

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE MINAS GERAIS

Instituto de Ciências Econômicas e Gerenciais

Curso de Ciências Econômicas

Igor Luiz Carvalho Silvestre Gomes

**POLÍTICAS PÚBLICAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA E SEUS EFEITOS
SOBRE AS DESIGUALDADES DE RENDA ENTRE 2003 E 2010**

Belo Horizonte, 13 novembro 2018

Igor Luiz Carvalho Silvestre Gomes

**POLÍTICAS PÚBLICAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA E SEUS EFEITOS
SOBRE AS DESIGUALDADES DE RENDA ENTRE 2003 E 2010**

Monografia do 8º Período do Curso de
Ciências Econômicas Noite do Instituto de
Ciências Econômicas e Gerenciais da PUC
Minas BH

Orientador: Ario Maro de Andrade

Belo Horizonte, 13 novembro 2018

Igor Luiz Carvalho Silvestre Gomes

Monografia apresentada ao Curso de Ciências Econômicas do Instituto de Ciências Econômica e Gerenciais da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Economia.

**POLÍTICAS PÚBLICAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA E SEUS EFEITOS
SOBRE AS DESIGUALDADES DE RENDA ENTRE 2003 E 2010**

Resumo das Avaliações:

- | | |
|----------------------------|-------|
| 1. Do professor orientador | _____ |
| 2. Da banca examinadora | _____ |
| 3. Nota Final | _____ |
| Conceito | _____ |

Belo Horizonte, 13 novembro 2018

Resumo

Este trabalho busca analisar o efeito das políticas de transferência de renda sobre a desigualdade de renda através do levantamento sobre principais pontos de debate sobre transferência de renda ao longo dos anos, a relação entre as políticas públicas e o desenvolvimento econômico, os principais programas de transferência de renda utilizados no Brasil, o efeito da utilização desses programas na distribuição de renda. Utilizando todo esse tópico como parâmetro esse trabalho busca analisar a distribuição de renda no Brasil de 2003 a 2010, para dessa forma poder estudar os resultados obtidos com as políticas públicas utilizadas nesse período.

Palavras-chave: Distribuição de Renda, Bolsa-Família, Políticas Públicas, Programas de transferência de Renda, Desigualdade

Abstract

This paper seeks to analyze the effect of income transfer policies on income inequality through the survey on main points of debate about income transfer over the years, the relationship between public policies and economic development, the main transfer programs of income used in Brazil, the effect of the use of these programs on income distribution. Using this whole topic as a parameter, this work seeks to analyze the distribution of income in Brazil from 2003 to 2010, so as to be able to study the results obtained with the public policies used in this period.

Key words: Income Distribution, Bolsa Família, Public Policies, Income Transfer Programs, Inequality

Lista Tabelas

TABELA 1 - Comparação da Distribuição de renda (1960/70)	18
TABELA 2 - Comparação, em números absolutos, entre a Pnad e os registros administrativos.....	29
TABELA 3 - Índices de desigualdade de renda (Gini e Theil), Brasil, 2003-2009.....	34
TABELA 4 - Beneficiados pelo Bolsa-Família.....	36

Lista de Gráficos

GRÁFICO 1 - Gastos do Governo com Políticas Públicas	35
GRÁFICO 2 - PIB x Gastos com Políticas Públicas	37

Sumário

1.Introdução.....	9
2.Painel do Debate sobre distribuição de Renda no Brasil	14
3.Políticas Públicas e Desenvolvimento Econômico.	22
4. Programas de Transferência de Renda	29
5. Impacto do Bolsa Família na Distribuição de Renda	34
6. Conclusão	39
REFERÊNCIAS.....	41

1.Introdução

O Brasil é um país marcado pela desigualdade social, mesmo em períodos de crescimento econômico era comum notar pequena evolução no processo de redução dessa desigualdade, em especial no que tange a desigualdade renda. A constituição de 1988, um marco na recuperação das questões sociais no país, buscava atender de forma universal às principais demandas da sociedade como saúde, educação e seguridade social. Mas a sua implementação acabou por gerar conflitos, em especial quanto ao gerenciamento do orçamento público. Como determinação oriunda dessa Constituição, nos anos subsequentes à sua promulgação iniciou-se a montagem de uma série de políticas públicas visando combater a desigualdade social e, principalmente, a concentração de renda.

O histórico da concentração de renda no Brasil evidencia que mesmo com algumas oscilações ela se manteve constante. Segundo Wolffenbuttel (2014) no Brasil o índice de Gini, índice que mede a concentração de renda de um país, sempre se manteve em torno de 0,59, sendo que quanto mais próximo de 1 mais concentrada está a renda.

A partir do contexto referenciado acima as políticas públicas de combate a desigualdade, em especial através de mecanismos de transferência de renda, começaram a ganhar mais espaço na agenda dos Governos do Presidente Fernando Henrique Cardoso e, posteriormente, na presidência de Luís Inácio Lula da Silva.

Segundo Souza (2011), entende-se por programas assistenciais de renda:

(...)as transferências de renda em que o beneficiário recebe um valor monetário sem ter contribuído diretamente para financiá-lo ou sem alguma forma de contrapartida. No Brasil, os maiores programas assistenciais de transferência de renda são o Benefício de Prestação Continuada da Lei Orgânica da Assistência Social (BPC-LOAS), o benefício da aposentadoria rural e o Bolsa Família (BF)..
(...)(SOUZA,2011, p.167)

A desigualdade da distribuição de renda é tema de vários autores clássicos, buscando interpretar a dicotomia entre os capitalistas e a classe trabalhadora, no que se refere a divisão dos ganhos da produção. Segundo

Ricardo (1985), a distribuição de renda tem como objetivo explicar a divisão do produto interno entre os detentores dos fatores de produção (donos de terra e capital) e os trabalhadores, onde cada fator de produção é remunerado de acordo com sua parcela de contribuição para o processo de produção. Os capitalistas buscam o menor custo de produção possível, já os trabalhadores sempre buscam melhorias salariais. O tema ganha maior relevância no Brasil a partir do trabalho de Furtado (1967), que discute a elevada concentração de renda brasileira. Segundo esse autor, o fenômeno é resultado da alta de concentração de terra, principalmente no período em que o país exportava basicamente produtos primários. Concentração de terras que segundo Furtado (1967) é fruto do processo de colonização, que se apoiava no tripé da monoprodução, trabalho escravo e a grande propriedade. Para Furtado, essa dinâmica de colonização era uma forma de atrair a população da metrópole, que encontraria na colônia um ambiente completamente hostil. Assim sendo, essa estrutura produtiva foi de grande importância para garantir elevados retornos aos detentores dos fatores de produção, mas gerou grande concentração de terras e, conseqüentemente, introduziu desequilíbrios na distribuição de renda que se propagaram pelas gerações seguintes. Esse processo destacado anteriormente é um dos responsáveis pela concentração de terras nas mãos de uma pequena parcela de população ao longo da construção histórica do país.

A divulgação do censo demográfico nos anos 1970 possibilitou a Langoni (1973) realizar os primeiros trabalhos sistematizados sobre a distribuição de renda no Brasil, a partir da grande base de dados gerada. Seu trabalho busca interpretar o processo de concentração de renda entre os anos de 1960 e 1970. O censo demográfico de 1970 juntamente com o trabalho de Langoni (1973) reabriu o debate no Brasil sobre como a apropriação dos ganhos advindos do progresso produtivo ocorria na economia brasileira.

Entender o processo de concentração de renda no Brasil é fundamental para compreensão de como alguns instrumentos de intervenção estatal podem afetar a distribuição de renda de forma real. Partindo do contexto acima, o objetivo geral desse trabalho monográfico é discutir como uma política pública de natureza compensatória, como um programa de transferência de renda,

pode impactar a desigualdade de distribuição de renda do país. Para tal esse trabalho busca analisar o período de oito anos do Governo Lula marcado por forte crescimento econômico e redução da desigualdade socioeconômica. Nesse período o carro-chefe das políticas públicas de transferência de renda foi o programa Bolsa Família. Portanto, busca-se evidenciar a importância desse programa no processo de redução da desigualdade de renda do país.

É necessário fazer uma contextualização do momento político e econômico dos anos que precedem o Governo Lula, e como esses anos foram importantes na preparação do cenário macroeconômico que propiciou no período supracitado experimentar elevadas taxas de crescimento da economia, inclusive com melhoria na distribuição de renda.

