TRANSFERÊNCIAS MONETÁRIAS PARA PESSOAS E FAMÍLIAS: RESULTADOS E DESAFIOS

Monetary transfers to individuals and families: challenges and results

Jorge Jatobá*

1 Introdução

As transferências monetárias para pessoas e famílias são centrais na política social do estado brasileiro. Merecem, portanto, uma análise da evolução dos benefícios, da clientela e dos gastos. Dada a essa centralidade, cabe analisar também a importância de tais programas e a sua efetividade, especialmente quando contrastada com os seus objetivos originais e com a sua inserção no marco lógico das demais políticas governamentais.

Este artigo visa analisar a evolução do gasto social de caráter assistencial ou compensatório que provê cobertura monetária para famílias e pessoas em circunstâncias sociais adversas, tais como aquelas advindas da pobreza em idade avançada, de deficiências que inviabilizam ou dificultam a mobilidade ou o trabalho, da pobreza ou indigência em famílias com filhos pequenos e/ou adolescentes, da condição de desemprego que impossibilita as pessoas de venderem os serviços do seu trabalho no mercado e da necessidade de complementar salário entre os trabalhadores formais de menores rendimentos.

O período de estudo se estende do ano 2000 até 2009 e os programas objetos da análise são os relativos aos benefícios da assistência social (BPC e RMV), derivados da Lei Orgânica da Assistência Social-LOAS, do Bolsa-Família, do Seguro-Desemprego e do Abono Salarial. Nas próximas seções, será discutido cada um desses programas. Para cada programa de transferência, serão descritos objetivos e

* Doutor em Economia pela Universidade de Vanderbilt e sócio-diretor da Consultoria Econômica e Planejamento (CEPLAN).

evolução, especificando-se o público-alvo e sua dimensão, o valor dos benefícios concedidos e a fonte dos recursos. A efetividade do programa será também analisada com base na obediência aos seus objetivos específicos e a sua coerência e singularidade em relação a programas semelhantes e a outros que conformem a estratégia de desenvolvimento econômico e social concebida pelo estado brasileiro. As vulnerabilidades dos programas a fraudes, as suas possíveis distorções e a natureza das respostas aos incentivos gerados no seu bojo serão também realçadas. As tendências de cada programa também serão examinadas, especialmente com relação à cobertura e complementaridade com outras políticas sociais e econômicas.

Por fim, avalia-se a contribuição dos programas para alguns resultados da política de desenvolvimento e assistência social do governo. Os desafios postos para cada programa, especialmente os relativos à maior efetividade e complementaridade, serão discutidos, seguidos de algumas recomendações à luz da análise realizada no estudo e de avanços que se façam necessários nos programas avaliados.

2 Transferências monetárias para famílias e pessoas

2.1 O marco geral: Política Social e Política de desenvolvimento

Os quatro programas objetos do estudo têm duas características: (i) constituem-se em transferências monetárias não contributivas, ou seja, os recipientes não fizeram contribuição alguma para obter o benefício, e (ii) detêm caráter assistencial ou compensatório. O seguro-desemprego tem fundamento no Título II, do Art. 7, da Constituição Federal (CF) de 1988, que trata dos "Direitos e Garantias Fundamentais". O BPC/Loas tem origem no Art. 203, Seção IV (Da Assistência Social), que integra o Título VIII sobre Ordem Social. O abono salarial tem origem nos anos 1970, período dos governos militares (Programa PIS/PASEP-Abono Salarial), tendo sido consolidado também na CF no que diz respeito à origem dos recursos (Art. 239 das Disposições Gerais), enquanto o quarto (o Bolsa-Família) constituiu-se na consolidação e ampliação pelo Governo Lula de vários programas de transferência concebidos e implementados durante os anos da Presidência de Fernando Henrique Cardoso. Todos os programas foram mantidos e aprofundados durante o Governo Lula, que também os in-

seriu em uma estratégia não apenas de redução da pobreza e da desigualdade, mas também como peças importantes de um modelo de crescimento de produção e consumo de massa.

Alguns programas como os relacionados ao Loas/BCP e ao Bolsa-Família, são de caráter assistencialista, direcionados à redução da pobreza. São massificados e utilizados como alavancas – junto com a renda derivada do maior dinamismo e formalização do mercado de trabalho – para promover o consumo interno que se distingue, em anos recentes, como importante fonte de expansão da economia e de redirecionamento da produção e comércio para atender à demanda dos estratos mais pobres da população.

O Seguro-Desemprego e o Abono Salarial são transferências vinculadas ao mercado de trabalho. A primeira tem caráter compensatório na medida em que visa proteger o trabalhador pela perda do posto de trabalho enquanto busca outra ocupação. O Abono Salarial, por sua vez, complementa a renda daqueles que, no setor formal do mercado de trabalho, ganham até dois salários-mínimos, funcionando como uma bonificação anual de um salário-mínimo cuja clientela nem sempre é constituída por trabalhadores pobres, muito menos indigentes.

Em suma, a política social de natureza assistencial ou compensatória não visa apenas reduzir a pobreza ou mitigar as dificuldades decorrentes da falta de emprego ou de insuficiência de renda, mas é parte integrante de uma estratégia de desenvolvimento econômico que não apenas concilia essa dimensão com a social, mas as tornam complementares.

2.2 Os benefícios da assistência social: os benefícios de prestação continuada (BPC Loas e RMV)

2.2.1 Objetivos, público-alvo e financiamento

O BPC é um direito inscrito na Constituição Federal de 1988 (Art. 203) e regulamentado pela Lei Orgânica da Assistência Social (Lei N° 8.742/93), inserindo-se no contexto da política de seguridade social. Objetiva transferir dinheiro no valor de um salário-mínimo para pessoas idosas acima de 65 anos com renda familiar *per capita* inferior a um quarto do salário-mínimo que não recebe benefício previdenciário ou para pessoas portadoras de deficiências incapacitadas para o trabalho sem limite etário. É um programa financiado com

recursos do Tesouro Nacional, sendo, por conseguinte, uma transferência não contributiva à semelhança do Bolsa-Família e de outros programas que também se inscrevem na seguridade social, tais como a maior parte das pensões e aposentadorias rurais.

O BPC incorporou e melhorou outro benefício de natureza semelhante, denominado de Renda Mensal Vitalícia (RMV), que foi implantado em 1974, através da Lei Nº 6.179, que continha um *mix* entre mínimo social e benefício previdenciário. O BPC, aprovado em 1988 e implantado em 1996, além de incorporar o RMV fez uma combinação entre mínimo social e programa de garantia de renda na condição de direito social e de prestação continuada. Enquanto o BPC vem crescendo desde 1996, o RMV transita em sentido oposto, na medida em que abriga apenas os antigos beneficiários, uma vez que os novos agora se habilitam ao BPC/Loas.

2.2.2 Evolução: beneficiários, benefício e recursos repassados

O crescimento do número de beneficiários do BPC tanto na modalidade *idoso* quanto de pessoas com *deficiência* (PCD) tem sido bastante expressivo. Entre 2000 e 2009, o número de beneficiários portadores de deficiências (PCD) duplicou, enquanto o número de idosos recipientes do benefício cresceu 2,6 vezes. A evolução do número de beneficiários por categoria e as respectivas taxas de crescimento constam da Tabela 1, na qual se observa que a taxa média de crescimento anual dos beneficiários do BPC/Loas foi da ordem de 11,3%. Note-se que a taxa crescimento ao ano do número de idosos recipientes do benefício (16,1%) foi o dobro daquela observada para o número de pessoas com deficiência (8,1%) [1].

No ano inicial do programa (1996), o número de beneficiários foi da ordem de 346,2 mil pessoas. Em 2009, o número de beneficiários elevou-se para 3.166,8 mil, um aumento de 2.820,6 mil pessoas. A clientela, em 2009, foi 9,1 vezes superior a de 1996 ou, em termos relativos, 814,7% maior.

1 O crescimento expressivo do número de idosos, beneficiados entre 2003 e 2004, deve-se às alterações nos critérios de concessão do programa com o Estatuto do Idoso (diminuição da idade de elegibilidade de 67 para 65 anos e retirada do valor do BPC-Idoso da contabilização da renda familiar per capita para o recebimento de outro BPC-Idoso).

A Tabela 1 também mostra que os beneficiários do BCP se repartem quase que igualmente entre idosos e pessoas com deficiência.

Tabela 1
Brasil: Evolução do Número de Beneficiários do BPC e Crescimento (%) por Grupo

ANO	PCD		Idoso		Total	
	Num.	%	Num.	%	Num.	%
2000	806.720	-	403.207	-	1.209.927	-
2001	870.072	7,85	469.047	16,33	1.339.119	10,68
2002	976.257	12,20	584.597	24,64	1.560.854	16,56
2003	1.036.365	6,16	664.875	13,73	1.701.240	8,99
2004	1.127.849	8,83	933.164	40,35	2.061.013	21,15
2005	1.211.761	7,44	1.065.604	14,19	2.277.365	10,50
2006	1.293.645	6,76	1.183.840	11,10	2.477.485	8,79
2007	1.385.107	7,07	1.295.716	9,45	2.680.823	8,21
2008	1.510.682	9,07	1.423.790	9,88	2.934.472	9,46
2009	1.625.625	7,61	1.541.220	8,25	3.166.845	7,92
Taxa de var. (%) média anual		8,10		16,07		11,28

Fonte: Sagi – Ferramenta de Visualização dos Dados/MDS.

Os beneficiários remanescentes da Renda Mensal Vitalícia (RMV) apresentam um contínuo declínio que já vinha se acentuando desde 1996, quando os novos beneficiários, quer idosos ou pessoas com deficiência, passaram a ingressar apenas no BPC. A Tabela 2 evidencia o *phasing out* da RMV que, no seu conjunto (PCD mais idoso), apresentou taxa de crescimento de - 9,8% ao ano. Ademais, em 2009, apenas 26% dos idosos ingressantes no sistema, antes de 1996, nele ainda permaneciam, uma decorrência da maior taxa de mortalidade do grupo em comparação com as das pessoas com deficiência.

