Este recorte é feito, em geral, a partir do estabelecimento de uma linha de indigência ou pobreza. As pessoas que se encontrarem abaixo deste patamar são elegíveis a receber o auxílio financeiro. Além disso, podem-se estabelecer contrapartidas ao recebimento do benefício, ainda que a existência de condicionalidades descaracterize, de certa forma, as noções de segurança e solidariedade que inspiraram a concepção dos programas de renda mínima, no intuito de complementar a rede de proteção.

Segundo Lavinias e Varsano (1997):

*“Em síntese, pode-se afirmar que os objetivos do PGRM são: fortalecer a cidadania, evitando a exclusão social ou reinserindo o indivíduo já excluído e rompendo com práticas clientelistas e assistencialistas; proporcionar condições dignas de vida à população carente, garantindo o consumo necessário à sua sobrevivência; dotar a população pobre de melhores condições de obtenção autônoma de renda; e possibilitar a dispensa do trabalho infantil, visando eliminar a transmissão da pobreza entre gerações.”* (p. 220)

Tais programas de transferência de renda se desenvolveram como iniciativas municipais ao longo dos anos 90 e aos poucos foram ganhando status de política nacional. Assim, a publicação da Lei 9.533/97, autorizando o governo federal a conceder apoio financeiro a programas de garantia de renda mínima instituídos por municípios<sup>15</sup>, deu-se quando programas desta natureza já estavam em curso em diversos municípios brasileiros, ainda que em termos de representatividade nacional este número fosse inexpressivo.

O caso mais bem sucedido e reconhecido de programa municipal de transferência de renda no Brasil foi o Bolsa Escola de Brasília, que surgiu após a adoção de um PGRM em Campinas, porém sem este nome. Implantado em 1995 no DF, o programa atendia a 24.400 famílias através de um repasse mensal de R\$ 130,00 em 1998 (LAVINAS, 1998). Ainda segundo esta autora, o programa destacou-se por seu elevado grau de eficiência horizontal e vertical. De acordo com os critérios de elegibilidade do programa - renda familiar mensal *per capita* inferior a meio salário mínimo, existência de crianças em idade escolar na família e residência comprovada há

---

<sup>15</sup> É importante ressaltar que esta Lei estabeleceu a possibilidade de auxílio financeiro somente para municípios com receita tributária e renda familiar *per capita* inferior à média estadual desenvolvendo PGRM relacionados a ações socioeducativas.

pelo menos 5 anos – 35.000 famílias estariam habilitadas a receber o Bolsa Escola, número muito próximo do universo potencial estimado com base em dados secundários. A cobertura do programa em 1998 chegou a aproximadamente 70% do público alvo. Além disso, a eficácia do programa esteve associada a sua capacidade de redução da incidência e do hiato de pobreza.

No entanto, Lavinias (1998) ressalta como o aspecto mais interessante e relevante do Bolsa Escola o aumento da eficiência do gasto social não somente em termos do programa e sua capacidade de “potencializar o impacto redistributivo da política social no seu conjunto, atuando de forma integrada e integradora nas condições de vida da população pobre.” (p.46). A partir da identificação da população pobre e de suas demandas, o Bolsa Escola trouxe a possibilidade de inclusão e cidadania para estas pessoas.

Já os programas estaduais de transferência de renda surgiram a partir das iniciativas municipais, fato que pode ser explicado, em parte, pela descentralização da assistência social como atribuição não mais da União, mas dos municípios, da forma que foi definida na Constituição de 1988, deixando um espaço em branco no que diz respeito às responsabilidades dos estados. O desenvolvimento de programas de transferência de renda nos municípios levou, em alguns casos, à interação com os respectivos estados a que faziam parte, que passaram a incluir o apoio a tais programas em sua política de assistência social ou até mesmo a gerir programas de transferência de renda próprios, inspirados nas experiências municipais.

O programa Renda Cidadã, do governo do Estado de São Paulo, e o extinto Cheque Cidadão, do governo do estado do Rio de Janeiro, são exemplos de programas estaduais de transferência de renda condicionada.

O Renda Cidadã, instituído em 2001 pelo governo de SP, é um programa de transferência de renda que substituiu o Complementando a Renda, criado em 1997, no governo de Mário Covas, e que chegou a atender a 300 municípios do estado. O Renda Cidadã é gerido pela Secretaria Estadual de Assistência e Desenvolvimento Social - SEADS em parceria com os municípios e propicia auxílio financeiro temporário (durante 12 meses, prorrogáveis por igual período, uma única vez, mediante avaliação de resultados) de R\$ 60,00 por mês a famílias cuja renda familiar mensal *per capita* é inferior a R\$ 200,00, condicionado à frequência escolar e ao cumprimento do calendário de vacinação das crianças da família. Como o Renda Cidadã não conta com recursos suficientes para cobrir todo o seu público alvo potencial, foram estabelecidos também

critérios adicionais de seleção para o ingresso no programa, como a razão de dependência da família e situação de desemprego do chefe/provedor. Segundo o portal da SEADS, atualmente 644 municípios fazem parte do programa, que atendeu a 137.299 famílias em 2008.