Segundo Barbosa (2010) o primeiro governo lula foi marcado por taxas elevadas de crescimento econômico. Em média o PIB brasileiro cresceu 4% ao ano no período, bem como se presenciou uma redução sistemática da taxa de inflação de 12,5 % ao ano, em 2002, para 3,1% ao ano, em 2006, conforme destaca Barbosa (2010). Segundo Corgosinho (2013) o Índice de Gini que expressa os níveis de desigualdade de renda passou de 0.594 em 2003 para 0.54 em 2009, evidenciando uma melhora importante no quesito renda dos estratos mais pobres da população. Em resumo, o período de gestão do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva foi marcado por crescimento econômico expressivo, quando comparado com anos anteriores e, principalmente pela melhora na distribuição de renda.

Entretanto, algumas questões devem ser levantadas e discutidas no âmbito da economia como estratégia para compreensão da necessidade ou não de políticas públicas de combate a concentração de renda. O gasto do Governo é uma importante variável a ser considerada na análise da concentração de renda, pois tanto os serviços prestados a sociedade quanto a dívida pública podem ser ferramentas de concentração de riqueza e renda.

O crescimento do produto interno deve ser levado em consideração juntamente com elevação no nível de emprego, enquanto sinalizador da queda da pobreza e da desigualdade. Contudo, nesse processo de redução da pobreza e da desigualdade não pode ser deixado o impacto dos programas de transferência de renda, principalmente o Bolsa Família, elevação do salário

mínimo real sobre a desigualdade de renda. Esse conjunto de fatores foi responsável por dar maior dinamismo à economia brasileira. Conforme destaca Curado (2011).

(...) Os efeitos sobre a pobreza também foram igualmente importantes. A taxa de extrema pobreza foi reduzida de 11,49% em 2005 para 7,28% em 2009, de acordo com cálculo do Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (IPEA). Avanço ainda mais significativo foi obtido no que concerne à evolução da taxa de pobreza do país. Em 2005 esta taxa era de 30,82% enquanto em 2009 seu valor atingia 21,42%.(...) (CURADO, 2011, p.93)

Com base nos dados sobre a distribuição de renda ocorrida no governo Lula e nas políticas de transferência de renda implementadas nesse período de crescimento econômico e a partir desse contexto buscar-se-á analisar o papel das políticas públicas do estado e seu impacto sobre renda. E com base nessa análise do efeito dessas políticas de transferência de renda, estudar seu impacto sobre os níveis de desigualdade.

O problema levantado neste trabalho está alicerçado na teoria da distribuição buscando discutir a utilização de programas de transferência de renda como ferramenta para reduzir a pobreza. O processo de distribuição de renda foi afetado pelo modo como a economia brasileira se desenvolveu. Segundo Hoffman (2017) os países subdesenvolvidos passariam por uma fase, com um aumento da desigualdade no início da industrialização e uma posterior diminuição da desigualdade. Essa ideia serviu de argumento para aqueles que defendiam que o processo de distribuição de renda fosse realizado após o crescimento da economia.

Como já enfatizado, o período a ser analisado será aquele compreendido entre 2003 e 2010. O tema a ser trabalhado divide opiniões até hoje, em especial, entre os que defendem que a concentração de renda é parte natural do processo de crescimento econômico e que a renda só deve ser redistribuída em momento posterior e aqueles que acham que essa questão é o nó que cria obstáculos ao crescimento permanente e sustentável do país. O que leva ao debate de como o estado deve se portar diante da desigualdade de renda, levantando o questionamento de quando e como o governo deve tratar essa questão.

Para atingir o objetivo proposto nesse trabalho monográfico esse se estrutura da seguinte forma: essa Introdução, onde se contextualiza o tema e define o objetivo geral. Na sequência, mais quatro tópicos e conclusão. Nesses quatro tópicos são discutidos um painel sobre o debate sobre a distribuição de renda no Brasil, expondo as principais correntes de pensamento sobre o tema. Seguido de um paralelo entre políticas públicas e desenvolvimento econômico. Seguido de uma exposição dos programas de transferência de renda e o impacto do bolsa família, que foi o principal programa de transferência da renda utilizado no período, no desenvolvimento e crescimento econômico.

2.Painel do Debate sobre distribuição de Renda no Brasil

O debate sobre a distribuição de renda no Brasil passou por diversos momentos históricos onde, segundo Mattos (2017), os parâmetros que influenciam esse debate não dependem apenas dos dados disponíveis no período em questão, mas também por eventos que perpassam o debate econômico em cada período de desenvolvimento da economia brasileira. Os períodos de maior relevância para o debate sobre a distribuição de renda foram, inicialmente, os anos 40 e 50, onde o pendulo da discussão oscilava entre os desenvolvimentistas e liberais; posteriormente, nos anos 70, outro importante momento em que se levantaram questões sobre a existência ou não de um processo de distribuição de renda no período do “Milagre Econômico”, entre 1967 e 1973, conforme destaca Mattos (2017). Nos anos 90 o debate sobre distribuição de renda volta a ter maior relevância, após a estabilização da inflação. Segundo Mattos (2017) nos anos 2000 o tema passou a ganhar maior relevância na agenda econômica e política no governo Lula.

Durante os anos 40, segundo Mattos (2017), o debate econômico estava concentrado principalmente na questão da inflação e da falta de insumos e bens de capitais para suprir as indústrias existentes. A discussão sobre o tema fica em segundo plano, em especial devido ao país estar envolvido no processo de ajuda aos países aliados durante a Segunda Guerra Mundial, conforme destaca Mattos (2017). Dessa forma a debate sobre a industrialização precedeu a questão da distribuição de renda. O período foi marcado pelo debate entre o economista desenvolvimentista Roberto Simonsen e o liberal Eugênio Gudin, segundo Mattos(2017), sendo que o principal argumento para Simonsen defender a industrialização era justamente acabar com a pobreza. Do outro lado, Gudin defendia que o Brasil deveria manter sua “vocação agrícola”, mas segundo Mattos (2017) ainda não existiam dados suficientes para permitir uma discussão mais profunda sobre distribuição de renda.

(...)Não havia ainda dados estatísticos organizados que viabilizassem uma discussão mais específica sobre distribuição de renda, mas temas correlatos, como a reforma agrária e as

disputas, na Constituinte de 1946, pela legislação trabalhista e social, eram bastante presentes no debate econômico. Nas palavras de Bielschowsky (2000), “até o início dos anos 60, o debate econômico centrou-se na problemática do desenvolvimento das forças produtivas, deixando-se em plano secundário as questões mais diretamente sociais, como distribuição de renda e da propriedade” (BIELSCHOWSKY, 2000). (...) (MATTOS, 2017, p.165)

Mattos (2017) afirma que só a partir do final dos anos 50, com o estabelecimento de uma indústria mais sólida, que o debate sobre a possibilidade de o processo de industrialização ter afetado ou não renda e ou reduzido a pobreza no período. Contudo, mesmo com informações incipientes, Mattos (2017) sinaliza para a existência ao longo do período de industrialização mais intensa de uma piora na distribuição de renda

Posteriormente, no governo de Kubitschek, período que marca definitivo a transformação do Brasil agrário e atrasado para um futuro industrial e urbano, conforme destaca Mattos (2017), tinha-se a esperança que a questão da distribuição de renda melhorasse. O presidente JK lançou o Plano de Metas, com o lema “Cinquenta anos em cinco”. Período foi marcado por investimentos nas áreas de energia, transporte, indústria de base, alimentação e educação. Outro marco do governo de JK foi o fortalecimento da indústria automobilística e a construção de grandes rodovias no lugar do transporte ferroviária, conforme destaca Batarra (2015). Além disso, promoveu a principal marca do seu governo que foi a construção de Brasília. Toda essa transformação teve como responsável pelo financiamento, metade o setor público a outra parcela era dividido em recursos privados e agências de crédito nacionais. Entretanto, houve necessidade da expansão da base monetária devido à falta de planejamento do para novas fontes de financiamento. O governo de Juscelino Kubitschek deixou para seus sucessores uma elevada taxa de inflação e uma alta taxa crescimento do Produto Interno Bruto a ser mantida.