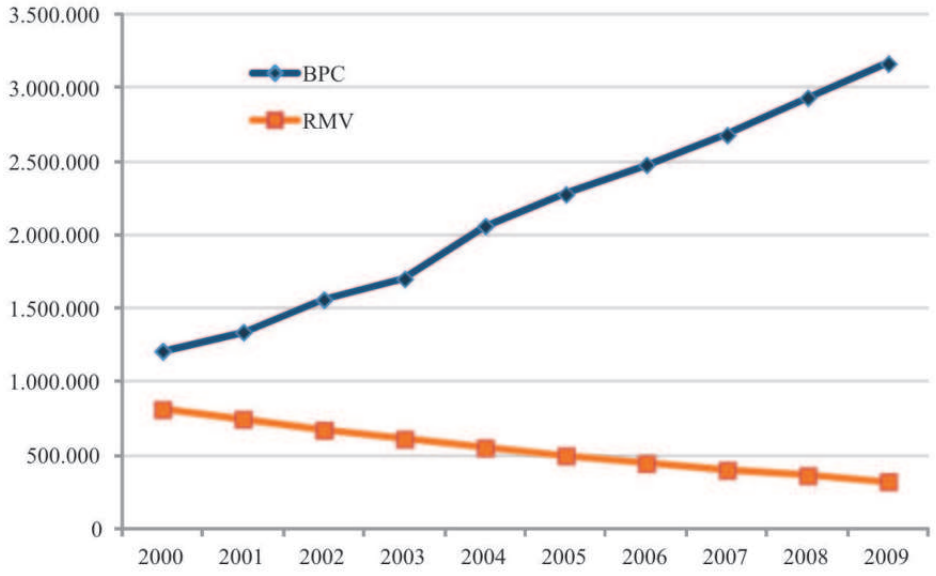
Tabela 2
Brasil: Evolução do Número de Beneficiários do RMV e Crescimento (% a.a) por Grupo

ANO	PCD		Idoso		Total	
	Num.	%	Num.	%	Num.	%
2000	509.643	-	303.138	-	812.781	-
2005	340.715	-7,93	157.860	-12,79	498.575	-9,53
2009	237.307	-9,13	85.090	-15,71	322.388	-10,96
Taxa de var. (%) média anual		-8,14		-13,17		-9,76

Fonte: Sagi – Ferramenta de Visualização dos Dados/MDS.

O Gráfico 1 mostra a evolução do número de beneficiários do BPC e da RMV durante o período 2000-2009. É evidente que as trajetórias dos dois programas são opostas, uma vez que um é cadente e o outro está se expandindo celeremente.

Gráfico 1
Brasil: Evolução do Número de Beneficiários BPC X RMV 2000 - 2009



Fonte: MDS. Síntese/Dataprev.

O benefício do BPC é de um salário-mínimo, sendo o reajuste deste determinante para aquele. A política de crescimento real do salário-mínimo que vem sendo executada desde o Governo Fernando Henrique Cardoso, foi consolidada e ampliada na vigência do Governo

Lula. Isso garantiu que os benefícios do BPC tivessem aumentos reais significativos durante o período 1995-2009. De fato, durante o período de maio de 1995 a dezembro de 2009, o salário-mínimo cresceu 68,4% acima da inflação do período medida pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC), cabendo observar que, mais recentemente, os reajustes têm sido feitos em períodos cada vez mais curtos para que se posicionasse o mês do reajuste em janeiro, a partir de 2010. O crescimento real do benefício e o aumento persistente da clientela durante o mesmo período garantiu um crescimento substantivo dos recursos aportados ao BPC. Até mesmo a cadente RMV beneficiou-se dessa política, uma vez que o crescimento negativo do valor repassado do benefício ficou muito aquém da queda relativa ao número de beneficiários.

De fato, a Tabela 3 mostra que o BPC cresceu de R$3,6 bilhões, em 2000, para R$16,8 bilhões, em 2009; um crescimento de 18,6% ao ano em termos reais, sendo que o crescimento do valor do benefício repassado aos idosos (24,2% a.a.) teve uma expansão significativamente superior ao valor aportado para as pessoas com deficiência (14,9% a.a.). As taxas de crescimento dos recursos repassados pelo BPC/Loas evidenciam que houve uma intensificação das transferências monetárias, especialmente para os idosos.

Tabela 3
Brasil: Evolução do Valor Repassado do Benefício do BPC e Crescimento (% a.a.) por Grupo (em R$ milhões constantes de 2009) 2000, 2005 e 2009

ANO	PCD		Idoso		Total	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%
2000	2.477,38	-	1.167,09	-	3.644,47	-
2005	4.888,78	49,86	4.184,15	-2,28	9.072,93	20,26
2009	8.638,34	14,71	8.221,08	16,30	16.859,41	15,48
Taxa de Var. (%) Média Anual		14,89		24,22		18,55

Fonte: Sagi – Ferramenta de Visualização dos Dados/MDS
Nota: Valores constantes a preços de 2009 - Inflacionados pelo IPCA.

O valor dos benefícios da RMV foi declinante em decorrência da saída, por morte, daqueles que nele ingressaram antes de 1996. Assim, enquanto os idosos ganham maior participação no BPC, perde-a na RMV.

O volume de recursos repassados (R$ 18,7 bilhões) para o BPC e RMV é substancial e superior, por exemplo, ao do Bolsa-Família, que alocou, em 2009, cerca de R$ 12,5 bilhões, embora tenha clientela diferente e muito superior (12,4 milhões). Recursos desse porte, injetados na economia, alimentam demanda crescente por bens essenciais, sobremodo alimentação e vestuário entre outras categorias de gastos, estimulando a produção e o emprego nos setores ofertadores de bens de consumo popular. Incluem-se, dessa forma, na economia de mercado, segmentos da população que, por circunstâncias de desproteção em idade avançada ou de incapacidade física ou mental, estavam alijados do circuito de renda e consumo.

Nesse sentido, é significativo que, durante o período 2000-2009, o percentual do valor dos benefícios do BPC/Loas com relação ao PIB seja sempre crescente, passando de 0,17% para 0,54% entre os anos extremos. Portanto, a crescente participação desse gasto social no PIB evidencia a intensidade com que esse tipo de transferência foi implementado durante essa década.

Estudo sobre o efeito do BPC nas economias locais, especialmente aquelas inseridas nas comunidades mais pobres do País, mostram que o programa tem impacto positivo na economia do município, rivalizando, em valor, com a receita disponível (receita própria mais transferências constitucionais) das municipalidades e se constituindo em fração expressiva das transferências intergovernamentais (Fundo de Participação dos Municípios-FPM e Cota-Parte do ICMS), bem como em múltiplo dos repasses do SUS[1].

A contribuição desses repasses para a redução da pobreza e a melhoria da qualidade de vida dessas pessoas não deve ser negligenciada. Junto com os demais programas de transferência monetária para pessoas e famílias que serão objeto de análise mais adiante, o BCP/RMV tem contribuído para dinamizar o mercado interno, estabelecendo um elo importante com o modelo de produção e consumo popular que está

[1] Vide Marques, Rosa Maria. "Estudo sobre a importância das transferências do Beneficio da Prestação Continuada sobre a Renda Municipal", resumido em Paes-Souza, R. e Vaistman, J. Síntese de Pesquisas de Avaliação de Programas Sociais do MDS in Cadernos de Estudos. Desenvolvimento Social em Debate N°5 Brasília, D.F:MDS, 2007, p. 33-35.

na base da expansão econômica durante os anos que antecederam a crise econômico-financeira de 2008-2009 ou que a mitigaram em 2010.

2.2.3 Análise: eficácia, vulnerabilidade, incentivos

Os dados indicam que houve uma massificação do programa. Em 2008, 6,1% da população abaixo da linha de pobreza (definida como ½ salário mínimo de renda familiar *per capita*) foi coberta pelas transferências do BPC e da RMV. Em relação à linha de indigência (definida como ¼ do salário mínimo de renda familiar *per capita*), esse percentual foi de 16,8% no mesmo ano[2]. Esses percentuais, quando contrastados com os calculados para 2001 (2,7% em relação aos pobres e 5,7% em comparação com os indigentes), evidenciam que as transferências associadas ao BPC/RMV aumentaram significativamente a cobertura, embora esse critério não seja o mais adequado para aferição.[3] Pelo critério adequado (universo das pessoas com deficiência mais universo dos idosos indigentes sem outro benefício), estudo realizado pelo Cedeplar, em 2005, evidencia uma cobertura completa do BPC para idosos e de 57% para pessoas com deficiência [4]. Com base nessas informações infere-se que o programa é significativamente efetivo para os idosos e, aparentemente, pela cobertura do BPC-PCD, ainda em 2005 (57%), esteja aumentando a sua eficácia com relação ao grupo de deficientes.

Há evidência, todavia, de que o BPC/Loas esteja beneficiando pessoas que estejam acima dos limites de renda, revelando um problema de focalização. Do ponto de vista operacional, há um risco – à

[2] Número de pobres e indigentes estimados com base nos dados da PNAD/IBGE de 2008 e 2001.

[3] O foco do BPC/RMV entre os idosos é restrito àquele que não tendo benefício previdenciário ganho a menos de ¼ de um salário-mínimo como renda familiar *per capita*. Ademais, não há corte de linha de pobreza ou indigência para o critério de acessibilidade de pessoas com deficiência. Portanto, essa linha utilizada serve apenas como referência imperfeita. A cobertura do PCD deveria ser medida com relação ao número total de pessoas com deficiência inabilitadas ao trabalho e, em relação ao idoso, pelo número total de idosos que, atendendo ao critério da linha de indigência, não tenham recebido nenhum beneficio previdenciário.

[4] SAWYER, D., CARVALHO, Magno e CARVALHO, José Alberto de. "Estudo Sobre o Benefício de Prestação Continuada - Aspectos de Demanda, Cobertura e Relação com o Sistema Previdenciário Brasileiro", resumido in Paes-Souza, R. e Vaitsman, J. Síntese das pesquisas de avaliação de Programas Sociais do MDS J. in *Cadernos de Estudos, Desenvolvimento Social em Debate*, N° 5. Brasília-DF: MDS, 2007.

medida que a cobertura cresce e os mais pobres são beneficiados – de que famílias acima do limite estabelecido sejam receptoras do benefício. Estudo do Ipea, entretanto, considera tal fato como secundário, porque os desvios ocorrem para famílias que estão apenas um pouco acima do limite estabelecido[5]. Argumenta também que, embora a frequência não seja desprezível, sua intensidade é pequena, raramente chegando a 20%. Há situações em que o beneficiário vive em famílias acima do limite de corte por conta de decisão judicial. Em alguns casos, a determinação judicial eleva a linha de corte da renda familiar *per capita* de um quarto para meio salário-mínimo ou, ainda, impõe que a renda limite seja líquida da despesa com medicamentos. Se o limite de renda fosse objeto de tal extensão, isso incluiria mais 1,7 milhão de brasileiros pobres ou deficientes a um custo anual adicional de R$8 milhões, situando a clientela e o gasto total do programa na órbita, respectivamente, de 5,2 milhões de pessoas e de R$26,8 milhões[6].

Desvios podem ocorrer também em decorrência de falhas nos processos de identificação e seleção dos beneficiários. Tais falhas podem existir tanto em função de instrumentos inadequados quanto de má fé. De um lado, a melhoria dos instrumentos e procedimentos com base em estudos de acompanhamento e controle que orientem os profissionais responsáveis na seleção dos beneficiários (assistentes sociais, médicos e outros) deve contribuir para aperfeiçoar o foco do programa. De outro, o cruzamento das informações dos potenciais beneficiários com outros cadastros sociais e fiscais e revisões periódicas pode reduzir as fraudes.

Fraudes podem ocorrer por diversas motivações, sendo uma delas o clientelismo. Todavia, o caráter constitucional do BPC/Loas, o conhecimento público dos critérios de elegibilidade e a relativa independência dos profissionais envolvidos no processo de identificação e seleção dos beneficiários devem minimizar tais ocorrências.

---

[5] Medeiros,M; Britto, T. e Soares, F. "Programas Focalizados de Transferência de Renda no Brasil: Contribuições para o Debate". Texto para Discussão N° 1283,. IPEA, Brasília, Junho de 2007.