O programa Cheque Cidadão era o principal programa social do governo do Estado do Rio de Janeiro e chegou a atender a cerca de 100 mil famílias em todo o estado. Criado em 1999, a princípio sob responsabilidade da Secretaria de Estado da Criança e do Adolescente, o programa passou, em 2000, para a Secretaria de Estado de Ação Social e Cidadania - atual Secretaria de Assistência Social e Direitos Humanos. O objetivo do programa era garantir uma renda mínima para famílias em situação de pobreza e indigência através da distribuição de cupons no valor de R\$ 100,00, que só poderiam ser trocados por produtos alimentícios e de higiene, em estabelecimentos comerciais credenciados pela Associação de Supermercados do Estado do Rio de Janeiro<sup>16</sup>. As famílias elegíveis ao recebimento do benefício eram aquelas cuja renda familiar mensal *per capita* fosse inferior a um terço do salário mínimo estadual vigente. Assim como no Renda Cidadã, as contrapartidas incluíam a frequência à escola por parte dos membros da família em idade escolar e a manutenção do calendário de vacinação das crianças em dia. As famílias beneficiárias deveriam também apresentar a nota fiscal das compras efetuadas com o Cheque Cidadão no máximo cinco dias após seu recebimento.

Além de situar-se na contramão da evolução dos programas de garantia de renda mínima por não transferir renda monetária direta, o Cheque Cidadão sempre foi controverso devido ao fato de instituições religiosas serem as responsáveis pela seleção das famílias e distribuição do benefício. O programa foi extinto pelo governador Sérgio Cabral em 2007, ao fim do mandato de Anthony Garotinho, por ser considerado clientelista e populista, negando a condição de cidadania dos beneficiários, e, principalmente, por estar associado a práticas corruptas.

O governo federal, na gestão FHC, por influência dos PGRMs locais, passou a adotar vários programas de transferência de renda distribuídos entre vários ministérios. O primeiro programa de renda mínima de âmbito nacional foi proposto por Eduardo Suplicy no início da década de 90 e se transformou no direito a uma renda de cidadania quando foi aprovada a Lei 10.835/04 (LAVINAS, 2004).

---

<sup>16</sup> Ou seja, o Cheque Cidadão funcionava como um vale compras, no modelo do programa norte-americano Food Stamps.

A proposta original consistia em que todas as pessoas residentes no país com mais de 25 anos de idade e que auferissem rendimentos brutos mensais inferiores a Cr\$ 45 mil (aproximadamente R\$ 150,00) os tivessem complementados por uma transferência de valor equivalente a 30% a 50% da diferença entre sua renda e este limite. Esta proposta foi sendo modificada ao longo dos anos, aproximando-se daquela defendida por José Márcio Camargo de vincular o benefício à escolaridade das crianças menores de 14 anos. Assim, em 2001, foi criado o Bolsa Escola federal, do Ministério da Educação. A partir do Bolsa Escola federal, vários outros programas foram desenhados e implementados, como o Bolsa Alimentação e o Auxílio Gás, por exemplo. Contudo, como afirma Silva (2007):

*“A implementação destas políticas de renda mínima em nível interministerial e de forma desarticulada, ao longo dos anos, contribuiu para que problemas, como a superposição de clientela, a baixa cobertura, a pulverização dos recursos e a limitação dos instrumentos de avaliação, viessem a compor o que pode ser chamado de uma agenda restrita de política social brasileira.”* (p. 109)

Com o intuito de solucionar tais problemas e aumentar a eficiência, eficácia e efetividade das políticas de renda mínima, em seu primeiro ano de governo o presidente Lula unificou as ações federais de transferência de renda em um só programa: o Bolsa Família. Por ser de natureza distinta, o BPC não fez parte desta unificação.

No ano seguinte, o projeto da Renda Básica de Cidadania foi sancionado após ser acrescido de um parágrafo que a instituiu por etapas, começando pelos mais necessitados, no formato do Bolsa Família.

O Bolsa Família e o Benefício de Prestação Continuada – BPC são os principais programas nacionais de transferência de renda voltados para o alívio da pobreza atualmente. Ambos têm como público-alvo pessoas cuja renda familiar é inferior a um determinado patamar: R\$ 140,00 e um quarto (1/4) do salário mínimo, respectivamente. Entretanto, os programas diferem no que diz respeito ao cumprimento de condicionalidades. Enquanto o BPC não exige nenhuma contrapartida de seus beneficiários, o recebimento do Bolsa Família está condicionado à frequência de crianças e adolescentes à escola ou a serviços socioeducativos (quando recomendados por assistente social) e à observação de cuidados básicos em saúde, relacionados à gestação e primeira infância – atenção básica.

O Bolsa Família é um programa que se propõe a uma maior focalização do que o BPC, visto que utiliza os três recursos explicitados na seção I: teste de renda, condicionalidades e o acesso e valor do benefício variam de acordo com a existência de

crianças e adolescentes na família. A ausência de condicionalidades e sua caracterização como direito social aproximam o BPC um pouco mais de uma vertente universalista, ainda que o programa faça uso de mecanismos de focalização, como o estabelecimento de uma linha de pobreza. Além disso, o valor do benefício concedido pelo BPC é de um salário mínimo, valor significativamente mais alto que os auxílios financeiros advindos do Bolsa Família, que variam de R\$ 22,00 a R\$ 200,00. Desta forma, em 2008, o BPC repassou aproximadamente R\$ 13,8 milhões em recursos para 2,8 milhões de beneficiários (de acordo com o MDS) e o Bolsa Família R\$ 10,6 milhões para 11 milhões de famílias, segundo o *site* do Programa Fome Zero do governo federal.