Segundo Batarra (2015) é necessário fazer uma contextualização com relação ao período que antecede o Plano de Ação Econômica do Governo (PAEG), implementado no período de 1964 a 1967. O quadro geral anterior foi marcado pelo surto inflacionário gerado no governo de Juscelino Kubitschek, como também pelas tentativas frustradas de conter a inflação nos governos

seguintes, período marcado por forte instabilidade política desde o início do governo Jânio Quadros até a virada de 1963 quando estava à frente do governo o presidente João Goulart. Com a ruptura institucional de março de 1964, assume o poder uma Junta Militar. De imediato foram estabelecidas estratégias de curto, médio e longo prazo, processo esse conhecido como Plano de Ação Econômica do Governo – PAEG. Fundamentalmente, aplicou-se uma política econômica de estabilização no plano macroeconômico, como também foi introduzida uma política de ajustamento dos salários bastante ortodoxa. O resultado foi a redução da inflação nos anos de 1965 e 1966 para níveis próximos de 35% ao ano, conforme destaca Batarra (2015). Concomitantemente, à adoção de uma política de estabilização foram também realizadas reformas estruturantes na economia. Trata-se das reformas bancário-financeiro, na área externa e tributária. As reformas permitiram montar um novo sistema de financiamento da economia que não necessitava de fazer uso da emissão de moeda. Esse novo quadro institucional permitiu ao país crescer, posteriormente, sem produzir grandes surtos inflacionários.

Em resumo, no início da década 1960 o país apresentava diversas deficiências que só foram sanadas pela introdução das reformas adotadas pelo PEAG. Na primeira parte dos anos 60 o governo, segundo Batarra(2015) foi marcado pela busca por estabilização da inflação em detrimento de medidas para o desenvolvimento econômico diferente dos planos anteriores, dando preferência ao reajuste e não ao crescimento econômico com uma política monetária restritiva, devido a constatação da inflação como sendo de demanda.

A dinâmica da primeira etapa pós março de 1964 foi marcada pelo desaquecimento da economia para conter a inflação de forma gradual e eficiente. Em seguida já com maior controle sobre a inflação, houve uma combinação de política fiscal, monetária e cambial para gerar um crescimento maior que o atingido no início do período militar.

Em 1967, assume o governo Costa e Silva, dando continuidade as reformas sendo elas agora de caráter administrativo, além do aumentar a repressão política diminuindo e os direitos de expressão da população brasileira e da imprensa. Costa e Silva substituiu a ministro da fazenda Octávio

Bulhões por Delfin Neto que foi ministro de 1967 a 1974, em um período de crescimento econômico acelerado, principalmente para o padrão brasileiro.

Em outubro de 1969 Emilio Médici substituiu Costa e Silva na presidência com a intenção de fazer o Brasil crescer a taxas mais ambiciosas, o que de fato ocorreu no seu governo com média anual de 11,9% de 1970 até 1973 quando ocorre o primeiro choque do petróleo, conforme destaca Batarra(2015). A pergunta que fica é se esse crescimento econômico expressivo teria levado algum impacto na estrutura de renda da sociedade brasileira, qual seja, poderia ter ocorrido nesse período uma melhora dos índices de desigualdade de renda.

A resposta poderia vir com a divulgação da obra de Langoni (1973). Este autor, utilizando dados oficiais do censo de 1970, discutiu a questão da distribuição de renda no país naquele momento. A interpretação de Langoni para a questão da distribuição de renda apontou para um processo de concentração de renda que, segundo ele, ocorreu entre os anos de 1960 e 1970. Em especial, o autor debita no período do “Milagre Econômico” uma parcela considerável dessa concentração de renda que, assim sendo, foi influenciada pela política econômica do período ditadura militar.

Segundo Langoni (1973) a concentração de renda observada durante o período do “Milagre Econômico” foi ocasionada por dois motivos. O primeiro é alicerçado na teoria do capital humano e da produtividade marginal. Para esse autor a remuneração dos trabalhadores era um reflexo do acúmulo de conhecimento e da produtividade do indivíduo. O segundo motivo segundo Langoni (1973) foi a diferença entre oferta e demanda no mercado de trabalho, o que ampliava a desigualdade juntamente com a qualificação da mão de obra.

Mattos (2017) critica as conclusões de Langoni (1973). Esse autor chama atenção para as ideias do referido autor sobre a questão da desigualdade de renda, onde segundo ele grande parte dessa desigualdade não poderia ser ocasionada pelos diferenciais de qualificação da mão de obra, pois a maior parte da desigualdade observada nesse período estava entre indivíduos com o mesmo nível de qualificação. Também ressalta a divergência entre o salário mínimo e o salário médio, que foi uma nítida característica do período militar. (Ver Tabela 01 abaixo)

Com a visualização dos dados sobre a distribuição de renda referente aos censos de 1960 e 1970, formaram-se duas correntes interpretativas para esse fenômeno econômico. De um lado aqueles responsáveis pela formulação da política econômica do governo, que explicavam a concentração como sendo natural do processo de desenvolvimento; do outro, os opositores ao regime militar, composta por jovens economistas, que se concentraram na análise teórica empírica dos argumentos evidenciados por Langoni (1973).

Tabela 1
Comparação da Distribuição de renda (1960/70)

PERCENTIL		PERCENTAGEM DA RENDA			RENDA MÉDIA*		
		1960	1970	70/60 (%)	1960	1970	70/60 (%)
(-)	10	1,17	1,11	-5,13	25	32	28
	10	2,32	2,05	-11,64	48	58	20,83
	10	3,42	2,97	-13,16	71	84	18,31
	10	4,65	3,88	-16,55	96	110	14,58
	10	6,15	4,9	-20,32	127	139	9,45
	10	7,66	5,91	-22,75	158	168	6,33
	10	9,41	7,37	-21,68	195	210	7,69
	10	10,85	9,57	-11,89	225	272	20,99
	10	14,69	14,45	-1,64	305	411	34,75
	(+)	10	39,66	47,79	20,5	815	1360
(+)	5	27,69	34,86	25,9	1,131	1,984	75,42
(+)	1	12,11	14,57	20,32	2,389	3,147	73,59
(-)	40	11,57	10	-13,57	60	71	18,33
	20	13,81	10,81	-21,73	142	153	7,74
(+)	40	74,62	79,19	6,13	385	563	46,23
TOTAL		100	100	-	206	282	36,89

Fonte: Barone e Bastos (2015, p.02)

Barone e Bastos (2015) buscam lançar luzes sobre essa questão, em especial com relação a existência de divergências entre o salário mínimo e o salário médio (Ver Tabela 01 acima). Segundo esses autores, pode-se observar que:

(...) apesar dos maiores incrementos estarem concentrados nos estratos de renda referente às classes mais altas, ao analisarmos as variações absolutas das médias constatamos que um aumento da renda total no montante de 36,89%. Destaca-se o fato de que percentis associado ao 1%, 5% e 10% mais ricos da população somam, respectivamente, aumento em suas rendas médias nos montantes de 73,59%, 75,42% e 66,87%, superando, por ampla vantagem, os percentuais de crescimento das respectivas rendas médias inferiores (...)(BARONE E BASTOS, 2015, p.2)

A partir da segunda metade dos anos 70 e ao longo dos anos 80, segundo Mattos(2017), o debate perdeu força em detrimento do problema com a inflação, o que fez que o combate a inflação fosse o centro do debate econômico. Durante esse período ocorreu uma redução da renda de uma forma geral, mas as pessoas que possuíam renda maior conseguiram se proteger melhor dos efeitos da inflação e redução da renda observada na época, conforme destaca Mattos (2017). Os anos 90 foram uma continuidade dos anos 80 em termos de dinâmica na economia e de elevadas taxas de inflação, principalmente no início dos anos 90 até a implementação do Plano Real.

Em resumo, nos anos 80, segundo Hoffmann (1995) citado em Mattos (2017) pode-se visualizar com exercícios econométricos, que

(...) existiu uma significativa correlação entre o recrudescimento da inflação e a piora do perfil da distribuição da renda, medida pela renda do trabalho (mais pelos indicadores pessoais do que dos familiares³⁵). Esta constatação explica a nova ampliação do grau de desigualdade medida pelo índice de Gini a partir especialmente da virada do ano de 1986 para 1987 e daí até o final da década. (...)(MATTOS,2017, p.174)

Conforme destaca Mattos (2013) os efeitos do sucesso do Plano Real foram fundamentais para reabertura do debate sobre a distribuição de renda no país. A estabilidade dos preços alcançada com o Plano Real foi fundamental para reduzir um pouco a desigualdade, já que as camadas mais pobres eram mais afetadas pela inflação. Para Mattos (2017) essa redução na desigualdade pode ser observada na elevação do consumo que ocorreu logo após a estabilização dos preços. Mas, segundo esse mesmo autor, a redução na desigualdade que ocorreu devido a estabilização da inflação foi apenas momentânea. Os principais motivos para que a redução da desigualdade não fosse estável segundo o autor foi a falta de estrutura do mercado de trabalho brasileiro, a perda de dinamismo da economia e a taxa de câmbio valorizada. Esses fatores foram responsáveis por um retrocesso e estagnação da distribuição de renda para Mattos(2017).