[6] Vide reportagem no Correio Braziliense, 9 março 2009. Os novos totais, beneficiário e custo, foram calculados pelo autor com base nas informações de 2009.

Estudo recente demonstra que o BPC – juntamente com o Programa Bolsa-Família, como se verá adiante – tem aderência à distribuição regional da pobreza e da indigência no País, uma vez que incide mais que proporcionalmente em termos de beneficiários e aporte de recursos à distribuição espacial da população com aqueles atributos (ALBUQUERQUE ; ROCHA, 2009). Neste sentido, o programa transfere recursos das regiões mais pobres para as mais ricas e das áreas urbanas para as rurais.

A contribuição isolada do BPC/Loas para reduzir a pobreza, contudo, não é muito significativa em contraste com o volume de recursos envolvido. Obviamente, os regimes previdenciários, geral e público, cujos gastos correspondiam a 12% do PIB em 2007, beneficiando, respectivamente, 21 e 2 milhões de pessoas, embora sejam iníquos entre si, são os que mais contribuem para reduzir a pobreza. Na ausência desses regimes previdenciários, o número de pobres se elevaria em 46% e a sua participação, no conjunto da população, se elevaria de 25% para 37%[7]. Em termos relativos, o BPC/Loas tem um impacto discreto sobre a redução da pobreza. Em simulação, caso o BPC fosse retirado, a pobreza aumentaria em apenas 3,1%, ou seja, se elevaria de 46,2 milhões para 47,7 milhões de pessoas[8]. O efeito do BPC/Loas sobre a redução da desigualdade é progressivo e pequeno devido à baixa participação na renda total (1,7%, em 2007).

O BPC/Loas pode enviar incentivos equivocados a uma parte da sua clientela potencial. A elegibilidade para o BPC/Loas exige que o idoso não receba benefício previdenciário algum. Esse critério – tem-se argumentado – afeta negativamente o equilíbrio orçamentário do Regime Geral da Previdência Social (RGPS), tanto do lado das receitas quanto das despesas. Haveria, pelo lado da receita, um incentivo para as pessoas não contribuírem para a previdência em face da proximidade da aposentadoria por idade – se estiver perto dos 65 anos para homem e 60 anos para mulher – porque pode obter benefício semelhante em valor de forma não contributiva. Pelo lado da despesa, o BPC/Loas desestimula a formalização do mercado de trabalho uma vez que o trabalhador, para

[7] Idem, 2009, op. cit..
[8] _____, 2009.

se habilitar ao benefício, não necessita sair da informalidade. Assim, menos formalidade significa menos arrecadação. Como o benefício é não contributivo, reduz-se a receita, mas não se diminui os custos (CHAHAD, 2008). Contudo, estudo do Ipea contesta tais conclusões ao afirmar que não existe evidência de desestímulo à contribuição previdenciária e, mesmo que houvesse tal desincentivo, não seria significativo do ponto de vista da receita (MEDEIROS, 2007).

2.2.4 Tendências: extensões, complementaridades

A tendência do BPC/Loas é de se consolidar como um programa de transferência de renda para os idosos e deficientes pobres, incapacitados para o trabalho. O programa, ao incorporar mais idosos a sua cobertura, está contribuindo – junto com o Bolsa-Família e as transferências previdenciárias – para o fato de que a proporção de pobres dentre as pessoas com mais de sessenta seja três vezes menor do que na população em geral. Em contraste, a presença de crianças de menos de quatro anos dentre os pobres é 4/5 superior à observada para o universo populacional (ALBUQUERQUE; ROCHA, 2009). Considerando que cada real investido em crianças tenha um retorno social e econômico maior do que aquele investido em adultos ao final da vida ativa, a política de transferência de renda deveria corrigir tal distorção.

Apesar de ter clientela menor e um gasto maior, o BPC/Loas não é tão efetivo quanto o Bolsa-Família, que concentra os benefícios na base da distribuição de renda. Isso ficará mais claro na próxima seção, que analisa e avalia o Bolsa-Família com base em categorias e critérios semelhantes aos que foram utilizados para o BPC/Loas.

2.3 O Programa Bolsa-Família

2.3.1 Objetivos, público-alvo, financiamento

O Bolsa-Família (BF) é um programa condicional de transferência de renda endereçado a famílias pobres e muito pobres. É parte integrante do Fome-Zero constituindo-se no principal programa de transferência de renda do Governo Federal, sobremodo pelo tamanho da sua clientela que, em 2009, alcançou cerca de 12,4 milhões de famílias. Enquanto o foco do BPC/Loas é constituído por idosos e deficientes pobres, o alvo do BF é formado por famílias pobres e muito pobres.

A condicionalidade refere-se à obrigatoriedade de a família manter crianças e jovens na escola e a cuidados primários de saúde. Uma vez que existe um mecanismo intergeracional de transmissão da pobreza que tende a estabelecer um ciclo vicioso de difícil inflexão, o BF busca rompê-lo por meio da indução de ações da família em educação e saúde que permita às crianças e jovens acumular capital humano em nível suficiente para terem uma inserção futura no mercado de trabalho em padrões de produtividade e renda superiores ao de seus antepassados. A eficácia das condicionalidades para romper o círculo vicioso da pobreza depende da qualidade dos serviços ofertados em educação e saúde em resposta a demanda induzida pelo programa.

O BF representa, de fato, uma consolidação pelo Governo Lula de programas de transferência de renda que tinham sido criados de forma fragmentada pelo governo anterior, quais sejam: Bolsa-Escola, Bolsa Alimentação, Auxílio-Gás e Cartão Alimentação. Esses programas eram coordenados por diferentes órgãos do Governo Federal, dificultando a articulação e intersetorialidade necessárias ao enfrentamento estratégico da pobreza. O BF, criado em outubro de 2003, unificou esses programas e os submeteu a uma coordenação única, conferindo-lhe maior racionalidade administrativa e eficácia. A migração das famílias beneficiárias dos outros programas para o BF se deu ao longo dos anos, consolidando-se, praticamente, em 2008, conforme pode ser observado na Tabela 4. Note-se que há uma gradual diminuição das outras formas de transferência na medida em que migram para o abrigo do Bolsa-Família. Em 2009, só se observam resíduos do Bolsa-Escola e do Cartão Alimentação. O Auxílio-Gás, por exemplo, foi completamente extinto em 31 de Dezembro de 2008, sendo as últimas parcelas do benefício pagas nos últimos dois meses daquele ano.

Tabela 4
Brasil: Número de Famílias Beneficiárias (em 1.000 famílias) e Valor Repassado (em R$ milhões correntes) para os Programas de Transferência de Renda
2004 - 2009

Programas de Transferência de Renda		2004	2005	2006	2007	2008	2009
Auxílio-Gás	Famílias	5.356	3.401	642	294	226	-
	Valor	563,14	393,16	124,71	34,87	22,82	-
Bolsa Alimentação	Famílias	53,51	24,18	2,47	0,23	0,00	-
	Valor	56,35	8,39	2,13	0,10	0,01	-
Bolsa Escola	Famílias	3.043	1.784	36,48	5,86	0,18	0,01
	Valor	961,83	626,76	131,97	3,86	0,36	0,02
Bolsa Família	Famílias	6.572	8.700	10.966	11.043	10.558	12.371
	Valor	3.792	5.692	7.525	8.965	10.607	12.455
Cartão Alimentação	Famílias	107,91	83,52	32,14	22,19	14,69	9,14
	Valor	171,03	59,71	29,64	15,86	10,62	7,11

Fonte: Ministério do Desenvolvimento Social (MDS)

O BF é financiado com recursos do tesouro nacional, não se constituindo em benefício como contrapartida de qualquer contribuição por parte da clientela.

Não tendo sido criado por dispositivo constitucional, como o BPC/Loas, o BF resultou de decisão estratégica do executivo federal que o operacionaliza mediante legislação específica e de um cadastro único para identificar e selecionar o público-alvo para este e outros programas de transferência de renda. Os direitos aos benefícios do BF, portanto, não estão inscritos na Carta Magna, dependendo, para sua continuidade, de decisão estratégica de política social da administração federal que estiver no poder.

2.3.2 Evolução: número de famílias beneficiadas, valor dos benefícios e valor das despesas

O BF, criado em 2003, começou a ser implementado em 2004. No período 2004-2009, o número de famílias beneficiárias expandiu-se de 6,6 pra 12,4 milhões, uma variação de 87,8% (Tabela 5). Durante esse período, o valor dos benefícios repassados às famílias foi consideravelmente ampliado, elevando-se de R$4,9 para R$12,5 bilhões, uma variação, em termos reais, de 155%.

Os gastos com o BF referenciados ao PIB evidenciam que o programa vem aumentando de importância ao longo dos anos. Em 2004, ano inicial do programa, o BF correspondia a 0,19% do PIB, enquanto os demais programas em gradual extinção representavam conjuntamente apenas 0,08%. A partir daquele ano, observa-se uma permanente elevação no valor dos benefícios do BF repassados às famílias como fração do PIB. Assim, em 2009, esses gastos correspondem a 0,40% do PIB, mais do que o dobro observado no primeiro ano do programa. Observe-se que tanto o BPC/Loas quanto o BF apresentam essa tendência, o que demonstra que esses programas de transferência monetária direta às famílias foram especialmente consolidados e intensificados durante o Governo Lula.

Tal variação nos gastos, em termos absolutos e relativos, deu-se não apenas em função do aumento do número de famílias receptoras dos benefícios, mas também em decorrência de alterações nos valores e nos critérios de elegibilidade dos benefícios concedidos a cada família.

Tabela 5
Brasil: Número de Famílias Beneficiárias e Valor Repassado (em R$ milhões constantes de 2009) do Programa Bolsa-Família – 2004 - 2009

Ano	Famílias	Valor Total
2004	6.571.839	4.920
2005	8.700.445	6.864
2006	10.965.810	8.585
2007	11.043.076	9.918
2008	10.557.996	11.232
2009	12.370.915	12.455

Fonte: Sagi – Ferramenta de Visualização dos Dados/Ministério do Desenvolvimento Social.
Nota: Valores constantes a preços de 2009 - Inflacionados pelo IPCA.

De forma mais específica, a condição para a transferência monetária direta é a inserção e manutenção de crianças e adolescentes entre seis e dezessete anos de idade na escola bem como o acompanhamento de gestantes, nutrizes e crianças de até sete anos pela rede de saúde (pré-natal, vacinação e nutrição). Os valores são pagos diretamente à família, constando de um montante básico e outro variável conforme o número de crianças e adolescentes até o limite de três e dois por família, respectivamente. O benefício básico, no valor de R$68,00, é concedido às famílias extremamente pobres com renda *per capita* de até R$70,00. O benefício variável é concedido àquelas famílias e a famílias pobres com renda *per capita* entre R$70,01 e R$140,00. Para cada criança – no limite de três por família – é concedido um benefício de R$ 22,00 e para cada adolescente – no limite de dois por família – é concedido o beneficio de R$33,00. O menor benefício, portanto, é R$22,00 e, o maior, R$200,00.