## **SEÇÃO V – O Programa Bolsa Família**

O programa Bolsa Família foi criado formalmente em outubro de 2003, através da Medida Provisória 132, como parte integrante da estratégia Fome Zero, lançada no início do primeiro mandato de Lula e carro chefe da plataforma do novo presidente.<sup>17</sup> Após sua aprovação, em janeiro de 2004 a Medida Provisória 132 foi convertida em Lei (Lei 10.836/04).

Sua criação teve como objetivo unificar a gestão e execução dos principais programas de transferência de renda do governo federal já existentes. Assim, o Bolsa Família incorporou os seguintes programas: Programa Nacional de Renda Mínima vinculado à Educação - Bolsa Escola, Programa Nacional de Acesso à Alimentação - PNAA, Programa Nacional de Renda Mínima vinculada à Saúde - Bolsa Alimentação, Programa Auxílio-Gás, Cadastramento Único do Governo Federal e, mais recentemente, o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil - PETI. Dessa forma, os benefícios anteriormente concedidos segundo as regras de cada programa passaram a fazer parte do Bolsa Família e seguir sua racionalidade.

Segundo o Ministério do Desenvolvimento Social, o Bolsa Família pauta-se na articulação de três dimensões essenciais à superação da fome e da pobreza:

- *“Promoção do alívio imediato da pobreza, por meio da transferência direta de renda à família;*
- *Reforço ao exercício de direitos sociais básicos nas áreas de Saúde e Educação, por meio do cumprimento das condicionalidades, o que contribui para que as famílias consigam romper o ciclo da pobreza entre gerações;*

---

<sup>17</sup> A idéia central do Fome Zero consiste em promover a articulação e integração das políticas públicas de forma a assegurar o direito à alimentação adequada a todos os cidadãos brasileiros. Para saber mais, consultar: [www.fomezero.gov.br](http://www.fomezero.gov.br).

• *Coordenação de programas complementares, que têm por objetivo o desenvolvimento das famílias, de modo que os beneficiários do Bolsa Família consigam superar a situação de vulnerabilidade e pobreza. São exemplos de programas complementares: programas de geração de trabalho e renda, de alfabetização de adultos, de fornecimento de registro civil e demais documentos.*”

Desde sua criação formal, o programa Bolsa Família sofreu diversas alterações em seu desenho, especialmente no que diz respeito ao valor e racionalidade da concessão dos benefícios.

Atualmente, as famílias elegíveis a receber o benefício são aquelas consideradas pobres e extremamente pobres segundo a linha de pobreza do programa – cuja renda familiar mensal *per capita* é inferior a R\$ 140,00 e R\$ 70,00 por mês, respectivamente -, que estejam no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal<sup>18</sup>. As famílias cuja renda vai de R\$ 70,00 a R\$ 140,00 só ingressam no programa caso possuam crianças ou adolescentes. O cálculo da renda não exclui outros benefícios sociais que a família possa receber, como aposentadorias e pensões, por exemplo.

Atualmente existem três categorias de benefícios: o benefício básico, concedido às famílias em que a renda é inferior a R\$ 70,00 por pessoa, consiste num auxílio de R\$ 68,00; o benefício variável tem valor de R\$ 22,00 e é dado às famílias pobres e extremamente pobres (renda familiar *per capita* menor que R\$ 140,00) em que haja gestantes, nutrizes e/ou crianças ou adolescentes de até 15 anos, sendo concedidos no máximo três benefícios variáveis por família; por último, há o benefício variável vinculado ao adolescente, também direcionado às famílias cuja renda *per capita* está abaixo de R\$ 140,00. Seu valor é de R\$ 33,00 e seu recebimento está condicionado à existência de adolescentes de 16 e 17 anos na família e tem limite máximo de dois benefícios por unidade familiar. Deste modo, os auxílios financeiros advindos do Bolsa Família variam de R\$ 22,00 a R\$ 200,00, de acordo com as especificidades de cada unidade familiar.

Entretanto, o fato de se enquadrar no perfil de beneficiária não garante a uma família sua participação no programa. Existe uma estimativa do número de famílias pobres em cada município, calculada com base numa metodologia desenvolvida com o apoio do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) que tem como referência os

---

<sup>18</sup> O CadÚnico é um aplicativo que tem como objetivo identificar todas as famílias de baixa renda no país. Através de sua base de dados e instrumentos pretende-se proceder na caracterização socioeconômica da pobreza e na formulação e gestão de políticas públicas. O cadastramento é competência municipal e devem ser incluídas as famílias com renda mensal de até meio salário mínimo por pessoa e aquelas (ainda que com renda superior a esse critério) vinculadas à seleção ou ao acompanhamento de programas sociais. No entanto, nem todas as famílias que deveriam constar no CadÚnico foram cadastradas.

dados do Censo de 2000 e da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) de 2004, ambos do IBGE. Essa estimativa é considerada a meta de atendimento do Bolsa Família em determinado município. A partir das informações inseridas no CadÚnico são selecionadas, de forma automatizada, as famílias que serão incluídas no programa a cada mês.

Devido ao lapso temporal existente entre a realidade diagnosticada pelos dados e a corrente, bem como a imperfeições no método de cálculo, dificuldades usuais em análises de natureza estatística, (ou até mesmo fraude ou prestação deliberada de informações incorretas no ato do cadastramento<sup>19</sup>) a estimativa de pobreza pode não coincidir com o número efetivo de famílias elegíveis. Como a meta de atendimento do programa é pré-fixada por município, isto significa que o programa incorre em problemas de eficiência horizontal, ou seja, não é capaz de atender a todas as famílias que dele necessitam e que são elegíveis. Este procedimento é uma tentativa não apenas de dimensionar os custos do programa *ex-ante*, como também de aumentar a eficiência vertical do programa, sendo este segundo objetivo reforçado pelo estabelecimento de critérios de elegibilidade. Neste sentido, quando é feita a seleção das famílias a serem beneficiadas, o critério principal de entrada é a renda familiar *per capita* e são incluídas primeiro as famílias com a menor renda.