Os anos 2000 segundo Mattos (2017) foram marcados pela intensificação do debate sobre a distribuição de renda, e chegou-se a consenso que o perfil distributivo no Brasil tinha uma trajetória descendente. O que tornou

o perfil distributivo o centro do debate sobre a desigualdade de renda, em que os liberais/monetaristas enfrentavam os desenvolvimentistas. Os desenvolvimentistas defendiam a utilização de políticas públicas para combater a concentração de renda e os liberais defendiam que a pobreza deveria ser reduzida solucionando questões estruturais, o que para eles segundo o autor seria mais universal do que apenas combates a questão social, defendida pelos desenvolvimentistas.

Essa discussão foi bastante influenciada no país pelas posições do economista francês Piketty (2014). Segundo esse autor, a desigualdade e redistribuição são responsáveis por grande parte dos conflitos políticos, principalmente no que se refere a forma como a direita liberal e esquerda tratam o tema. Para Piketty (2014) existia uma posição antagônica entre os liberais, que acreditava no mercado, na livre iniciativa e na produtividade como fatores para melhorar a renda. E da esquerda que afirmava que apenas as lutas sociais e políticas podem reduzir a desigualdade.

A oposição dos métodos na abordagem das políticas de redistribuição entre liberais/ desenvolvimentistas, principalmente no que tange a ação do estado para Piketty (2014) está muito mais relacionado a forma como cada um dos lados analisa os determinantes econômicos e sociais que geram a desigualdade.

Para Piketty (2012), uma redistribuição eficiente depende mais de ações no mercado de trabalho como salário mínimo, melhoria na educação e na formação profissional. Qualquer tipo de transferência direta é considerado ineficiente e humilhante para o indivíduo, além de gerar um desperdício de capital humano.

Andrade (2010) define o conceito de capital humano como o conjunto de habilidades que permitem ao indivíduo aumentar sua renda e produtividade. O capital humano é adquirido através de investimento em educação e formação profissional. Para Andrade (2010) os gastos com capital humano abrangem também gastos com médico, treinamento no trabalho e migrações visando novas oportunidades de trabalho. O conceito de desenvolvimento humano segundo a Organização das Nações Unidas refere-se ao processo de ampliação das escolhas de um indivíduo e asseguras oportunidade para que

ele possa ser o que deseja. O desenvolvimento humano não leva apenas a renda em consideração, mas também a capacidade do indivíduo.

O debate sobre a distribuição de renda no Brasil passou por diversas fases, e em muitas foi deixada de lado por outras questões que demandavam maior urgência ou então pela falta de informação para contribuir para o debate e ajudar na elaboração de uma solução.

Ao longo dos anos pode ser observado o amadurecimento das teorias sobre as causas e possíveis soluções para desigualdade. Que atingiram nos anos 2000 uma base mais substancial e, assim, a questão da desigualdade se tornou um dos principais focos do governo com o início da utilização de políticas de transferência de renda no governo de Fernando Henrique Cardoso. Posteriormente, essas políticas de transferência de renda foram agrupadas e intensificadas no governo Lula.

Nesse segundo tópico buscou-se montar, de forma breve, um painel das discussões sobre distribuição de renda no país. Essa discussão reforçará as análises sobre o papel das políticas públicas de transferência de rendas que serão discutidas nos tópicos 4 e 5 desse trabalho monográfico. No próximo tópico será introduzida uma discussão sobre políticas públicas e seu papel no desenvolvimento econômico.

3. Políticas Públicas e Desenvolvimento Econômico.

O desenvolvimento econômico e o crescimento de uma economia são faces de uma mesma moeda. Entretanto, desenvolvimento de uma economia é mais complexo que apenas o crescimento econômico. Para uma sociedade atingir um desenvolvimento econômico sustentável é necessário que o crescimento da produção seja constante e, conseqüentemente, com a elevação da renda per capita e dos indicadores sociais produzir um ciclo virtuoso no país. Nessa direção, o tópico 3 levantará algumas questões referentes ao processo de formação da riqueza, crescimento econômico e desenvolvimento, como também as políticas públicas se relacionam com o desenvolvimento de uma economia, principalmente no que tange a desigualdade de renda que é o foco deste trabalho.

Inicialmente discutem-se as ideias básicas de Ricardo (1817) sobre distribuição da produção. Ricardo (1817) separa os participantes do processo produtivo em três grupos: os donos de terras, que fornecem as terras para os capitalistas; os capitalistas que são detentores do capital e os trabalhadores que vendem sua força de trabalho. A o processo de produção se dá através da combinação desses fatores, o resultado dessa combinação é dividida entre esses três grupos, sobre a forma de renda da terra, lucro e salários respectivamente. A renda da terra, que é parte do produto da terra, é determinada por uma série de fatores técnicos, como produtividade decrescente da mesma e como a fertilidade varia nos diferentes tipos de terreno, sendo a renda da terra determinada pelo produto marginal da terra. Mas para Ricardo (1817) a renda da terra não faz parte da teoria do valor.

(...)Quando uma terra de terceira qualidade começa a ser cultivada, imediatamente aparece renda na de segunda, regulando-se como no caso anterior, pela diferença entre as forças produtivas de uma e de outra. Ao mesmo tempo, aumenta a renda da terra de primeira qualidade, pois esta deve ser sempre superior à renda da segunda, de acordo com a diferença entre as produções obtidas numa e noutra com uma dada quantidade de capital e de trabalho. A cada avanço do crescimento da população, que obrigará o país a recorrer à terra de pior qualidade para aumentar a oferta de alimentos, aumentará a

renda de todas as terras mais férteis...(RICARDO,1817,p.51)

Lucro é tratado como o resíduo, obtido após o pagamento da renda da terra e dos salários. Os capitalistas tendem a transformar parte do lucro em capital, revertendo parte desse lucro para um novo processo produtivo, com uma taxa de lucro que seja maior que a média. O salário, segundo Ricardo (1817), está ligado a necessidade das famílias para sobreviver, ou a cesta de bens que pode ser adquirido com esse determinado salário, sendo assim existe o nível natural para os salários.

(...)Com o desenvolvimento da sociedade, o preço natural do trabalho tende sempre a crescer, pois uma das principais mercadorias que regula o seu preço natural tende a tornar-se mais cara, devido à crescente dificuldade para sua produção. Como, entretanto, os aperfeiçoamentos na agricultura e a descoberta de novos mercados de onde os gêneros de primeira necessidade podem ser importados conseguem conter temporariamente a tendência altista desses últimos e inclusive fazer baixar o seu preço natural, assim também as mesmas causas produzirão os efeitos correspondentes no preço natural do trabalho. (...) (RICARDO,1817,p.67)

A distribuição da riqueza obtida através do processo produtivo se dá com a remuneração dos meios de produção e da força de trabalho, sendo que esse conjunto transfere valor para mercadoria. O lucro é obtido nesse processo através da diferença entre o valor gerado pela força de trabalho e o valor pago pela força de trabalho, ou seja, através da exploração da força de trabalho pelo capital.

Segundo Jones (1997) os modelos neoclássicos de crescimento econômico são baseados na acumulação de capital humano e físico, destacando também a importância do progresso tecnológico e da produtividade. Para Jones (1997) a produtividade e o progresso tecnológico são fundamentais para explicar por que alguns países são ricos e outros são pobres. Dois modelos de crescimento e desenvolvimento econômico são referenciados por Jones (1997), a saber: o modelo de Solow e o modelo de Romer.

O Modelo de Solow, segundo Jones (1997), está baseado na produção e na acumulação de capital. Essa modelo expressa como a combinação entre

capital e trabalho gera a uma elevação no produto per capita de um país em longos períodos. No modelo de Solow a poupança é primordial, pois é através da utilização da poupança que capital físico é adquirido para viabilizar novos trabalhadores e assim gerar um aumento do produto e conseqüentemente do produto per capita. Repetindo esse processo de utilizar a poupança até que a economia alcance o estado estacionário que é o ponto de equilíbrio onde a economia está no ápice da sua produção.