2.3.3 Análise: eficácia, vulnerabilidade, incentivos

A Tabela 6 mostra que, em decorrência do dinamismo do mercado de trabalho e dos programas de transferência de renda, a proporção de pessoas indigentes (com renda familiar *per capita* de até ¼ do salário-mínimo) e pobres (com renda familiar *per capita* de ½ salário-mínimo), em relação à população total, vem caindo persistentemente no País. O BF, dado o número crescente de beneficiários, tem contribuído para essa redução através de três mecanismos. Primeiro, conduz pessoas a cruzarem o limite de renda entre indigentes e pobres; segundo, conduz pessoas a cruzarem o limite de renda que define a pobreza e, terceiro, mesmo que não os leve a romper nem uma linha nem outra, as torna menos indigentes ou menos pobres. Da mesma forma, o BF tem contribuído para diminuir a desigualdade, embora marginalmente.

Tabela 6
População Indigente e Pobre e Famílias Beneficiárias do Programa Bolsa-Família
2004 - 2008

Ano	Indigentes	Proporção de Indigentes	Pobres	Proporção de Pobres	Famílias Beneficiárias do PBF
2004	31735233	17,8	73510324	41,2	6571842
2005	28540308	15,8	69324844	38,4	8700451
2006	24314928	13,3	62880730	34,4	10965810
2007	23100538	12,5	59963142	32,4	11043076
2008	19626062	10,5	53761959	28,8	10557996

Fonte: IBGE/PNAD e MDS/Sagi.

Cavalcanti e Rocha estudaram o impacto do BF sobre a pobreza e a desigualdade. Em simulações feitas com base nos dados da PNAD de 2007, os autores encontraram que, caso o programa fosse eliminado, a proporção de pobres na população subiria 3,3% no País como um todo, em que o efeito seria maior para as áreas rurais (11,5%) e para a região Nordeste (4,9%)[10]. Convém observar que, apesar de não ser muito significativa a redução da pobreza em comparação com o impacto que seria causado com a retirada de todas as aposentadorias (regimes geral e público), o BF ainda é mais eficaz que o BPC/Loas, que paga benefício muito superior porque é atrelado ao salário-mínimo.

A contribuição do BF junto com o BPC/Loas para a redução da desigualdade é progressiva, embora muito pequena, uma vez que contribui apenas com 0,3% para o valor do Gini. Isso decorre do fato de o conjunto das transferências assistenciais corresponderem a apenas 1,7% da renda total.

O Bolsa-Família impacta mais a pobreza do que o BPC/Loas, porque age na base da distribuição de renda. Embora o valor do BPC/Loas (R$510,00, ou seja, um s.m em março de 2010) seja 2,5 vezes superior ao maior benefício do BF (R$200,00) e o gasto total com o BPC seja quase 50% maior do que do BF (em 2009), o impacto do BF

[10] CAVALCANTI; ROCHA, op. cit, Tabela 3, p. 12.

é maior não apenas sobre a proporção de pobres, mas também sobre a intensidade da pobreza porque, mesmo que não reduza o número de pobres, diminui a diferença entre quem é pobre e a renda que delimita a pobreza. Isso ocorre em todo o país, como dito anteriormente, e mais acentuadamente na zona rural e na região Nordeste que concentra um maior percentual de famílias com renda muito baixas[11]. Ao se ajustar o valor dos benefícios ao poder de compra local, essas diferenças são ainda mais marcantes, porque o valor dos benefícios é definido nacionalmente enquanto o seu poder de compra varia entre as diversas regiões e a situação do domicílio dos beneficiários. A conclusão é que o BF, em termos de eficácia, é superior ao BPC/Loas no que diz respeito à redução dos indicadores de pobreza.

Análise do Ipea considera que o BF é razoavelmente focalizado (MEDEIROS; SOARES, 2007, p. 74). Essa conclusão é fundada também em outro trabalho que compara o desempenho brasileiro com programas de transferência de renda em outros países, como Chile e México (SOARES, 2007). As curvas de incidência da renda dos benefícios relativos aos programas condicionados de transferência monetária direta mostram que a curva brasileira se assemelha à dos programas dos outros dois países, que são considerados de boa qualidade.

O BF vem aperfeiçoando seus mecanismos de controle para garantir a focalização. Ainda em 2006, estimou-se que havia um vazamento de 34% que, segundo Cacciamali e Tadei (2007), se corrigido, poderia aumentar a cobertura dos pobres de 48,1% para 72,8%[12]. Ou seja, verificou-se que famílias recebiam o BF, embora estivessem com renda *per capita* acima do limite de concessão, enquanto outras, embora elegíveis, não o recebiam.

Estudo do Ipea, conforme Medeiros, Brito e Soares (2007, p. 11-13), também identificou que fração não desprezível dos recipientes encontrava-se acima dos limites de renda *per capita,* definidos pelo programa (21%)[13]. Isso pode ser atribuído, de um lado, à flutuação da renda das famílias ao longo do tempo devido a fatores e choques vinculados à economia, ao mercado de trabalho e à estrutura etária das

[11] Id. Ibid., op. cit., Tabela 4.
[12] Vide CACCIAMALI. M.C; TADEI, FÁBIO, 2007.
[13] MEDEIROS, BRITTO e SOARES, op.cit., p. 11-13.

famílias, entre outras causas e, de outro lado, aos erros inerentes ao processo de seleção dos beneficiários que conduzem a equívocos de inclusão ou de exclusão.

Para melhorar essa focalização, corrigir os vazamentos, reduzir os erros de exclusão e eliminar as possíveis fraudes, o MDS tem buscado aperfeiçoar a gestão do programa. Em norma formalizada, em outubro de 2008 (Portaria GM/MS N° 341), o MDS estabeleceu procedimentos para o ingresso de famílias no programa relativos à habilitação, seleção e concessão dos benefícios. Além disso, para avaliação do programa, considera-se um conjunto de dez parâmetros, tais como taxas de acompanhamento das condicionalidades do programa (educação e saúde) e taxa de atendimento das famílias pobres e de atualização do cadastro, entre outros.

A utilização política dos programas assistenciais no Brasil é uma mazela crônica. O clientelismo ronda permanentemente programas como o BF, especialmente pela manipulação política que decorre da execução descentralizada do programa nos municípios. Os tribunais de contas têm encontrado, com relativa frequência, indícios de fraude cuja característica marcante é o vazamento do benefício para famílias que estão fora dos limites de elegibilidade e que obtêm os benefícios em decorrência de patrocínio político dos líderes locais, incrustados ou não no poder municipal e que buscam atender a sua clientela com fins geralmente eleitorais. Existem outras distorções e fraudes, fruto da imaginação desonesta de administradores locais, que frequentemente são reveladas pela imprensa e denunciadas pelo Ministério Público. Fiscalização severa pelos executivos federal e municipal, pelos tribunais de contas e, sobremodo, pelo controle da sociedade local, além de mais transparência no processo de identificação, seleção e concessão dos benefícios, pode minimizar, mas provavelmente não extinguirá esses ilícitos.

Como ressaltado na seção anterior, o BPC/Loas é mais protegido do clientelismo e fraudes, porque passa pelo filtro de médicos, assistentes sociais e outros profissionais que avaliam a legitimidade e a legalidade da demanda dos candidatos à luz dos critérios de elegibilidade. O BF, entretanto, está muito a mercê das decisões descentralizadas, e nem sempre de boa fé, dos municípios a quem cabe alocar a cota – algumas vezes insuficiente – definida pela coordenação do programa aos residentes locais que, teoricamente, preenchem os requisitos de elegibilidade.

As transferências monetárias condicionais e não contributivas podem conter incentivos que eventualmente conduziriam pessoas e famílias a decisões, atitudes ou comportamentos que seriam indesejáveis do ponto de vista econômico, demográfico e social. Nesse sentido, as condicionalidades do BF não seriam responsáveis pela maior frequência das crianças e jovens à escola ou a maiores cuidados primários de saúde, já que isso ocorreria de forma independente desses programas, por causa de uma tendência natural das famílias a serem mais responsáveis com relação à educação e a saúde dos seus filhos. Dessa forma, tanto as condicionalidades seriam desnecessárias quanto o custo, derivado de seu monitoramento. Outro argumento refere-se a um possível desestímulo do BF ao trabalho de mercado. As transferências desestimulariam a oferta de trabalho do chefe da família e dos membros secundários: uma acomodação, ao que pode ser obtido sem esforço, induzindo a inatividade, ou ainda, ao aumentar a renda de reserva, aquela abaixo da qual o trabalhador não aceitaria uma atividade remunerada, o BF elevaria os custos de contratação no mercado local.

Em 2008, estudo do Cedeplar, indicou impactos positivos do programa sobre gastos com alimentação, educação e trabalho. Em comparação com grupo de controle, as famílias beneficiárias gastam mais com alimentação e educação, a frequência das crianças na escola é maior, a evasão, menor e a inserção no mercado de trabalho, discretamente maior (CEDEPLAR, 2008). Portanto, as condicionalidades com relação à educação induzem a uma maior responsabilidade dos pais nessa dimensão. Por outro lado, estudos do Ipea e do Cedeplar, já citados, evidenciam que as taxas de participação no mercado de trabalho das famílias beneficiárias é maior do que entre as que não recebem o benefício[14]. Pelo fato de as transferências serem relativamente baixas em valor e incidirem sobre a base da distribuição de renda, é plausível que elas não desestimulem a oferta de trabalho do chefe. Eventualmente poderia até estimular a sua entrada em atividades e negócios mais rentáveis, conferindo maior seletividade a escolha exatamente por possuir uma renda de reserva que não o estimula a aceitar qualquer remuneração. No caso de mulheres chefes, poderiam reduzir a proba-

[14] Cf. MEDEIROS, BRITTO; SOARES, 2007, op. cit.; CEDEPLAR, 2008, op. cit.

bilidade de inserção, já que, com a renda das transferências, poderia dedicar mais tempo aos cuidados da família, especialmente dos filhos menores. Há evidência de que esse fenômeno ocorreu associado ao BF, em estudo realizado com base nos dados da PNAD de 2004[15].

Embora as avaliações e estudos relativos ao BF não indiquem uma retração na oferta dos membros secundários da força de trabalho familiar, tal efeito seria até desejável, porque retiraria jovens e crianças do mercado em idades que deveriam estar na escola. O salário (ou renda) de reserva, se, por um lado, pode ser visto como elevação de custo, de outro, poderia ser considerado como um piso, aliás, muito baixo, na remuneração da mão de obra local não qualificada. Esse é um resultado positivo do ponto de vista econômico e social, embora pelos baixos valores envolvidos seja provavelmente discreto.

De forma geral, a um baixo custo de transação, o desenho do BF busca atrair as famílias realmente pobres, desestimulando as demais que têm oportunidade de obter maior renda pela via do mercado de trabalho e da prestação autônoma de serviços. O BF tem méritos e dificuldades. Os méritos advêm do fato de estar desenhado para atender aos mais pobres, de estar aderente à regionalização da pobreza, inclusive com super-representação no caso do Nordeste, e de contribuir positivamente embora não significativamente – quando olhado de forma isolada –, para reduzir a pobreza e a desigualdade. Ademais, não há evidência de que tenha desestimulado a inserção no mercado de trabalho, exceto para mães chefes de família com filhos pequenos ou que seja redundante nas condicionalidades.