Uma das principais características do desenho do Bolsa Família é a existência de condicionalidades vinculadas à concessão dos benefícios, ou seja, a necessidade do cumprimento de determinadas condições por parte do beneficiário para que a transferência seja efetuada e mantida. As condicionalidades requeridas pelo Bolsa Família são as seguintes:

- **Educação:** frequência escolar mínima de 85% para crianças e adolescentes entre 6 e 15 anos e de 75% para adolescentes entre 16 e 17 anos.
- **Saúde:** acompanhamento do calendário de vacinação e do crescimento e desenvolvimento de crianças menores de 7 anos; e cumprimento da agenda pré e pós-natal para as gestantes e mães em amamentação na faixa etária de 14 a 44 anos.
- **Assistência Social:** frequência mínima de 85% da carga horária relativa aos serviços socioeducativos para crianças e adolescentes de até 15 anos em risco ou retiradas do trabalho infantil.

---

<sup>19</sup> Ver, por exemplo, “Gato de Mato Grosso do Sul recebeu R\$ 20 do Bolsa Família por cinco meses”, publicado em 4/01/2009 na Folha Online.

A focalização, associada à seletividade dos beneficiários (critérios de elegibilidade), bem como a existência de condicionalidades, demonstram o caráter não universal do programa e sua preocupação com as chamadas “portas de saída”, que seriam as oportunidades de inclusão social dos beneficiários, através, essencialmente, do ingresso no mercado de trabalho.

A verificação do cumprimento das condicionalidades é bimestral para as áreas de educação e assistência social e semestral no tocante à saúde, e seu acompanhamento se dá através de sistemas de registro virtual específicos para cada uma destas três áreas. Se houver descumprimento de alguma das condicionalidades a família não perde imediatamente o direito ao benefício, estando sujeita a sanções gradativas, que começam por uma advertência e podem chegar ao desligamento do programa. A idéia por trás deste mecanismo de funcionamento é a de que se solucionem as questões que levaram a família a não respeitar as exigências do Bolsa Família e que isto seja corrigido. Assim, prioriza-se a necessidade de assegurar níveis básicos de saúde e educação para a população e a possibilidade de que mais famílias tenham acesso ao benefício. No entanto, esta forma de controle revelou-se quase impossível.

Em março de 2008 foi publicado o Decreto 6.392, que trouxe uma importante mudança no desenho do Bolsa Família: a obrigatoriedade da revisão dos critérios de elegibilidade a cada dois anos. Como descrito anteriormente, o ingresso no programa depende do perfil socioeconômico da família - baseado principalmente na renda -, traçado por estudos desenvolvidos pelo MDS com o apoio do IPEA e do IBGE. Essa alteração significa que, ainda que a renda familiar mensal *per capita* ultrapasse a linha de pobreza estabelecida pelo programa, a família não terá o recebimento do benefício imediatamente cancelado. Isso somente ocorrerá no momento em que houver a revisão bienal dos beneficiários.

Existem três argumentos favoráveis a essa mudança. O primeiro diz respeito à melhoria na operacionalização do programa. O segundo está relacionado à possibilidade de que as famílias aumentem sua renda mais facilmente, provendo uma margem de segurança. A terceira linha de apoio a esta medida centra-se na questão dos incentivos. A nova regulamentação representa um incentivo a que os membros de famílias beneficiárias trabalhem, uma vez que um aumento temporário na renda não implica em perda imediata do benefício. As oportunidades de emprego para pessoas de baixa renda costumam ser instáveis, em especial no Brasil, onde o mercado de trabalho se caracteriza pelo grande peso da informalidade. Assim, a garantia do recebimento do

benefício durante um determinado período de tempo faz com que o dilema enfrentado pelo trabalhador em aceitar um emprego temporário e incerto implicando na perda do Bolsa Família seja atenuado<sup>20</sup>.

O pagamento das parcelas do Bolsa Família é efetuado pela Caixa Econômica Federal em suas agências, postos de atendimento e terminais de auto-atendimento bancários, bem como em unidades lotéricas e correspondentes bancários credenciados e habilitados por ela.

Em termos da repartição das responsabilidades, a gestão de benefícios (continuidade da transferência de renda às famílias beneficiárias do programa, as atividades de bloqueio, cancelamento, suspensão e reversão destas) pode ser feita de forma descentralizada ou centralizada, de acordo com a existência ou não de um termo de adesão do município ao programa. Nas duas, o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome é o gestor do Bolsa Família em âmbito federal. Contudo, na gestão descentralizada a gestão de benefícios é competência municipal. Os governos municipais são os principais gestores do programa junto aos beneficiários, pois se entende que estão mais aptos a identificar o perfil socioeconômico das famílias, bem como mudanças no decorrer do tempo. A participação dos estados está mais voltada para a coordenação do programa nos municípios de seu território, estimulando a capacitação e qualificação, fornecendo apoio técnico necessário à implementação do programa e articulando programas complementares ao Bolsa Família. Na prática, todavia, o desenho original do programa muitas vezes não é respeitado.