Posteriormente, Jones (1997) introduz o modelo de Romer. Segundo esse autor, o modelo de Romer passa a incorporar o progresso tecnológico como parte endógena ao modelo de crescimento econômico. Nesse modelo a busca por novas tecnologias e pesquisar são muitas vezes financiadas pelo setor privado, que se beneficia com a utilização dessas novas tecnologias para melhorar seu processo de produção e elevar seu lucro, conseqüentemente a economia se beneficia também dessa tecnologia, pois com uma produtividade melhor a economia gera um produto maior e uma renda per capita maior.

No modelo de Romer a taxa de crescimento da economia é determinada pela função de produção, pela taxa de crescimento de pesquisadores e pelo crescimento populacional. Jones (1997) ressalta que a economia no modelo de Romer depende de três setores basicamente, a saber: o setor de bens finais, intermediários e de pesquisas. O setor de bens finais é composto por empresas que combinam trabalho e capital para gerar o produto final a ser consumido. Os bens intermediários são compostos por aqueles que vendem os insumos para o setor de bens de capital, digo para os produtores de bens finais. O setor de pesquisa é composto por pessoas que buscam o progresso tecnológico e conseqüentemente lucrar com a descoberta de novas tecnologias.

Os modelos de crescimento citados anteriormente são importantes para entender formas de fomentar e o crescimento e desenvolvimento de uma economia, pois só com crescimento econômico e questão da distribuição de renda poderá ser enfrentada. O desenvolvimento de uma economia estar atrelado ao bem-estar e acesso a serviços básicos que são oferecidos e que a população tem condições de usufruir com a renda que ela possui justamente por esse motivo a distribuição de renda é um importante parâmetro para avaliar o desenvolvimento de uma economia. Assim, como a concentração de renda,

os acessos a serviços básicos e IDH são importantes parâmetros para avaliar o desenvolvimento de uma economia.

O Índice de Desenvolvimento Humano utiliza uma medida comparativa para classificar o grau de desenvolvimento de cada país. As variáveis utilizadas são expectativa de vida, renda, educação, PIB e PIB per capita. Segundo Programa das Nações Unidas, o IDH no Brasil é de 0,754. Esse índice de Desenvolvimento mede a diferença de renda entre os trabalhadores e os beneficiários das políticas de transferência de renda, o que mostra que o Brasil evoluiu nesse aspecto.

Segundo Hochheim (2005) é considerada população indigente quem sobrevive com até um dólar por dia, já a população abaixo da linha da pobreza sobrevive com menos de dois dólares por dia. Correa (2011) destaca que a pobreza pode ser definida como a privação de necessidade básica, como renda, educação, alimentação/ nutrição, acesso a água potável, habitação, trabalho e saneamento.

Já Souza (2011) define pobreza como a exclusão social, motivada pela desigualdade e falta de acesso a serviços básicos (renda, saúde, educação, alimentação, acesso a água potável, trabalho e etc.) para manutenção de uma vida minimamente digna. Para Maxwell (1999) quando as famílias ou um indivíduo não possui renda suficiente para alcançar o padrão de vida vigente, no meio social onde ele está inserido. Essa definição é mais maleável, pois ela acompanha o padrão de vida vigente.

Em resumo, a definição de pobreza é fundamental para estabelecer a parcela da população que está dentro dessa classificação. A partir dessa definição, o Governo pode utilizá-la para formulação de políticas, com o objetivo de combater a pobreza. No Brasil segundo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (2000) a renda per capita atual é de R\$1.056,80 e o número de pessoas que estão em situação de pobreza correspondem a 9,96% da população.

O divisor de d'água nos estudos sobre pobreza e distribuição de renda foi os estudos de Kuznets (1955). Segundo o Linhares e outros (2012) a hipótese de Kuznets foi responsável por mudar a forma de análise do desenvolvimento econômico, ao colocar em evidencia a relação entre

desenvolvimento e distribuição de renda. A tese de Kuznets (1955) consiste em como a distribuição de renda sofre alterações durante o desenvolvimento da economia.

Segundo a tese de Kuznets em uma economia simples, que possui apenas o setor agrícola e industrial, no momento em que tem início o processo de crescimento econômico, desde que tal economia tenha um nível mínimo de desenvolvimento, a mão de obra mais qualificada migra de setores menos dinâmicos para setores mais dinâmicos da economia. Os trabalhadores mudam de setores menos rentáveis para setores mais rentáveis, gerando desigualdade de renda entre os indivíduos. Sendo assim, no início do desenvolvimento econômico de uma sociedade, a relação entre desigualdade e crescimento de renda é positiva, mas a partir de um dado ponto crítico no período de mais avançado de desenvolvimento econômico, essa relação se torna negativa, o que segundo Linhares e et. al. (2012), esse fenômeno ficou conhecido como hipótese do “U” invertido.

Um dos principais receios referente a hipótese de Kuznets, é a impressão que no primeiro momento os pobres tendem a sofrer mais com a desigualdade, par depois ocorrer uma queda na desigualdade. Ou seja, no curto prazo a desigualdade aumenta, e no longo prazo a desigualdade tende a diminuir. Segundo Linhares e outros (2012) o estudo dessa relação entre desigualdade e crescimento, e fundamental para formulação de políticas para o processo de desenvolvimento da economia.

As políticas públicas voltadas para combater a pobreza começam a ganhar destaque no Brasil a partir do final dos anos 90 e início dos anos 2000, com o objetivo de garantir que pessoas que estavam abaixo da linha da pobreza tivessem acesso a serviços básicos. Nesse sentido as políticas públicas começam a ser mais utilizadas pelo Governo no intuito de combater a concentração de renda. Nessa direção, as políticas públicas passaram por um processo natural de amadurecimento, mas desde seu início obedeceram a critérios tanto para formulação como para seleção das pessoas que seriam beneficiadas.

Souza (2011) destaca que foram estipulados parâmetros para selecionar os beneficiários desse projeto, que são pessoas que estão à margem da

sociedade e não tem acesso a serviços considerados básicos para subsistência de um indivíduo. Para Souza (2011) foi criado no Brasil uma tecnologia de políticas públicas para alcançar os mais pobres. Esse mesmo autor ressalta que o grande problema encontrado nas políticas sociais estava na sua baixa eficiência para eliminar a pobreza. Desse modo, foram implementadas políticas assistencialistas consubstanciadas em programas de transferência de renda. Pode-se dizer que essa organização está ligada ao conceito de “WelfareState” que descreve o estado de bem-estar social e busca promover a “Proteção Social”, conforme coloca Fiori (2012). Souza (2011) define as políticas de transferência de renda como aquelas em que o beneficiário recebe uma quantia sem ter que contribuir para financiá-la, a fim de cobrir falhas socioeconômicas além de contribuir para desenvolvimento de uma economia, principalmente no que tange a concentração de renda.

Segundo Rossetti (1987) o estado tem papel fundamental para a formulação de uma política capaz de proporcionar grande desenvolvimento na economia e na distribuição na renda. Entretanto, é necessário a consideração de dois aspectos que são os principais pontos onde o estado deve agir para gerar desenvolvimento. Um que se refere aos desníveis regionais e outro que se refere a repartição da renda e da riqueza.

O mesmo Rossetti (1987) destaca que os aspectos regionais são a integração Nacional, contenção de efeitos regressivos, investimento em regiões carentes, regionalização do investimento, promoção de mudanças culturais e criação de órgãos regionais de fomento. Os aspectos de repartição da riqueza são facilitação do acesso a infraestrutura social, ampliação do sistema de transferência do setor público, melhoria do sistema de repartição, igualação das oportunidades, distribuição mais igualitária da propriedade e da riqueza e mudança na estrutura funcional de apropriação de rendas. Mediante esses aspectos de expansão, pode-se dizer que a extensão social do crescimento, proporciona um processo de mudança cultural.