O programa, todavia, tem vulnerabilidades e dificuldades. O BF é mais vulnerável ao clientelismo e a fraudes, porque não tem mecanismos oficiais de certificação como o BPC/Loas. Uma das dificuldades é manter o foco, evitando exclusões ou inclusões que violem os critérios de elegibilidade.

A maior dificuldade, todavia, não é mantê-lo apenas focado, mas torná-lo eventualmente marginal no contexto da política de assistência social. Isso significa fazer transitar parte da sua clientela para um programa de inclusão produtiva, ou seja, torná-lo cada vez menos

[15] MEDEIROS, BRITTO; SOARES, op. cit. 2007.

massificado na medida em que as famílias se tornem ex-clientes do programa ao se inserirem – mediante financiamento, qualificação e aquisição de bens de capital no mercado de trabalho, seja como assalariado ou autônomo, ou ainda se posicionarem no mundo dos pequenos empreendedores como produtores e comerciantes de bens e serviços. Há pequenas iniciativas nessa direção que serão analisadas na próxima seção.

Ações estruturadoras de longo prazo, contudo, tanto do ponto de vista da política econômica quanto da política social que visem à inclusão produtiva, não devem substituir, mas apenas complementar aquelas destinadas a mitigar a pobreza no curto prazo.

2.3.4 Tendências: extensões, complementaridades

O BF está praticamente consolidado como política de assistência social. Falta-lhe, todavia, o *status* da origem constitucional, atributo detido pelo BPC/Loas, o que assegura a este último estabilidade institucional e política em termos de política social, blindando-o contra investidas de novas administrações com visões contrárias a ações dessa natureza. O BF não tem esse selo de origem. Precisaria, nesse sentido, ser fortalecido.

Há outros avanços que podem ser implementados, alguns em fase de avaliação pelo Governo Federal e outros com origem na organização dos beneficiários e da sociedade civil. O controle da sociedade, de um lado, e os mecanismos de acompanhamento e avaliação, de outro, já instalados no MDS, devem permitir, por exemplo, que o programa melhore a sua cobertura e eficácia em consonância com os objetivos que guiaram a sua formulação.

Políticas assistenciais são indispensáveis em uma sociedade democrática que busca reduzir a pobreza e a desigualdade e promover a inclusão social. Todavia, toda política social idealmente teria que promover também a inclusão econômica, não apenas ao elevar o número de consumidores que, com a renda transferida, adquirem bens e serviços no mercado, mas também como ofertadores dos serviços do trabalho – seja como assalariados, seja como autônomos – e produtores e/ou vendedores de bens e serviços. Essa transição não é fácil, nem de baixo custo, mas é necessária para gerar as "portas de saída" do assistencialismo. Duas dessas portas são a qualificação e o financiamento.

É necessário explicitar, contudo, que políticas de qualificação sobre a atual oferta de trabalhadores, embora relevantes, são limitadas e pouco flexíveis. Por outro lado, políticas que melhorem a qualidade educacional da força de trabalho levam tempo para apresentar resultados significativos, mesmo que se tenham melhoras substantivas na qualidade do ensino em todos os níveis de ensino, público ou privado. Portanto, ações sustentáveis de longo prazo voltadas para a educação não substituem ações de curto prazo destinadas a minorar a pobreza. É de se esperar, todavia, quando as ações de longo prazo para melhorar a educação frutificarem, que as ações assistenciais voltadas para a pobreza da época sejam, então, menores em extensão e intensidade do que são hoje.

Crédito apresenta retorno no curto e médio prazo, mas o alcance e o sucesso também são limitados a uma diminuta fração do universo de empreendedores potenciais e pobres. Devem-se ampliar as possibilidades de financiamento e reduzir o custo do crédito, mas nem todos o demandam quando disponível e, ainda que o façam, não há certeza de sucesso, porque o risco é inerente a qualquer negócio. A despeito de tais limitações, deve-se procurar tecnologias que ampliem ao máximo o crédito para os pobres.

Questão relevante é avaliar formas de melhorar a eficiência e a eficácia de programas não contributivos e condicionais de transferência de renda. Dessa forma, responder a pergunta se é viável ser eficaz, atingindo plenamente o público-alvo ao menor custo possível. Embora BPC/Loas e o BF tenham, em tese, públicos distintos, há um denominador comum entre eles, pois objetivam proteger as famílias pobres, mas, no caso do BF, a ênfase é na família extremamente pobre e, especialmente, nas crianças e jovens. Já no caso do BPC/Loas, o foco são os idosos e deficientes pobres. Seria possível integrar e fortalecer os dois programas a um custo menor do que incorre atualmente (R$ 39 bilhões, em 2010, sendo R$ 22 bilhões para o BPC/Loas e R$ 13,1 bilhões para o BF)? A clientela dos dois programas alcançou, em 2009, cerca de 15,5 milhões, sendo 12,4 milhões de famílias pobres e muito pobres e 3,1 milhões de idosos e deficientes pobres. Registre-se que a clientela do BF é quatro vezes maior do que a do BPC/Loas a um custo 60% menor.

2.4 O Seguro-desemprego

2.4.1 Objetivos, público-alvo e financiamento

O Seguro-Desemprego (SD) é uma transferência de caráter compensatório, destinado a proteger os desempregados involuntários do setor formal. Tem caráter compensatório, porque busca mitigar temporariamente as consequências econômicas que a perda involuntária do emprego causa ao trabalhador. Faz parte da rede de proteção social brasileira, sendo financiado com recursos do PIS/Pasep através do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT).

Já mencionado na Constituição de 1946, o SD é incorporado à Previdência Social Brasileira na Constituição de 1967. É, todavia, na Constituição Federal de 1988, que é consolidado como instrumento de proteção e assistência aos trabalhadores, constando do Artigo 7° dos Direitos Sociais. A Lei 7.998/90 incorporou definitivamente o SD ao sistema de proteção social e o regulamentou, consolidando a legislação vigente e criando o FAT como um fundo de natureza contábil lastreado na arrecadação do PIS/Pasep.

Ao longo dos anos, além de beneficiar os trabalhadores do setor formal do mercado de trabalho que foram demitidos involuntariamente, o SD estendeu-se para proteger temporariamente categorias especiais de trabalhadores que foram considerados vulneráveis pelas características estruturais do setor onde trabalham, pelas carências de qualificação, pelas variações sazonais de demanda ou por terem sido resgatados de condições de trabalho extremamente adversas. A proteção aos desempregados do setor formal privado, todavia, é a mais importante. Em 2009, 94% dos beneficiários do SD eram constituídos por trabalhadores do setor formal. Fração igualmente relevante (95%) dos recursos foi também repassado para aquela categoria de trabalhadores que está na gênese e se constituí na essência da clientela do SD.

2.4.2 Evolução: número de trabalhadores beneficiados, valor e duração do benefício e valor dos gastos

Dada a importância do número de segurados e do valor correspondente dos benefícios relativos aos desempregados do setor formal, destaca-se a análise a essa categoria, até mesmo porque é o grupo que é mais sensível à conjuntura econômica e ao ciclo de negócios.

Observe-se, na Tabela 7, que houve um aumento substancial do número de segurados entre 2000 e 2009, passando de 4,2 para 7,3 milhões de trabalhadores formais, uma variação de 73,8%. A taxa de habilitação é alta (média de 98,1%), indicando que quase todos os requerimentos são atendidos, porque a única condição para elegibilidade é demonstrar, mediante a carteira de trabalho, que a pessoa tinha sido empregada nos últimos seis meses. Em termos reais, o valor dos benefícios concedidos cresceu de R$7,4 para R$19,7 bilhões, uma variação, no período, de 152,7% (Tabela 8). O valor médio do benefício por trabalhador foi da ordem de 1,4 salários-mínimos. Como percentagem do PIB, os benefícios se elevaram de 0,312%, em 2000, para 0,594%, em 2009. Nesse sentido, a despesa com o SD, relativamente ao PIB, é significativa pelos padrões internacionais, situando-se nos anos de 2005 a 2006, superiores àqueles observados, por exemplo, para os Estados Unidos e o Reino Unido[16].

Tabela 7
Brasil: Evolução do Seguro-Desemprego Trabalhador Formal (em R$ milhões correntes)
2000, 2005 e 2009

Ano	Requerentes	Segurados	Taxa de Habilitação	Valor Emitido do Benefício	Valor Médio do Benefício em S. M.
2000	4.260.699	4.176.004	98,01%	4.053.431.405	1,51
2005	5.473.693	5.362.968	97,98%	8.770.725.441	1,36
2009	7.485.475	7.330.864	97,93%	18.685.057.881	1,28
TOTAL	55.904.428	54.859.747	98,13%	92.534.208.596	1,37

Fonte: CGSDAS/DES/SPPE/MTE

Entre 2007 e 2009, houve um aumento considerável na demanda pelo benefício do SD em decorrência da crise econômica (quarto trimestre de 2008 a 2009). O número de segurados cresceu quase 1/5, enquanto o valor dos benefícios elevou-se, em termos reais, 35,5%.

[16] CHAHAD, op. cit, p. 167.

Tabela 8
Brasil: Valor Emitido do Benefício do Seguro-Desemprego e Abono Salarial (em R$ milhões(constantes de 2009)
2000, 2005 e 2009

Benefícios	2000	2005	2009
Seguro-Desemprego	7.448	10.861	19.687
Abono Salarial	994	2.988	7.240
Seg-Desemprego e Abono Salarial	8.442	13.849	26.927

Fonte: CGSDAS/DES/SPPE/MTE.
Nota: Valores constantes a preços de 2009 - Inflacionados pelo IPCA.

O crescimento do SD se deu por vários caminhos. O mais importante foi o aumento da cobertura, decorrente do conhecimento de que o benefício estaria disponível a quem preenchesse os critérios de habilitação que foram crescentemente simplificados. Os outros foram a diversificação dos benefícios e a capilarização da rede de atendimento.

A diversificação do SD ocorreu, por razões diversas, em situações e setores onde não existe desemprego involuntário no sentido estrito. O benefício se diferenciou, beneficiando trabalhadores em setores com demandas atípicas (sazonalidades) ou com adversidades (sem qualificação, resgatado de trabalho escravo) ou ainda em trabalho doméstico, segmento que tem tido historicamente pouca proteção social. Cabe analisar se essa expansão e diversificação da clientela foram eficazes no sentido de proteger aqueles que, pela condição de desemprego ou de condições de trabalho, ficaram mais vulneráveis às vicissitudes do mercado.

2.4.3 Análise: eficácia, vulnerabilidades, distorções, incentivos

A cobertura do SD pode ser avaliada com base em diferentes parâmetros, conforme observado por Chahad (2008, p. 168). Dados disponíveis para 2006 – que são representativos de todo o período – indicam que, naquele ano, o número de beneficiários do Seguro-Desemprego voltado para a proteção dos trabalhadores demitidos no segmento formal do mercado de trabalho representava 5,9% da PEA e 6,5% da população ocupada. Todavia, o mais importante parâmetro

refere-se à relação entre o número de beneficiários do SD e o número de pessoas desligadas segundo o Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (CAGED) do MTE (taxa de cobertura efetiva). Essa taxa foi próxima de 50%, em 2006, tendo caído para 48,2%, em 2009.