## **SEÇÃO VI – Incentivos econômicos e seus efeitos nos programas de transferência de renda**

Na seção V, foi apresentado o programa Bolsa Família. Nesta seção, será discutida a natureza de incentivos econômicos nos programas de transferência de renda de combate à pobreza, com foco no Bolsa Família e numa perspectiva de comparação com os fundamentos da Renda Básica de Cidadania.

Incentivos econômicos estimulam a adoção de determinadas condutas por indivíduos de uma sociedade. Os preços são os incentivos mais comuns presentes em economias de mercado.

---

<sup>20</sup> No entanto, evidências empíricas sugerem que não há efeitos de desincentivo ao trabalho associados ao Bolsa Família, como será visto na próxima seção.

O uso de incentivos econômicos como instrumento de políticas públicas está fundamentado na noção de que indivíduos buscam a maximização de seu próprio bem-estar em detrimento dos interesses dos demais<sup>21</sup> - presente em grande parte dos modelos econômicos atuais, de base microeconômica - e tem como objetivo regular a ação dos agentes econômicos, especialmente em situações em que este tipo de comportamento leva a um resultado final prejudicial, ou seja, a um nível subótimo de bem-estar. Desta forma, políticas que utilizam incentivos econômicos diferem da abordagem de comando e controle por consistir no estímulo a um “bom comportamento” previamente estabelecido como aquele que seria desejável, ao invés da punição por um “mau comportamento”.

Para que se possa alcançar um nível satisfatório de bem-estar numa economia, evitando situações como a mencionada acima, é necessária a coordenação dos agentes econômicos, o que, por sua vez, requer a transmissão de informação entre os indivíduos e a motivação deles (CAMPBELL, 2006).

O estudo das decisões e estratégias adotadas pelos agentes econômicos se dá no âmbito da Teoria dos Jogos<sup>22</sup>, que permite analisar as opções de comportamento dos indivíduos em função da recompensa (medida em utilidade) que será aferida por cada atitude tomada, considerando-se também as decisões dos demais. Desta forma, é possível identificar as estratégias que serão adotadas pelos agentes econômicos e chegar-se a uma situação de equilíbrio. Há diversos modelos de jogos, mas, no que diz respeito aos incentivos econômicos, o mais importante deles é aquele conhecido como “dilema do prisioneiro”<sup>23</sup>, que foi inventado por Dresher e Flood na década de 50 (CAMPBELL, 2006).

---

<sup>21</sup> Esta suposição pode ser levada ao extremo, num modelo em que a utilidade individual independe completamente da coletiva, ou, alternativamente, pode-se atribuir pesos distintos às utilidades individual e coletiva na função de utilidade.

<sup>22</sup> Ramo da ciência econômica cuja primeira concepção formal e sistematização é atribuída ao livro *Theory of Games and Economic Behavior* de John von Neumann e Oskar Morgenstern, publicado em 1944. Desenvolvida extensivamente na década de 50, principalmente por John Nash, a Teoria dos Jogos foi alvo de grandes avanços nas décadas de 70 e 80 e segue sendo aprimorada até os dias de hoje.

<sup>23</sup> O “dilema do prisioneiro” é um jogo envolvendo dois participantes que foram presos por um assalto a banco. A polícia está certa de que os dois são os autores do crime, porém não tem provas concretas para condená-los. No entanto, ambos carregavam armas no momento em que foram presos, o que pode sentenciá-los a um ano de cadeia. Com o intuito de que os prisioneiros confessem, a polícia os interroga separadamente e oferece a cada um a possibilidade de liberdade em troca da confissão, contanto que o outro negue o crime. O prisioneiro que não confessar será condenado por dez anos. Entretanto, se ambos confessarem, cada um receberá uma sentença de cinco anos de cadeia. A estrutura do jogo apresentada incentiva os dois prisioneiros a confessarem, sendo, portanto, condenados a cinco anos de prisão, mesmo existindo a possibilidade de ambos negarem o crime, o que reduziria a pena para um ano.

Este jogo representa o paradoxo existente numa situação em que os incentivos individuais não estão bem alinhados, levando a um resultado final subótimo para os indivíduos, ainda que este seja consequência da busca por maximizar seus interesses próprios. Nesse tipo de circunstância, a presença de incentivos econômicos adequados levaria a um resultado melhor para todos.

Historicamente, as políticas que mais fizeram uso de incentivos econômicos estavam voltadas para a promoção ou desestímulo ao desenvolvimento de certas atividades econômicas em um país ou região, através de subsídios e tributos. Assim, o emprego de incentivos fiscais em políticas agrícolas e industriais foi - e ainda é - muito comum ao redor do mundo. Não obstante, os incentivos econômicos - seus usos e efeitos - têm recebido grande atenção na formulação de políticas assistenciais e no desenho de programas de transferência de renda de combate à pobreza.

Ainda que em muitas experiências os programas e políticas assistenciais de transferência de renda voltados para o combate à pobreza tenham se apropriado dos incentivos gerados por estas transferências, através do estabelecimento de condicionalidades, e possam ser vistos por este ângulo, não se pode perder de vista seu fim prioritário: assegurar condições dignas de vida para quem não tem recursos para tal.

A articulação da assistência social com áreas como educação e saúde será benéfica na medida em que os incentivos decorrentes das transferências de renda do tipo Bolsa Família não sejam considerados fins em si mesmos. Para que isso ocorra, é necessário hierarquizar objetivos de política.