Rossetti (1987) ainda explica que nesse processo, o aumento da capacidade produtiva consequente à modernização, motiva o aumento da exploração de reservas naturais que de certo modo, interfere na estrutura da população. Desse modo, Rossetti (1987) afirma que a extensão social do

crescimento deve viabilizar a erradicação da pobreza, ou seja, promover melhorias na condição de vida da população, o que inclui investimentos em saúde, educação, saneamento básico, nutrição, habitação e programas que possam garantir um padrão de consumo equivalente ao bem-estar do indivíduo. Portanto, no processo de mudança cultural Rossetti (1987) afirma que deve ocorrer a propagação dos benefícios do crescimento, e o fortalecimento de lideranças políticas que levem ao progresso. Rossetti (1987) expõe que a política econômica deve ter como objetivos complementares a redução de desigualdades regionais de renda e a melhoria da estrutura de repartição da renda.

O crescimento de uma economia apenas não pode garantir desenvolvimento econômico, para isso é necessário que a sociedade de possa ter acesso aos benefícios do crescimento. Para atingir o objetivo de tornar a desenvolvimento da economia em algo real surgem as políticas públicas como instrumento do estado para tentar repartir os benefícios do crescimento econômico, ou seja, as políticas públicas têm como objetivo tornar a economia de um país mais justa e possibilitar que os indivíduos tenham as mesmas oportunidades, estabelecendo assim que essas políticas tem um caráter temporário e devem ser utilizadas apenas até que as lacunas que existem na economia sejam solucionadas.

No terceiro tópico introduziu-se um panorama sobre as principais questões que relacionam crescimento e desenvolvimento econômico, bem como o papel das políticas públicas em proporcionar crescimento e desenvolvimento de uma nação. No próximo tópico serão discutidas as principais políticas públicas de transferência de renda incorporadas nas agendas políticas dos governos nos últimos anos.

4. Programas de Transferência de Renda

Os programas de assistência social no Brasil ganharam maior relevância a partir da Constituição Federal 1988, em especial buscando resgatar e garantir direitos de natureza social retirados durante o período militar. Segundo Soares e outros (2006) a erradicação da pobreza só poderá ser cumprida com a utilização de políticas de transferência de renda, pois sem os programas de transferência de renda qualquer tentativa de redução da desigualdade seria insatisfatória.

Para Soares e outros (2006) a divulgação da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios de 2004 (PNAD) foi extremamente importante para continuidade e o desenvolvimento dos programas do governo, pois nessa pesquisa pela primeira vez foram coletados dados referentes a esses programas de transferência de renda. O foco desses programas são principalmente as pessoas que estão à margem da sociedade e não tem acesso a serviços considerados básicos para subsistência de um indivíduo as políticas assistencialistas, fazem parte delas os programas de distribuição de e de renda, estão ligadas ao conceito de “Welfare State” estado de bem-estar social, que tem por objetivo segundo Fiori a “Proteção Social”. (Ver Tabela 02 abaixo)

Tabela 2
Comparação, em números absolutos, entre a Pnad e os registros administrativos

Programa	Registros Administrativos	Pnad	Sub (-) ou Sobre (+) Cobertura da Pnad
BPC Deficiente	1,098,552	437,701	-60%
BPC Idoso	885,236	324,575	-63%
Subtotal Loas	1,983,788	762,276	-62%
Bolsa-Família	5,035,660	2,089,970	-58%
Bolsa-Escola	3,381,486	3,803,526	12%
Bolsa-Alimentação	251,459	536,149	113%
Cartão-Alimentação	107,907	752,112	597%
Auxílio-Gás	4,220,953	3,491,400	-17%
Subtotal Outros	12,997,465	10,673,157	-18%
Total	14,981,253	11,435,433	-24%

Fonte: Soares e outros (2006, p. 14)

Políticas de transferência de renda são aquelas em que o beneficiário recebe uma quantia sem ter que contribuir para financiá-la. As políticas de transferência de renda surgem com objetivo de cobrir falhas socioeconômicas e

contribuir para desenvolvimento de uma economia, principalmente no que tange a concentração de renda.

Conforme destaca Rossetti (1987), a formulação de uma política que vise o desenvolvimento de uma economia deve levar em consideração vários aspectos e, não apenas o crescimento da produção. São os aspectos do crescimento, à extensão social do crescimento e o processo de mudança cultural. Dentro do processo de crescimento Rossetti (1987) cita a modernização e aumento da capacidade produtiva, o aproveitamento de reservas naturais e adequação do tamanho e da estrutura da população. As extensões sociais do crescimento segundo o autor devem visar a erradicação da pobreza e melhorias nas condições de vida da população, o que inclui investimentos em saúde, educação, saneamento básico, nutrição, habitação e programas que possam garantir um padrão de consumo mínimo.

No processo de mudança cultural Rossetti (1987) afirma que deve ocorrer a propagação dos benefícios do crescimento, e o fortalecimento de lideranças políticas que levem ao progresso.

Rossetti (1987) conclui afirmando que a política econômica deve ter como objetivos complementares a redução de desigualdades regionais de renda e a melhoria da estrutura de repartição da renda.

Os principais programas de transferência de renda realizados no Brasil foram respectivamente o Benefício de Prestação Continuada, Programa de Erradicação do Trabalho Infantil, Bolsa-Escola, Bolsa-Alimentação, Auxílio-Gás, Cartão-Alimentação do Fome Zero e o Bolsa Família.

Segundo Soares e outros (2006) O Benefício de Prestação Continuada é um programa de transferência de renda que não depende de contribuição prévia e beneficia idosos acima de 65 anos e pessoas portadoras de deficiências físicas que não poderiam trabalhar, devendo em ambos os casos possuírem uma renda per capita abaixo de $\frac{1}{4}$ do salário mínimo. Esse programa começou a ser implementado em 1996 e os beneficiários receberiam um salário mínimo mediante a avaliação médica e de perito, mas a cada dez anos os beneficiários passariam por uma nova avaliação e caso fosse necessário o benefício poderia ser retirado, conforme destaca Soares e outros (2006).

O Programa de Erradicação do Trabalho Infantil Segundo Soares e outros (2006) teve como objetivo combater o trabalho infantil tendo início em 1996 com um benefício no valor de R\$25,00 por criança de famílias em área rural e R\$40,00 por criança em famílias em área urbana, conforme destaca Soares e outros (2006). Esse programa beneficiava famílias com crianças entre 7 e 15 anos, que trabalham ou estavam na eminência de trabalhar em atividades que seriam prejudiciais à saúde e a formação de criança, conforme destaca Soares e outros (2006) . A prestação desse benéfico segundo o autor era condicionada ao comprometimento das famílias em manter essas crianças na escola com uma frequência mínima de 75% nas aulas.

O Bolsa-Escola assim como o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil tinha objetivo atingir crianças de 7 a 15 anos em famílias que tinham renda inferior a R\$90,00 por membro e começou a ser implementado em 2001 com benefício de R\$15,00 por criança com o limite de três crianças por família e condicionado a frequência escolar mínima de 85%, conforme destaca Soares e outros (2006).

O Bolsa-Alimentação foi mais um programa de transferência de renda que como o anterior também foi implementado em 2001 e segundo Soares e outros (2006) foi iniciativa do Ministério do Trabalho, para combater a mortalidade infantil . Segundo o autor os critérios para ser beneficiado por esse programa eram famílias com renda por membro menor que $\frac{1}{2}$ salário mínimo por cada membro da família, com crianças de 0 a 6 anos com o limite de três crianças por família o valor do benefício tinha o valor de R\$15,00 por criança com o limite de R\$45,00 por família.

O Auxílio-Gás foi outro programa de transferência de renda que também foi implementado em 2001 e tinha como alvo famílias que tinham renda per capita de R\$90,00 em caso de a família possuir algum outro benéfico de outros programas de transferência de renda esse eram excluídos dos do cálculo da renda da família. O único critério para participar desse programa era estar cadastrados no Cadastro Único e o valor do benefício era de R\$7,50 , conforme destaca Soares e outros (2006).

Segundo Soares e outros(2006) Cartão-Alimentação do Fome Zero foi implementado em 2003 no início do governo Lula e consistia na transferência

de renda para famílias com renda inferior a $\frac{1}{2}$ salário por cada membro da família que receberia o benefício pelo período de seis meses, podendo ser estendido por no máximo dezoito meses com o valor de R\$50,00 por família.