Outra forma de avaliar a eficácia do SD é a taxa de cobertura temporal que contrasta a duração média das parcelas do Seguro-Desemprego com o tempo médio de procura por trabalho. Estudo de Ansileiro et al (2002) indicou um bom ajuste entre esses tempos, sugerindo que o tempo médio de duração do benefício foi frequentemente superior ao da duração do desemprego Ademais, está encurtando o tempo médio de concessão do SD medido entre o requerimento e o pagamento da primeira parcela do benefício.

Outra taxa relevante de cobertura refere-se à reposição salarial medida pela razão entre o valor do benefício e a remuneração média auferida pelo segurado em determinado intervalo de tempo. No caso brasileiro, há evidências de que os benefícios do SD respondem por 1/3 da renda média dos desempregados[17]. Essa taxa é considerada satisfatória na literatura sobre o tema[18].

Os dados evidenciam que o SD está consolidado quando se observam as taxas de habilitação, cobertura e reposição salarial. Nesse último aspecto, o SD é progressivo, porque a taxa é mais alta para os estratos inferiores de salários. As críticas usuais ao programa referem-se à baixa duração do benefício (até cinco meses) e a sua fraca articulação com as políticas ativas de mercado de trabalho (intermediação, qualificação e crédito produtivo). Os beneficiários, em sua maioria, são jovens com elevada participação de concluintes do ciclo médio e com renda entre um e três salários-mínimos. Os principais setores de ocupação dos recipientes do SD são comércio e serviços, onde a rotatividade é elevada.

Contrariamente às transferências do BPC/Loas e do Bolsa-Família, o SD não foi concebido para combater a pobreza, embora mitigue temporariamente os efeitos adversos do desemprego sobre a qualidade de vida do trabalhador, quando este perde a única possibilidade de auferir

[17] ANSILEIRO et al. (2002).
[18] THOMAS, 1999.

renda no mercado pela venda dos seus serviços. O SD funciona basicamente como uma transferência de renda que auxilia o trabalhador a se manter, enquanto busca uma nova oportunidade de trabalho no mercado. O SD não é focado na pobreza, mas no desempregado involuntário, qualquer que seja o seu nível de renda. Em certas situações, o SD pode ser um instrumento auxiliar para aliviar a pobreza quando o desemprego lança o trabalhador nessa condição, especialmente quando atinge pessoas de baixa renda e qualificação com poucas possibilidades de uma nova reinserção no mercado de trabalho. As evidências, com relação ao SD brasileiro, indicam que, entre os beneficiários, apenas 32% poderiam ser considerados pobres. Estes absorviam apenas 23% dos benefícios e recebiam apenas 63% do valor dos benefícios alocados aos não pobres. O SD representava 70% da renda dos pobres, enquanto essa proporção era de apenas 34% para os não pobres. Tomando como referência a renda familiar, esses percentuais caíram, respectivamente, para 33% e 14%[19].

O SD também está sujeito a erros de focalização com relação à própria clientela para a qual foi destinado a proteger, isto é, os desempregados. Estudos indicam que mais de 50% dos trabalhadores que recebiam SD na década passada detinham outra ocupação no mercado formal ou informal de trabalho[20]. No primeiro caso, isso é possível, obtendo uma nova carteira de trabalho enquanto recebe o SD com base na antiga. No segundo, é suficiente encontrar um assalariamento negociado sem carteira ou trabalhar como conta própria.

Outro estudo indica que apenas 14% daqueles que recebiam o benefício do SD estavam ativamente buscando trabalho. Em torno de 42% não buscavam emprego, enquanto os 44% restantes recebiam o SD e trabalhavam, sendo 28% deles em atividades informais.

2.4.4 Tendências: integração e complementaridades

Um dos problemas teóricos do SD é não estimular a acomodação pela busca de uma nova oportunidade de trabalho. Em outros termos, o SD não deve gerar desincentivos ao trabalho. Por essa razão, procura-se, no desenho de alguns sistemas de SD, calibrar o valor e o número de

[19] Vide BARROS, CORSEUIL e FOGUEL (2001).
[20] CHAHAD e FERNANDES (2002); BARROS, CORSEUIL; FOGE l (2001).

parcelas para que não conduza o recipiente do benefício à inatividade. Integrar o SD à intermediação que visa, pela informação, reduzir a fricção no mercado de trabalho, à qualificação que objetiva elevar a empregabilidade do beneficiário e ao crédito que busca viabilizar a sua entrada e permanência em um pequeno negócio, são atividades complementares que estruturam o sistema público de emprego. No caso brasileiro, a despeito de muito esforço em sucessivos governos, não foi possível levar essa integração a bom termo. As causas dessa disfunção não serão analisadas nesse texto cujo foco não é o mercado de trabalho, mas a natureza das diversas transferências para pessoas e famílias.

A formulação de políticas de proteção social não deve gerar incentivos errados. Benefícios se constituem em bonificações monetárias que não podem matar o desejo pelo trabalho nem pelo progresso econômico. Por essa razão, o desenho da política deve ser aderente e estar atento ao sistema de incentivos que governa o comportamento de indivíduos em uma economia de mercado onde o sistema de preços e a ação do governo definem custos e oportunidades de trabalho, consumo e investimento.

No caso brasileiro, as regras que governam a demissão de trabalhadores geram incentivos equivocados, têm elevado custo e reduzem a eficiência e a eficácia da proteção social.

2.5 O benefício do abono salarial

2.5.1 Objetivos, público-alvo e financiamento

O Abono Salarial (AS) é um benefício no valor de um salário-mínimo destinado a assalariados do setor formal que recebam até dois salários-mínimos. A outra condição para ter acesso ao benefício é ter exercido alguma atividade remunerada no mercado de trabalho formal pelo menos trinta dias no ano anterior e estar cadastrado há pelo menos cinco anos no Fundo de Participação PIS/Pasep ou no Cadastro Nacional do Trabalhador. O benefício é pago com recursos arrecadados de empregadores contribuintes do Programa de Integração do Tabalhador (PIS) ou de Formação do Patrimônio do Servidor Público (Pasep), principal receita do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT). Funciona como uma bonificação anual.

O benefício data de 1970, tendo sido aperfeiçoado em 1975. O financiamento do Abono Salarial, bem como do Seguro-Desemprego, estão assegurados no Art. 239 da Constituição Federal (CF) de 1988,

por meio do PIS/Pasep. Essa contribuição constitui a principal receita do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT). Este financia o Abono Salarial, o Seguro-Desemprego e as demais ações do sistema público de emprego (qualificação e intermediação da mão de obra). O FAT acumula ativos que são remunerados, permitindo, assim, pela geração de receita financeira, que se acumule um patrimônio crescente. Por determinação também do Art. 239 da CF, pelo menos 40% da arrecadação do PIS/Pasep se destina ao BNDES para que financie projetos de desenvolvimento econômico.

A base para operacionalização do Abono Salarial é a Relação Anual de Informações Sociais (RAIS) declaração anual obrigatória feita pelos empregadores.

O Abono Salarial, ao integrar o programa do Seguro-Desemprego, é regido por resoluções do Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (Codefat), órgão executivo, vinculado à Secretaria de Políticas Públicas de Emprego do Ministério do Trabalho e Emprego, organismo coordenador do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda (SPETR).

2.5.2 Evolução: número de trabalhadores beneficiados e valor dos gastos.

O número de beneficiários vem crescendo rapidamente, especialmente nesta década. Entre 2000 e 2009, o número de trabalhadores bonificados multiplicou-se 3,2 vezes, elevando-se de 4,8 para 15,4 milhões de pessoas (Tabela 9). Uma das razões desse aumento é o maior conhecimento do programa por parte das pessoas elegíveis. Observa-se que o número de abonos identificados e o número de abonos pagos vêm convergindo ao longo dos anos. Dessa forma, a cobertura passou de 88,8%, em 2000, para 95,7%, em 2008, embora tenha declinado para 91,7%, no último ano da série. De qualquer forma, a média de cobertura durante todo o período foi de 93,6%.

O valor total dos benefícios repassados à clientela vem também apresentando desempenho significativo como pode ser observado na Tabela 8. De fato, durante o período 2000-2009, o valor dos repasses subiu de quase um bilhão para R$ 7,2 bilhões por ano, ou seja, em termos reais, multiplicou-se por mais de sete vezes. Nesse crescimento, teve papel importante a valorização real do salário mínimo no período.

Em porcentagem do PIB, o valor total do abono se elevou de 0,042% para 0,23% entre 2000 e 2009.

2.5.3 Análise: eficácia, vulnerabilidades

A despeito de integrar, do ponto de vista administrativo, o sistema público de emprego e renda, o Abono Salarial não objetiva proteger trabalhadores desempregados, nem combater a pobreza. Tampouco cria condicionalidades para o exercício do trabalho remunerado no setor formal do mercado de trabalho. É simplesmente um abono, um benefício já incrustado na rede de proteção brasileira e do qual é muito difícil se desfazer pela constitucionalização, pelo número de beneficiários e pelo valor do benefício, que funciona como um décimo-quarto salário – em outras palavras, um salário a mais – que anualmente é reajustado acima da inflação, propiciando crescente poder aquisitivo aos seus recipientes.

Tabela 9
Brasil: Evolução do Número de Beneficiários do Programa de Abono Salarial (mil pessoas)
2000, 2005, 2008 e 2009

Exercício Financeiro	Participantes PIS			Participantes PASEP			Participantes PIS/PASEP		
	Abonos ident.	Abonos Pagos	Cobertura	Abonos ident.	Abonos Pagos	Cobertura	Abonos ident.	Abonos Pagos	Cobertura
2000	4.346	3.814	87,77%	1.101	1.023	92,95%	5.447	4.838	88,82%
2005	8.549	8.091	94,64%	1.689	1.578	93,41%	10.238	9.669	94,44%
2008	13.320	12.805	96,13%	2.241	2.089	93,23%	15.561	14.893	95,71%
2009	14.574	13.239	90,84%	2.342	2.176	92,91%	16.916	15.415	91,12%
Total	88.790	83.232	93,74%	16.607	15.448	93,02%	105.396	98.679	93,63%

Fonte: CGSDAS/DES/SPPE/MTE

O Abono Salarial é, de fato, um programa caro e desfocado. Não é eficaz para combater a pobreza, nem foi desenhado para isso, apesar de sua clientela situar-se entre aquelas que recebem até dois salários-mínimos mensais. Usualmente, a linha de pobreza é definida em meio salário-mínimo de renda familiar *per capita* e a de miseráveis ou de extrema pobreza, em 1/4 do mesmo parâmetro. Não há mecanismo que garanta o foco do Abono Salarial nesse grupo. Além disso, o foco do

Abono é no trabalhador, e não na família, usualmente a unidade sobre a qual são focados os programas de combate à pobreza. Por outro lado, o Abono não é destinado a proteger trabalhadores desempregados, embora alguns deles possam estar nessa condição, desde que tenham tido algum vínculo formal no ano anterior a concessão do benefício.