A grande diferença entre o Bolsa Família e, de forma geral, programas de transferência de renda direcionados ao combate à pobreza focalizados e que dependem do cumprimento de certas condicionalidades, e a Renda Básica de Cidadania reside justamente no uso dos incentivos. Enquanto a última pretende estender a transferência para todas as pessoas, eliminando, assim, os incentivos diretamente vinculados ao recebimento do benefício, os primeiros se apropriam destes incentivos e passam até a ser geridos de acordo com eles.

Na realidade, ao tornar acessível uma quantia monetária de igual valor para todos os habitantes de um país ou região, a renda básica tem como objetivo o fomento à liberdade das pessoas, inclusive enquanto agentes econômicos tomadores de decisões, e a promoção da coesão social, por acabar com o estigma comumente associado à concessão de um auxílio financeiro do governo para as famílias.

Dito isto, uma vez que seu efeito é observado, o estudo e discussão sobre os incentivos advindos das transferências de renda é relevante e não deve ser relegado. Um ponto importante em relação aos incentivos econômicos em políticas públicas, e não apenas no caso de transferências de renda, é a questão territorial. A melhoria da infraestrutura urbana em determinada cidade pode ter como efeito a imigração maciça de residentes de cidades próximas, em busca dos benefícios provenientes de melhores serviços públicos. No caso de programas de transferência de renda com objetivo de aliviar a pobreza, esse problema é comumente denominado na literatura de “importação da pobreza” (LAVINAS, 2000). Deste modo, políticas locais geralmente são munidas de mecanismos para evitar a migração de pessoas em busca de receber o benefício. Este é o caso do Renda Cidadã, em São Paulo, que, por não ter escopo nacional, tem como critério de elegibilidade a residência comprovada por no mínimo dois anos no local de vigência do programa.

Especificamente em relação aos incentivos gerados pelos programas de transferência de renda com objetivo de aliviar a pobreza, o mais importante é verificar os efeitos sobre a oferta de trabalho, que podem ser decompostos da seguinte forma: o efeito sobre o número de horas trabalhadas pela força de trabalho já existente e o aumento na taxa de participação - relação entre a população economicamente ativa e a população em idade ativa. Existe uma correlação entre a focalização dos programas desse tipo nos grupos mais pobres e um potencial desincentivo à oferta de trabalho (BARR, 2004), ou seja, a Renda Básica de Cidadania, que é universal, não implica neste tipo de incentivo adverso.

Em programas focalizados, o recebimento do benefício é restrito àqueles que possuem uma renda familiar *per capita* abaixo de uma determinada linha de pobreza. As pessoas cuja renda se situa muito próxima deste patamar são justamente aquelas elegíveis ao programa e suscetíveis ao efeito de desincentivo gerado pelo aumento do salário de reserva advindo da transferência monetária, uma vez que o valor da renda que obtinham antes do programa é menor ou quase equivalente ao auxílio financeiro que passam a receber. Assim, um pequeno aumento na renda pode não compensar a perda de utilidade associada ao aumento das horas trabalhadas e redução do lazer. Para corrigir esse efeito e gerar os incentivos apropriados é necessário um desenho mais complexo dos programas de transferência de renda, daí a existência das condicionalidades.

Os principais fatores que influenciam a força dos incentivos são a magnitude da redução do benefício e a velocidade com que ele é retirado quando há um aumento na renda de um beneficiário. Além disso, deve-se lembrar que transferências monetárias vinculadas ao valor da renda familiar *per capita* influenciam as decisões de todos os membros da família – a adoção de critérios que levam em consideração a família como unidade de consumo justifica-se pela melhor focalização.

O Bolsa Família funciona com a retirada progressiva do benefício das famílias extremamente pobres (que deixam de receber o benefício básico, mas continuam recebendo os variáveis) cujo aumento da renda passe a classificá-las como estando em situação de pobreza, e não mais extrema pobreza. De acordo com mudança recente no desenho do programa, a revisão dos critérios de elegibilidade do programa acontecerá a cada dois anos, quando será calculada a média da renda familiar mensal *per capita*. Caso esta renda se situe acima da linha de pobreza do Bolsa Família as famílias perderão o direito a receber o auxílio financeiro.

Estudo do IPEA de Camargo e Reis (2006), intitulado Transferências e Incentivos, foca-se no efeito dos incentivos de programas de transferência de renda<sup>24</sup> sobre a oferta de trabalho, bem como sobre o investimento em capital humano:

*“Para domicílios beneficiados por transferências governamentais (...) um aumento na renda domiciliar per capita em R\$ 30, decorrente das transferências, deve aumentar a probabilidade de desemprego em 0,4 ponto percentual, e reduzir a probabilidade de participação em 2,5 pontos percentuais para um trabalhador com pouca educação (menos de quatro anos de escolaridade). Para os jovens, o efeito é de uma redução na probabilidade de participação em 1 ponto percentual. De acordo com os resultados, uma transferência de R\$ 30 deve aumentar as probabilidades de o jovem apenas estudar em 2,2 pontos percentuais, de estudar e participar em 0,8 ponto percentual, e de não participar nem estudar em 0,8 ponto percentual, em relação à probabilidade de somente participar.” (p. 259)*

A conclusão do estudo é que, como são observados efeitos relevantes (e nem sempre benéficos) sobre a oferta de trabalho e o investimento em capital humano decorrente do repasse monetário, os programas de transferência condicionada de renda são mais desejáveis do que os de transferência de renda não condicionada, pois garantiriam educação e saúde básica para as crianças da família.