O Bolsa-Família segundo Soares e outros (2006) é o principal programa de combate à pobreza do Governo Federal e foi resultada da unificação de uma série de programas de transferência de renda condicionados, foram eles o Fome Zero, Bolsa-Escola, Bolsa-Alimentação, Bolsa-Escola e o Auxílio-Gás. O Bolsa-Família tem como objetivo beneficiar as famílias com renda per capita abaixo dos R\$100,00 e que estivessem no Cadastro Único e a escolha das famílias que seriam beneficiadas era feita em âmbito Municipal tendo como único critério a para seleção da família a renda. Segundo Soares e outros (2006) cada município tinha uma cota, que era estimada utilizando a Pnad de 2001, os valores do benefício variavam de acordo com a renda familiar. A família que tinha uma renda per capita inferior a R\$50,00 receberia o benefício no valor de R\$50,00 e as famílias com renda superior a R\$50,00 e inferior a R\$100,00 só poderiam ser beneficiadas se na composição da família houvessem crianças de 0 a 15 anos e assim como o Bolsa-Alimentação o benefício tinha o valor de R\$15,00 por criança com o limite de três crianças ou R\$45,00 por família, com a ressalva que o benefício de renda por criança poderia ser acumulado com a benefício por renda básica de R\$50,00 atingindo o limite de R\$95,00. Esse programa também contava com uma série de condições que visavam melhorar a qualidade de vida das famílias envolvidas no programa, famílias com crianças tinha que manter o cartão de vacinação em dia, visitas frequentes ao posto de saúde, realização de acompanhamento pré-natal e a realização de alguns cursos de capacitação profissional, conforme destaca Soares e outros (2006).

Observando a estrutura e histórico dos programas de transferência de renda no Brasil fica evidente a evolução desses programas e tanto no que se refere aos critérios para eleger as famílias que serão beneficiadas e as exigências que deveriam ser cumpridas para manutenção do benefício. Inicialmente eram mais simples e passam a ter uma estrutura mais complexa, principalmente com a unificação dos programas já existentes o que mostra uma preocupação do estado referente a promover uma melhoria na saúde e

educação das crianças e também a busca por uma capacitação profissional dos adultos. Observando a evolução dos critérios utilizados para criação do programa podemos afirmar que os programas de transferência de renda no Brasil começam com o objetivo de combater a pobreza, mas com o um período de maturação eles passam a buscar capacitar os beneficiários para que ele possa conseguir aumentar sua renda.

No quarto tópico foram listados e explicados quais foram os principais programas de transferência de renda utilizados no país e como eles evoluíram ao longo dos anos, até a criação do Bolsa Família. Com base nesses programas o quinto tópico irá analisar como os programas de transferência de renda afetam a distribuição de renda e a redução da pobreza.

5. Impacto do Bolsa Família na Distribuição de Renda

Nesse tópico serão discutidos os efeitos do programa Bolsa-Família sobre a distribuição de renda, bem como será analisado os efeitos desse programa sobre a economia. Em resumo, nesse tópico se busca verificar como os programas de transferência de renda podem afetar a desigualdade e ajudar pessoas que estão abaixo da linha da pobreza a ter acesso a serviços básicos. O caminho a seguir passa pela visualização dos dados que expressam a elevação nos gastos do governo com programas de transferência de renda. Esses gastos de alguma forma afetam os níveis de desigualdade promovendo uma melhora nos índices de desenvolvimento socioeconômico.

As políticas públicas para redução da desigualdade e concentração de renda sempre foram desafios presente na economia brasileira, mesmo sendo um tema amplamente debatido em diversos períodos, apenas no final dos anos 90 e início dos anos 2000 o Estado passou a buscar, através de programas de transferência de renda, combater a desigualdade.

Pode-se observar na Tabela 03 abaixo que o comportamento dos índices que mensuram a desigualdade sinaliza constantes quedas nos níveis desta, em especial o Índice de Gini e o Índice de Theil, conforme destacam Corgosinho e outros (2013). A partir de 2003 com a maior intensificação dos programas de transferência de renda os índices que medem a desigualdade começam a cair de forma constante, o que é algo completamente diferente do padrão brasileiro que normalmente sempre teve esses índices em torno de um mesmo intervalo com algumas oscilações dentro desse padrão.

Tabela 3
Índices de desigualdade de renda (Gini e Theil), Brasil, 2003-2009

Anos	Índice de Gini	Índice de Theil
2003	0,583	0,686
2004	0,572	0,665
2005	0,569	0,659
2006	0,563	0,644
2007	0,556	0,624
2008	0,548	0,608
2009	0,543	0,597

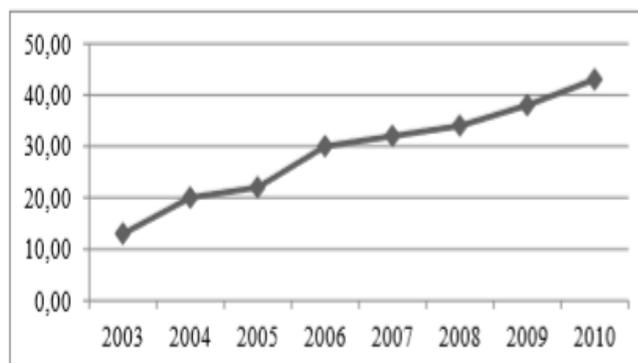
Fonte: Corgosinho e outros(2013, p. 139)

Corgosinho e outros (2013) destacam que os programas sociais;

(...)supracitados até o momento mostram um aspecto diferente, na comparação do Governo Lula aos demais períodos, haja vista que a recuperação do crescimento se dá num contexto de evolução dos indicadores de distribuição de renda e de pobreza. Exemplo disso é a evolução do índice de Gini do Brasil, de 0,59 em 2003, para 0,54 em 2009. Os efeitos, em termos de queda da pobreza, também foram importantes, dada a redução da parcela da população em condições de extrema pobreza da casa dos 11,49% em 2005, para 7,28% em 2009 (IPEADATA, 2013). É relevante ressaltar também a importância da melhora na distribuição de renda e sua contribuição para ampliar o mercado consumidor brasileiro. Os gastos dessa nova classe de consumidores evitaram a retração profunda na demanda agregada brasileira, frente à crise de 2008. (...) (CORGOSINHO ET. AL., p.139)

Essas quedas constantes podem ser explicadas, em parte, pela evolução dos programas de transferência de renda que exercem uma função primordial para possibilitar a queda da desigualdade. No Gráfico 03 abaixo pode ser observado como os gastos do governo com políticas públicas foram crescendo em todo o período entre 2003 e 2010. Segundo Mattos (2017) esses gastos constantes eram necessários, pois só com os investimentos do governo nas políticas sociais a concentração de renda poderia melhorar em tempo eficiente. Analisando a evolução dos gastos do governo em relação a Tabela 04 anterior é visível a relação entre a elevação nos gastos do governo para combater a desigualdade como a redução nos índices que medem essa variável.(Ver Gráfico 02 abaixo)

Gráfico1
Gastos do Governo com Políticas Públicas



Fonte: Corgosinho e outros (2013, p.142)

O número de beneficiados pelo programa Bolsa-Família quase dobrou no período de 2003 a 2010, o que mostra que o programa teve um grande alcance em todo país, segundo Cargosinho e outros (2013). A região do país com mais número de beneficiários e a região nordeste concentra quase a metade dos beneficiados pelo programa seguido da região sudeste, norte, sul e centro-oeste respectivamente. De uma forma geral os valores pagos aos beneficiários aumentaram acompanhando o número de pessoas beneficiadas, com a única exceção sendo entre os anos de 2005 a 2006 e de 2009 a 2010 em que houve uma queda do valor per capita de cada benefício. (Ver Tabela 04 abaixo)

Tabela 4
Beneficiados pelo Bolsa-Família

Anos	Indivíduos beneficiados (milhões)	Valor per capita dos benefícios
2004	6.571.839	R\$ 57,82
2005	8.700.445	R\$ 63,06
2006	10.965.810	R\$ 61,81
2007	11.046.076	R\$ 71,24
2008	10.557.996	R\$ 78,51
2009	12.370.915	R\$ 94,67
2010	12.778.220	R\$ 87,95