2.5.4 Tendências: alternativas ao programa

A consciência de que o Abono Salarial é desfocado, com relação à pobreza, beneficiando mais aqueles trabalhadores melhor situados na escala salarial, tem levado analistas e formuladores de políticas sociais a propor mudanças na sua natureza e aplicação. A dificuldade política resulta da reação do mundo sindical, cujo *lobby,* no Congresso Nacional, é intenso e resiliente a mudanças dessa natureza e ao caráter constitucional da bonificação que exigiria uma emenda à CF de 1988, mudança para a qual se exige *quorum* qualificado em mais de uma votação pelas duas casas do Congresso. Duas propostas têm sido frequentes.

Uma proposta é transferir os recursos do Abono Salarial para o Bolsa-Família, programa bem mais efetivo no combate à pobreza. Este, todavia, precisaria ser aperfeiçoado nas suas condicionalidades, de forma a estimular a inserção produtiva dos beneficiários. A transferência de recursos do Abono Salarial para o Bolsa-Família aumentaria os recursos deste último em cerca de 60%, com base nos gastos dos dois programas, em 2009. A segunda linha seria alterar os critérios de elegibilidade do Abono Salarial, de forma a focá-lo no segmento mais pobre do mercado de trabalho formal. Por definição, no mercado de trabalho formal, ninguém pode ser remunerado abaixo do mínimo. Portanto, esse poderia ser o novo limite de renda para obtenção do benefício. Todavia, esse limite situa-se ainda acima das linhas convencionais de pobreza e beneficiaria aqueles trabalhadores que já se encontram inseridos – quer como celetista ou estatutário – na rede de proteção social.

3 Resultados e desafios

3.1 Resultados: contribuição para a redução da pobreza e da desigualdade

Houve uma significativa queda na proporção de pobres, de miseráveis e da desigualdade, nesta década. Os dados mostram que, para o País como um todo, os pobres – tomados em relação à população total – caíram de 43,3% para 28,8 %, entre 2001 e 2008. A desigualdade, por sua vez, foi reduzida em um pouco mais de 8%, no mesmo período. O declínio na pobreza e na desigualdade ocorreu em todas as regiões e nas áreas urbanas e rurais, beneficiando homens e mulheres em todas as faixas etárias.

Esse avanço, entretanto, já tinha sido iniciado, em 1994-1995, como resultado do sucesso do Plano Real que, ao lograr estabilizar os preços, impediu o processo inflacionário de continuar deteriorando os rendimentos dos mais pobres. A política de recuperação real do salário-mínimo, iniciada em 1995, também contribuiu para minorar a pobreza que também foi beneficiada – a partir do segundo governo de Fernando Henrique Cardoso – pela criação de diversos tipos de transferência (Bolsa Escola, Bolsa e Cartão Alimentação, Auxílio-Gás) endereçada aos mais pobres. Os avanços na oferta de educação e menor segmentação do mercado de trabalho, entre outros fatores de natureza mais estrutural e que mudam lentamente, por outro lado, também deram sua contribuição para reduzir a desigualdade de renda no País como um todo.

No Governo Lula, essas iniciativas foram consolidadas, ampliadas e massificadas. Dessa forma, manteve-se a inflação sob controle, fortaleceu-se a política de recuperação do salário-mínimo e massificaram-se os programas de transferência de renda para famílias e pessoas. O Bolsa-Família consolidou e ampliou significativamente os programas precedentes, as transferências de origem constitucional, tais como o BPC/Loas, foram também intensificadas e mesmo as transferências de caráter compensatório ou complementar vinculadas ao mercado de trabalho, tais como o Seguro-Desemprego e o Abono Salarial, foram aumentadas de forma expressiva. Avanços lentos, mas persistentes em outras dimensões do desenvolvimento social, tais como em educação e menor discriminação no mercado de trabalho, entre outros, ajudaram a reduzir a pobreza e a desigualdade.

O crescimento econômico, desde 2004, à exceção de 2009, foi fundado na estabilização macroeconômica, propiciada pelo controle da inflação, pela redução da razão Dívida/PIB e pela redução da vulnerabilidade externa[21]. A expansão do mercado interno, principalmente, e do comércio internacional foram importantes elementos propulsores desse crescimento. Essa associação favorável entre estabilidade macroeconômica, crescimento da economia e política social, gerou um ciclo virtuoso onde a expansão do emprego e da renda, esta derivada tanto do trabalho de mercado quanto das transferências, modelou um processo de desenvolvimento centrado na expansão do consumo popular para atender ao qual o aparelho produtivo mostrou-se virtuosamente flexível. A convergência desses fatores favoráveis foi o que motivou a queda na pobreza e na desigualdade. Cada um desses fatores contribuiu positivamente para que o País ficasse menos pobre e desigual. Todavia, o peso de cada um deles é de difícil quantificação, embora se saiba, com base em simulações realizadas com dados da PNAD/2007, que o BPC/Loas e o Bolsa-Família teriam contribuído para reduzir a pobreza em 6,4%. Todavia, entre as políticas de proteção social, a maior contribuição para redução da pobreza advém da previdência social, e não da política assistencialista.

Enquanto se possa afirmar que as políticas de assistência social, vinculadas ao BPC/Loas e Bolsa-Família, tenham contribuído para amenizar a pobreza e, de forma bem mais discreta, a desigualdade, essas mazelas não foram eficazmente reduzidas em decorrência das transferências associadas ao Seguro-Desemprego e ao Abono Salarial, até mesmo porque não foram concebidas com esse propósito.

3.2 Desafios: mais foco, menor custo e mais complementaridade

Os quatro programas objetos de análise neste trabalho foram concebidos em momentos diferentes da história da construção da rede de proteção social brasileira. Embora três deles estivessem inscritos, de uma forma ou de outra, na Constituição Federal de 1988, suas origens remontam a um passado bem mais remoto. Eles foram, de fato, consolidados, constitucionalizados para que não tivessem um destino fugaz por

[21] A relação Dívida/PIB se elevou em 2009 e o déficit em conta corrente volta a recolocar no horizonte a possibilidade de o país ficar novamente vulnerável do ponto de vista externo.

conta das vicissitudes da política brasileira que reorienta ou elimina programas, toda vez que a administração federal muda de comando.

Ao ter sido concebido em momentos diferentes e por inspirações distintas, esses programas não são necessariamente consistentes entre si e nem absolutamente singulares quanto aos seus propósitos. É possível, portanto, que eles possam ser, em tese, reformulados, integrados ou ainda substituídos por outros de menor custo e com maior foco na clientela que constitui sua motivação e seu objeto primário de ação.

A grande dificuldade para tal tarefa reside no fato de que o documento que abriga três desses programas (BPC/Loas, Seguro-Desemprego e Abono Salarial) e que lhes dá proteção, ou seja, a Constituição Federal de 1988 transforma-se em obstáculo para seu aperfeiçoamento, pois exige, para qualquer emenda, um *quorum* qualificado em múltiplas votações em cada Casa do Congresso Nacional. As pressões, oriundas da sociedade (sindicatos, ONGs, etc.) e de segmentos do próprio governo, dificultam qualquer mudança que tenderia a ser vista como violadora dos direitos sociais.

É possível, todavia, integrar o BPC/Loas com o Bolsa-Família, na medida em que se desloque o foco para a unidade familiar em situação de pobreza e, dentro desta, para crianças, jovens, idosos e deficientes. Identificando e selecionando famílias pobres e muito pobres – se for o caso – com base em critérios de elegibilidade rigorosos, seria possível colocar o foco do programa nos membros da unidade familiar que, constituindo a sua clientela primária, receberiam uma transferência monetária cujo valor não precisaria necessariamente ser igual ao salário—mínimo, mas que agiria sobre a base da distribuição de renda. Dessa forma, o programa não apenas reduziria a pobreza, mas a intensidade da pobreza, na medida em que tornaria os pobres menos pobres. No desenho de um programa desse tipo, dois princípios básicos devem regê-lo: i) cobertura plena com base em critérios de elegibilidade precisos que garantissem o foco na clientela objeto do programa; e ii) menor custo operacional ao integrar os dois programas, reduzindo custos administrativos e de transação. As condicionalidades seriam as mesmas do Bolsa-Família, mas podem ser estendidas e aperfeiçoadas no âmbito do BPC/Loas, a partir da experiência do BPC-Escola. Convém recordar que, em 2009, os dois programas repassaram benefícios no valor aproximado de R$31,2 bi-

lhões, beneficiando 12,5 milhões de famílias pobres e muito pobres e 3,1 milhões de idosos e deficientes pobres.

Não sendo possível uma integração entre o BPC/Loas e o Bolsa-Família e mantendo-se este último com o seu desenho original, coloca-se outro desafio: fazer transitar o programa de seu caráter essencialmente assistencialista para outro, em que a participação dos beneficiários, em atividades produtivas, tornaria desnecessário o recebimento do benefício em dinheiro, uma vez que membros da família teriam uma fonte autônoma de renda. Mais qualificação e crédito produtivo poderiam ser instrumentos auxiliares nessa transição para uma inserção libertária e não assistencialista. Todavia, existem difíceis obstáculos a serem superados.

Mesmo que essas iniciativas sejam bem sucedidas, uma fração significativa dos pobres não teria atributos, nem poderia adquiri-los a curto prazo para uma inserção produtiva na economia. Isso significa que, apesar de ser possível transferir parte do público alvo do Bolsa-Família para atividades produtivas – quer no mercado de trabalho, quer na produção e comercialização de bens e serviços –, um segmento significativo da população pobre ainda ficaria dependente das transferências monetárias diretas. No longo prazo, a escala dessa clientela só diminuiria quando os resultados do crescimento econômico e das políticas sociais de caráter estruturador, especialmente as vinculadas à educação e à saúde, se fizessem sentir.

A análise anterior também indicou que existem duplicações e superposições no que diz respeito ao sistema de proteção ao trabalhador desempregado. O Seguro-Desemprego (SD) e o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), além de, eventualmente, o aviso prévio, proveem benefícios e recursos que, sob certas condições, asseguram ao trabalhador que perdeu o seu posto de trabalho, assistência financeira na sua transição para outro emprego ou recursos para iniciar negócio próprio. Financiados por contribuições e encargos das empresas, esse sistema é de alto custo e restrito aos trabalhadores do setor formal do mercado de trabalho.

Qualquer que seja o formato que o SD venha a assumir, é essencial que se integre mais e melhor com as políticas ativas do mercado de trabalho (intermediação, requalificação, financiamento), que buscam recolocar o trabalhador no sistema produtivo. Em todas as avaliações feitas do sistema público de emprego, há uma clara indicação de

que essa articulação e coordenação são frágeis, precisando ser reestruturada e fortalecida.

Finalmente, o Abono Salarial, cujo financiamento é assegurado constitucionalmente pelos recursos do PIS/Pasep, alocados ao FAT, deveria ser extinto, porque não tem foco nem objetivo claramente identificado. Não foi desenhado nem para pobres, nem para desempregados. É só uma bonificação que mobilizou, em 2009, recursos no valor de R$7,4 bilhões que, se remanejados para o Bolsa-Família ampliado, reformulado ou integrado ao BPC/Loas, teria um impacto bem mais expressivo sobre a redução da pobreza e da desigualdade.