Todavia, o estudo não apresenta resultados específicos para a população beneficiária do Bolsa Família e do BPC, e sim para os domicílios receptores de aposentadorias e pensões. No que diz respeito ao Bolsa Família, há evidências

---

<sup>24</sup> Neste estudo são considerados basicamente três programas de transferência de renda: o sistema de aposentadorias e pensões, o BPC e o Bolsa Família.

empíricas de que os efeitos de desincentivo ao trabalho não se verificam. De acordo com texto para discussão do IPEA (2007):

*“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.” (p. 19)*

## CONCLUSÃO

As transferências de renda se firmaram como instrumento de política pública social ao longo do século XX nos países desenvolvidos, em especial na Europa, com a constituição dos Estados de bem-estar social. A base teórica por trás do estabelecimento de programas dessa natureza está fundamentada no conceito de falhas de mercado, que justifica a intervenção estatal em prol de ganhos não somente de equidade, como também de eficiência econômica.

Por um lado, as transferências de renda governamentais podem ser contributivas e/ou possuir critérios de elegibilidade. Por outro, podem estar vinculadas apenas ao pertencimento a uma determinada sociedade, como a Renda Básica de Cidadania.

Alguns dos objetivos das transferências de renda são: diminuir a pobreza, garantir a alocação intertemporal de consumo através do ciclo de vida e funcionar como seguro social. No Brasil, a adoção de programas de transferência de renda se deu, majoritariamente, como estratégia de redução da pobreza, no campo da assistência social.

O estabelecimento de políticas públicas sociais desvinculadas das relações trabalhistas, que se flexibilizaram consideravelmente nas duas últimas décadas, é fato recente na história brasileira; data do período de redemocratização e se consolidou nos últimos 15 anos. O reconhecimento legal da assistência social como política pública só se deu com a Constituição Federal de 1988 e subsequente aprovação da Lei Orgânica da Assistência Social, em 1993.

As políticas assistenciais de transferência de renda condicionada centradas em assegurar níveis de consumo mínimos se popularizaram no Brasil a partir da década de 90, por força da institucionalidade do Sistema de Seguridade Social brasileiro e devido ao cenário de persistência da pobreza e da desigualdade social no país, à restrição de

recursos orçamentários para a política social - resultantes da recessão econômica - e aos novos mecanismos de intervenção social surgidos no final do século XX, em especial o estabelecimento de condicionalidades e a focalização das ações. Este movimento culminou na criação do programa Bolsa Família, transferência condicionada de renda monetária direta a famílias cuja renda seja inferior a R\$ 140,00 reais mensais.

Em termos de sua institucionalidade, as políticas públicas de transferência de renda no Brasil tiveram início em programas locais e ganharam instâncias de governo mais altas num segundo momento. Essa foi justamente a trajetória dos diversos programas que hoje compõem o Bolsa Família. No entanto, sob o ponto de vista da gestão descentralizada, este programa não tem sido tão bem sucedido. Além disso, o aprimoramento do Bolsa Família, no que diz respeito à redução de sua ineficiência horizontal e efetividade em retirar as pessoas da condição de pobreza, é de suma importância.

Após a primeira onda de experiências com base no mecanismo transferência de renda no Brasil, foram publicados estudos relacionando-o à redução da pobreza e da desigualdade no país e captando os efeitos dos incentivos econômicos gerados por este tipo de intervenção.

Deste modo, os incentivos econômicos presentes nas ações de transferência de renda passaram a receber maior atenção. Em alguns casos, os incentivos se tornaram o próprio cerne dos programas de transferência de renda, abrangendo ações em campos específicos de políticas públicas além da assistência social, embora articulados a ela, em especial a educação e a saúde.

Contudo, é importante que programas assistenciais de transferência de renda voltados para o combate à pobreza não percam de vista seu fim prioritário de garantir condições dignas de vida para os cidadãos.

Conclui-se que há diferenças importantes entre a maior parte dos programas de transferência de renda já postos em prática no Brasil, inclusive o Bolsa Família, e a renda básica. A própria concepção da transferência de renda é diferente, uma vez que os primeiros representam a concessão de um benefício para alguns enquanto a segunda se constitui num direito de todos. Além disso, quanto mais voltadas para a criação de incentivos, mais as transferências de renda se afastam conceitualmente da ideia da renda básica, pois o estabelecimento de condicionalidades contraria a noção de um direito econômico baseado na cidadania.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BARR, N. *The Economics of the Welfare State*. Oxford University Press, 4<sup>th</sup> edition, 2004.

BRASIL. Constituição, 1988.

BRESSER-PEREIRA, L. C. *O Segundo Consenso de Washington e a Quase-Estagnação da Economia Brasileira*. Revista de Economia Política, vol. 23, nº 3 (91), jul-set/2003. Disponível em: <<http://www.rep.org.br/>>. Acesso em: 10 de janeiro de 2009.

CAMARGO, J. M. ; REIS, M. C. Transferências e Incentivos. In: BARROS, R. P. de; FOGUEL, M. N. ; ULYSSEA, G. (Org). *Desigualdade de Renda no Brasil: uma análise da queda recente*. Volume 1. IPEA, Brasília, p. 251-260, 2007.

CAMPBELL, D. *Incentives: Motivation and the Economics of Information*. Cambridge University Press, Cambridge, p. 1-70, 2006.

CURY, S. ; LEME, M. C. da S. Redução da Desigualdade e Programas de Transferência de Renda: uma análise de equilíbrio geral. In: BARROS, R. P. de; FOGUEL, M. N. ; ULYSSEA, G. (Org). *Desigualdade de Renda no Brasil: uma análise da queda recente*. Volume 1. IPEA, Brasília, p. 197-218, 2007.

FAGNANI, E. *Política Social no Brasil (1964-2002). Entre a Cidadania e a Caridade*. Tese de doutorado – Instituto de Economia, UNICAMP. Campinas, 2005.

GIAMBIAGI, F ; ALÉM, A. C. Teoria das Finanças Públicas. In: \_\_\_\_\_. *Finanças Públicas. Teoria e Prática no Brasil*. 2ª edição. Rio de Janeiro, Campus-Elsevier, p. 23-61, 2000.

HOLZMANN, R. ; JØRGENSEN, S. *Social Risk Management: A New Conceptual Framework for Social Protection and Beyond*. Social Protection Discussion Paper Series nº6. Social Protection Unit, Human Development Network, The World Bank, 2000.

IETS. Indicadores e linhas de pobreza e de indigência estimados por Sônia Rocha até 2008. Disponível em: < <http://iets.org.br/>>. Acesso em 3 de maio de 2010.

IPEA. *Sobre a recente queda da desigualdade de renda no Brasil*. Nota técnica, Brasília, 2006.

LAVINAS, L. ; VARSANO, R. *Renda Mínima: Integrar e Universalizar*. Novos Estudos, nº 49, CEBRAP, p. 213-229,1997.

LAVINAS, L. Programas de Garantia de Renda Mínima: Perspectivas Brasileiras. Texto para Discussão nº 596. In: IPEA. *Desenvolvimento de uma Metodologia de Avaliação dos Programas de Renda Mínima*. Rio de Janeiro, 1998a.

LAVINAS, L. *O Barato da Pobreza*. Revista Inteligência, nº 4, p. 40-46. Rio de Janeiro, 1998b.

LAVINAS, L. ; OLIVEIRA, M. *Combater a Pobreza Estimulando a Freqüência Escolar: O Estudo de Caso do Programa Bolsa-Escola do Recife*. Rio de Janeiro, 2000. Disponível em: <<http://www.scielo.br>>. Acesso em 3 de março de 2009.

LAVINAS, L. Universalizando Direitos. In: Observatório da Cidadania. *Medos e Privações – Obstáculos à Segurança Humana*. Relatório 2004, p. 67-74. Rio de Janeiro, 2004.

LAVINAS, L. *A Melhor Linha de Pobreza para o Brasil*. IE/UFRJ, Rio de Janeiro, 2005.

LAVINAS, L. A Estrutura do Financiamento da Proteção Social Brasileira e as Contas da Proteção Social. In: C.S. Dedecca; M. W. Proni. (Org.). *Economia e Proteção Social: textos para estudos dirigidos*. Brasília: Ministério do Trabalho e Emprego, p. 249-274, 2006a.

LAVINAS, L. Transferências de Renda: o "quase tudo" do sistema de proteção social brasileiro. In: XXXIV Encontro Nacional de Economia (ANPEC), 2006, Salvador. Anais do XXXIV Encontro Nacional de Economia - ANPEC. São Paulo, 2006b.

LEÓN, A. *Progresos en la reducción de La pobreza extrema en América Latina: Dimensiones y políticas para el análisis de la primera meta del Milênio*. CEPAL-AECID, Chile, p. 131-166, 2008.

MEDEIROS, M. ; BRITTO, T. ; SOARES, F. *Programas Focalizados de Transferência de Renda no Brasil: Contribuições para o Debate*. Texto para Discussão - IPEA, Brasília, 2007.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME (homepage na internet). Disponível em: <<http://www.mds.gov.br>>. Acesso em 2 de março de 2009.

PROGRAMA FOME ZERO (homepage na internet). Disponível em: <<http://www.fomezero.gov.br>>. Acesso em 10 de fevereiro de 2009.

RIBEIRO, L. *Tensão entre Direito e Filantropia na Política de Assistência Social: Um Estudo sobre o Programa Cheque Cidadão*. Dissertação de mestrado – Departamento de Serviço Social, PUC-RJ, p. 52-92. Rio de Janeiro, 2005. Disponível em: <<http://www.dbd.puc-rio.br>>. Acesso em 24 de fevereiro de 2009.

SECRETARIA DE ASSISTÊNCIA E DESENVOLVIMENTO SOCIAL DO ESTADO DE SÃO PAULO (homepage na internet). Disponível em: <http://www.desenvolvimentosocial.sp.gov.br>. Acesso em 4 de fevereiro de 2009.

SICSÚ, J. Políticas macroeconômicas e políticas sociais. In: C.S. Dedecca; M. W. Proni. (Org.). *Economia e Proteção Social: textos para estudos dirigidos*. Brasília: Ministério do Trabalho e Emprego, p. 275-292, 2006.

SILVA, F. *Finanças Públicas*. Editora Atlas, São Paulo, 1980.

SILVA, R. *Sistemas de Proteção Social e Políticas de Renda Mínima na Contemporaneidade: Uma Análise do Programa Bolsa Família no Município do Rio de Janeiro*. Dissertação de mestrado – Escola de Serviço Social, UFF, Niterói, 2007.

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

TEIXEIRA, A. *Do Seguro à Seguridade: A Metamorfose Inconclusa do Sistema Previdenciário Brasileiro*. Texto para Discussão n° 249. Instituto de Economia Industrial, UFRJ, Rio de Janeiro, 1990.

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