Duas observações antes de finalizar o artigo. A primeira é que a avaliação rigorosa de alguns programas de transferência, especialmente aqueles que possuem condicionalidades, exige metodologia que estabeleça claramente um grupo de beneficiários e um grupo de controle para que comparações estatisticamente significantes possam ser feitas. Com base em informações e médias que devem ser testadas pela significância de suas diferenças é que podem ser deduzidas conclusões probabilísticas sobre os benefícios do programa. Tal método não foi aqui utilizado. As avaliações foram feitas com base em informações secundárias e através do recurso à literatura disponível sobre o tema.

A segunda observação refere-se ao fato de que a efetividade de muitos desses programas depende de ações complementares pelo lado da oferta, ou seja, em resposta ao aumento da demanda por serviços de saúde e de educação, por exemplo, é necessário que haja uma resposta do poder público para melhorar a quantidade e, sobremodo, a qualidade dos serviços prestados. O aumento da oferta se dá por mais escolas, clínicas e hospitais, por mais e melhor preparados profissionais da educação e da saúde e por mais equipamentos e instalações. A efetividade dos programas condicionais de transferência de renda depende não apenas da resposta e da aderência dos beneficiários aos estímulos pecuniários, mas também do volume e da qualidade dos serviços públicos de responsabilidade do Estado.

3.3 Comentários finais: ampliando os programas e melhorando a qualidade do gasto social

Todos esses programas precisam estar permanentemente sob avaliação, para garantir que o dinheiro público, neles alocado, tenha

qualidade. A qualidade do gasto é medida pelo foco correto ao menor custo, ou seja, por uma cobertura eficiente, idealmente completa, do público-alvo que se deseja beneficiar. Dessa forma, cumpre-se o compromisso da política, atendendo-se aos objetivos originais, ou seja, gastando-se com qualidade.

A minimização da relação custo/efetividade desses programas é obtida ao se buscar o maior retorno social ao menor custo. No caso brasileiro, em especial, a massificação dos programas condicionais e incondicionais de transferência de renda implementados durante esta década exige constante monitoramento e avaliação. O Ministério do Desenvolvimento Social está se aparelhando para tal tarefa que é relevante em um país que necessita melhorar a qualidade do gasto público em todos os níveis para garantir que o equilíbrio fiscal contribua para a estabilidade macroeconômica.

Para se gastar ainda melhor, todavia, é necessário redesenhar alguns programas, integrando-os e consolidando-os, evitando-se, assim, duplicações e superposições de ações que, no fundo, têm o mesmo propósito ou objetivos semelhantes. Isso permitirá não apenas maior foco e correspondência com os objetivos originais das políticas, mas também uma maior racionalização do gasto público social que busca melhorar a qualidade de vida da população a um custo fiscal aceitável e de boa qualidade.

Os programas brasileiros de transferência de renda, condicionais ou não, têm contribuído, em maior ou menor medida, para reduzir a pobreza e a desigualdade. Mais recentemente, tornaram-se, também, um importante braço auxiliar e estratégico do modelo de desenvolvimento fundado no crescimento do mercado interno. O consumo popular cresceu não somente em decorrência do dinamismo do mercado de trabalho, que responde a uma trajetória mais elevada de crescimento econômico, mas também como resultado da intensificação e da massificação dos programas de transferência de renda.

Estes programas, entretanto, podem ser melhorados. Viu-se que nem todos os programas analisados beneficiam os pobres e excluídos e, quando o fazem, poderiam ser mais bem focalizados, mais efetivos. Alguns podem ser integrados e consolidados, e outros, até mesmo extintos. É possível intensificar, massificar ainda mais esses programas, melhorando a qualidade do gasto ao se reduzir o custo por unidade de benefício gerado

para a sociedade. Ademais, esses programas exigem mais e melhor complementaridade com outras políticas, quer as voltadas para o desenvolvimento social, especialmente saúde e educação, quer as voltadas para o desenvolvimento da economia e do mercado de trabalho.

Em resumo, as recomendações decorrentes da análise são as seguintes:

1. Integrar e consolidar o BPC/Loas com o Bolsa-Família em um só programa de combate a pobreza, colocando o foco na unidade familiar em situação de insuficiência de renda e dentro desta para crianças, jovens, idosos e deficientes.

2. Integrar e consolidar o Seguro-Desemprego com o instituto do FGTS. Existem duplicações e superposições no que diz respeito aos dois programas que visam proteger o trabalhador desempregado. O Seguro-Desemprego e o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), além de, eventualmente, o aviso prévio, asseguram ao trabalhador, que perdeu o seu posto de trabalho, benefícios semelhantes. Uma nova política de proteção ao trabalhador desempregado terá que ser desenhada para melhorar a efetividade e a eficácia, comparadas com os programas atuais, melhorando a qualidade do gasto público.

3. O Abono Salarial, cujo financiamento é assegurado constitucionalmente pelos recursos do PIS/Pasep, alocados ao FAT, deveria ser extinto, porque não tem foco nem objetivo claramente identificado. Os recursos poderiam ser transferidos para o Bolsa-Família ou para o novo programa que integrasse este último com o BPC/Loas.

Todas essas recomendações melhorariam a qualidade do gasto público sem prejuízo do atendimento aos objetivos originais dos programas.

REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE, Roberto C.; ROCHA, Sonia. Como gerar oportunidades para os pobres? In: XXI FÓRUM NACIONAL. *Na crise global o novo papel dos BRICs (ou BRICs?) e as oportunidades do Brasil (Crise como oportunidade através do Plano de Ação)*. Instituto Nacional de Altos Estudos, Rio de Janeiro, 2009.

ANSILIERO, G. et al. *Panorama Recente das Políticas Públicas de Emprego e Renda, Mercado de Trabalho – Conjuntura e Análise*, Nota Técnica, IPEA/MTE, Brasília, D.F, 2002.

ANANIAS P.; RAMOS COELHO, M.F. *Políticas Sociais ajudam na inclusão econômica*. Valor Econômico, 2009.

BARROS, R. P., CORSEUIL, C. H. e FOGUEL, M. N.. *Os Incentivos Adversos e a Focalização dos Programas de Proteção ao Trabalhador no Brasil, Texto para discussão n.784*, Ipea, Rio de Janeiro, 2001.

BOUILLON, C. P. E TEJERINA, L. *Do We Know What Works?: a systematic review of impact evaluations of social programs in Latin America and the Caribbean*. Banco Inter-Americano de Desenvolvimento: Washington, D.C, 2007.

CACCIAMALI, M.C. e TATEI, F.. Uma análise regional do atendimento aos mais pobres: os programas de transferência de renda. In: MACAMBIRA, Júnior; SANTOS, Sandra Maria dos. *Brasil e Nordeste, ocupação, desemprego e desigualdade*. IDT/BNB: Fortaleza, 2007.

CAMARGO, J. M.; REIS, M. C.. *Lei Orgânica da Assistência Social: Incentivando a Informalidade,* in *Previdência no Brasil: debates, dilemas e escolhas*. Paulo Tafner e Fábio Giambiagi (organizadores), IPEA: Rio de Janeiro, 2007.

CENTRO DE DESENVOLVIMENTO E PLANEJAMENTO REGIONAL – CEDEPLAR. *Projeto de avaliação do impacto do programa Bolsa Família – relatório analítico final.* Belo Horizonte: 2008.

CHAHAD, J P Z.. *Flexibilidade no mercado de trabalho, proteção aos trabalhadores e treinamento vocacional da força de trabalho: a experiência da América Latina e perspectivas.* São Paulo, 2008.

CHAHAD, J.Z.; FERNANDES, R.. O Seguro-Desemprego e a Trajetória Ocupacional na Força de Trabalho Brasileira*,* in *Mercado de trabalho no Brasil –salário, emprego e desemprego numa era de grandes mudanças*, José Paulo Zeetano Chahad e Naércio Aquino de Menezes-Filho (organizadores),Editora LTr.: São Paulo, 2002.

DIEESE. *A Cobertura do Seguro-Desemprego.* Ministério do Trabalho e do Emprego, Brasília, 2007.

FOLHA DE SÃO PAULO. *Governo estuda ampliar Bolsa Família, Caderno A*, p. 6, 9 de outubro de 2009.

MARQUES, ROSA MARIA. *Estudo sobre a importância das transferências do Beneficio da Prestação Continuada sobre a Renda Municipal*, resumido em Paes-Souza, R. e Vaistman, J. *Síntese de Pesquisas de Avaliação de Programas Sociais do MDS* in Cadernos de Estudos. Desenvolvimento Social em Debate N°5, Ministério do Desenvolvimento Social. Brasília, 2007.

MEDEIROS, M; BRITTO, T.; SOARES, F. *Programas Focalizados de Transferência de Renda no Brasil: Contribuições para o Debate*. *Texto para Discussão N° 1283*,. IPEA Brasília, 2007.

PAES-SOUZA, R.; VAISTMAN, J. *Síntese de Pesquisas de Avaliação de Programas Sociais do MDS* in *Cadernos de Estudos. Desenvolvimento Social em Debate N°5*. Ministério do Desenvolvimento Social: Brasília, 2007.

SAWYER, D.; MAGNO DE CARVALHO, J.A.. *Estudo Sobre o Benefício de Prestação Continuada - Aspectos de Demanda, Cobertura e Relação com o Sistema Previdenciário Brasileiro*, resumido. In: PAES-SOUZA, R; VAITSMAN, J. *Síntese das pesquisas de avaliação de Programas Sociais do MDS* in Cadernos de Estudos, Desenvolvimento Social em Debate, N° 5.Ministério do Desenvolvimento Social. Brasília, 2007.

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

THOMAS, M. *Unemployment Insurance.* In: *Brazil*, Draft, The World Bank, Brasília, 1999.

UNIVESIDADE DE BRASÍLIA (UnB). *Sumário Executivo dos Resultados da Avaliação Externa do Seguro-Desemprego*. Ministério do Trabalho e do Emprego, Brasília, 2009.

RESUMO

As transferências monetárias para pessoas e famílias são centrais na política social do Estado brasileiro. Este trabalho analisa a evolução do gasto social de caráter assistencial ou compensatório que provê cobertura monetária para famílias e pessoas em circunstâncias econômicas e sociais adversas e avalia a efetividade dos programas de transferência em comparação com os objetivos originais e com a sua inserção no marco lógico das demais políticas governamentais do Governo Federal. O período de análise compreende de 2000 a 2009 e os programas objetos da análise são os relativos aos benefícios da Lei Orgânica da Assistência Social, do Bolsa-Família, do Seguro-Desemprego e do Abono Salarial.

PALAVRAS-CHAVE: Transferência de renda. Política social compensatória. Assistência social. Política de combate à pobreza

ABSTRACT

Income transfer to persons and families are a central piece of the Brazilian Social Policy. This article analyzes the evolution of social expenditure designed to provide social assistance or monetary compensation to families and persons that face adverse social and economic conditions and assess the effectiveness of income transfer programs as compared with its goals and insertion within the realm of other government policies implemented by the Brazilian Federal Government. The analysis covers the period from 2000 to 2009 and encompasses the following programs: Social Assistance Law, Income Transfer to Families (Bolsa-Família), Unemployment Insurance and Wage Compensations (Abono-Salarial).

KEYWORDS: Income transfers. Compensatory social policy. Social assistance.Anti-poverty policy.