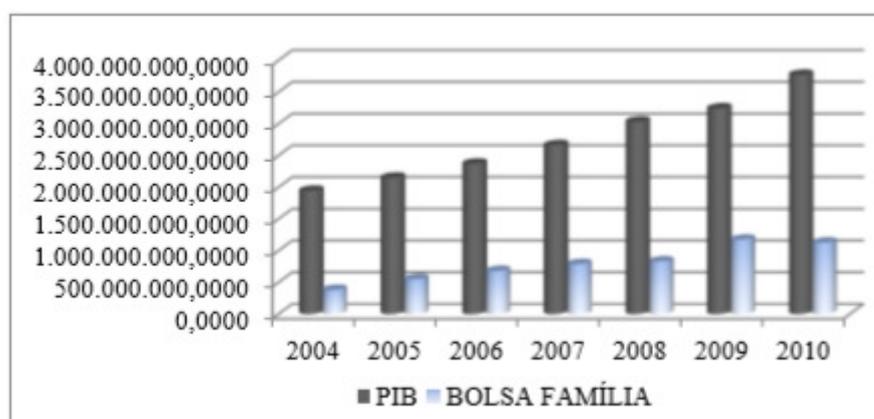
Fonte: Corgosinho e outros (2013, p.145)

Corgosinho e outros (2013) também qualificam esses números relacionados aos beneficiados com o programa Bolsa-Família. Segundo eles, sob outra perspectiva,

(...)tem-se o Nordeste, região brasileira com maior número de pessoas beneficiadas por este programa. No início do PBF, em 2004, essa região possuía, aproximadamente, três milhões de beneficiados. Já os dados de 2010 revelam o total de beneficiados superior a seis milhões de pessoas, o que representa acréscimo de quase 100%. A respeito desta evolução, é válido lembrar que tem sido consenso que a região Nordeste, apesar dos avanços em seus indicadores de pobreza, ainda concentra o maior número de indivíduos nesta condição, tornando-se propensa a concentrar recursos disponibilizados pelo PBF (...)(Cargosinho e outros,2013,p.145)

Outro aspecto que merece destaque no que tange a evolução dos gastos do governo com programas de transferência de renda é como esses gastos acompanharam o crescimento do Produto Interno Bruto. Esse movimento pode ser constatado a partir da elevação do PIB que acaba por contribuir para que o gasto com Bolsa-Família também cresça ao longo do período. Segundo Cargosinho e outros (2013) fica evidente que os gastos sociais podem contribuir para o crescimento da economia. O Gráfico 02 a seguir mostra a trajetória do PIB e dos gastos do governo com o Bolsa-Família, no período de 2003 a 2010.

Gráfico 2
PIB x Gastos com Política Públicas



Fonte: Cargosinho e outros (2013, p.144)

O programa Bolsa-Família e a decisão de manter constante a elevação nos gastos foram de extrema importância para os resultados socioeconômicos obtidos durante o período de 2003 a 2010, evidenciando como os gastos sociais podem dar retornos relevantes para dinâmica da economia. Os gastos com programas de transferência de renda também afetaram a educação, alimentação e saúde das famílias envolvidas em no programa Bolsa-Família, que tinham que cumprir uma série de exigências para continuar participando do programa. Os dados visualizados nesse tópico expressaram como o Bolsa-Família afetou positivamente a dinâmica econômica do país e, principalmente, propiciou uma redução na concentração de renda que em outros períodos de crescimento econômico não foram observados.

Nesse quinto tópico foi realizado um levantamento sobre os resultados dos programas de transferência de renda listados no quarto tópico e como eles afetam a distribuição de renda no país. O próximo tópico será a conclusão do trabalho e irá concluir com base nos tópicos anteriores sobre a evolução da distribuição de renda no Brasil, e como os programas de transferência de renda afetaram a distribuição de renda no Brasil.

6. Conclusão

As observações levantadas nesse trabalho monográfico sobre distribuição de renda e como ao longo dos anos o debate sobre os modelos de crescimento econômico vis-à-vis a distribuição de renda tem uma profunda relação, já que o crescimento do produto interno resulta em um aumento da renda per capita. Mas só o crescimento econômico não é suficiente para o desenvolvimento e conseqüentemente redução da concentração de renda que historicamente sempre foi um problema latente na economia brasileira, que mesmo em períodos com crescimento econômico, a distribuição de renda foi deixada de lado, pois existiam outras prioridades na pauta econômica. Após anos de debate e períodos em que o governo tinha como objetivo tornar a economia brasileira mais estável, as políticas públicas e principalmente os programas de transferência de renda surgiram como uma tentativa de minimizar a concentração de renda e ao mesmo tempo como forma de fomentar o desenvolvimento socioeconômico.

Os programas utilizados pelo governo para combater a pobreza e desigualdade passaram por um processo de transformação e amadurecimento que, principalmente nos critérios para selecionar os participantes dos programas do governo, as exigências deixaram de ter como base só o aspecto financeiros, alimentação e frequência escolar e passaram a se preocupar com o desenvolvimento das crianças e com a qualificação profissional dos adultos. A unificação de diversos programas de transferência de renda no Bolsa-Família somado aos constantes aumentos dos gastos do governo com o objetivo de erradicar a pobreza e promover a redução da desigualdade foram seguidos de reduções significativas e constantes dos índices que medem a concentração de renda.

Os resultados levantados através deste trabalho analisaram a existência de uma relação muito relevante entre os gastos com políticas públicas e redução da desigualdade, mas os parâmetros utilizados para formular as políticas que serão utilizadas devem ser moldados para situação socioeconômica na qual serão utilizados, sendo assim eles poderão ser mais eficientes. O que não foi possível concluir neste trabalho é se a redução da

desigualdade alcançada nesse período poderia resistir a crises econômicas ou se a desigualdade voltaria a crescer, levantando assim o questionamento sobre a duração dos efeitos dessas políticas se mantem em longos períodos.

Os programas de transferência de renda se apresentaram como um mecanismo para acelerar o processo de distribuição de renda complementando e renda de pessoas com nível de renda mais baixo, e os resultados obtidos com essas políticas geram desenvolvimento em períodos de estabilidade e crescimento da economia, ou seja os ciclos econômicos positivos são fundamentais para fomentar a distribuição de renda e combate à pobreza, pois um produto maior permite ao Estado financiar os mecanismos utilizados para promover a distribuição de renda. Os efeitos dos programas de distribuição de renda, entre eles se destaca o Bolsa-Família, foram muito positivos no combate à desigualdade, juntamente aumento dos gastos do Governo conseguiram reduzir de forma significativa a desigualdade.

REFERÊNCIAS

ANDRADE, Rita de. **Teoria do Capital Humano e a Qualidade da Educação nos Estados Brasileiros**. Rio Grande do Sul. Universidade Federal do Rio Grande do Sul .2010. Disponível em: <<http://www.lume.ufrgs.br/handle/10183/25425>> Acesso em: 21 out. 2017.

BARBOSA, Nelson SOUZA, J. A. P. **A Inflexão do Governo Lula: Política Econômica, Crescimento e Distribuição de Renda**, in: E. Sader e M. A. Garcia (orgs.) Brasil: entre o Passado e o Futuro. São Paulo: Fundação Perseu Abramo e Editora Boitempo. Também disponível em: <<http://nodocuments.files.wordpress.com/2010/03/barbosa-nelson-souza-jose-antonio-pereira-de-a-inflexao-do-governo-lula-politica-economica-crescimento-e-distribuicao-de-renda.pdf>> . Acesso em: 22 set 2017.

Banco Nacional do Desenvolvimento. **Desenvolvimento econômico, investimento, mercado de trabalho e distribuição de renda, 1aed**. Rio de Janeiro, BNDS,1992.

BARONE, Ricardo Stazzacappa; BASTOS, Pedro Paulo Zahluth; MATTOS, FAM. **A distribuição de renda durante o “milagre econômico” brasileiro: um balanço da controvérsia**. TD, v. 251, p. 11-20, 2015. Disponível em: < <http://www.eco.unicamp.br/docprod/downarq.php?id=3386&tp=a>> . Acesso em: 25 set. 2017.

CORGOSINHO, Rogério Cesar; DA CRUZ, Aline Cristina; TORRES, Daniela Almeida Raposo. O Programa Bolsa Família como instrumento de crescimento pró-pobre no governo Lula. **Revista Economia e Desenvolvimento**, v. 12, n. 1, 2013.

CORREA, Alexandra Baiochi Antunes. **Pobreza: Conceito e Definição**.Puc Rio: INTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA, 2011. p. 33 - 40. Disponível em: <http://www.maxwell.vrac.puc-rio.br/17977/17977_5.PDF> . Acessoem: 25 set. 2017.

CURADO, Marcelo. **Uma avaliação da economia brasileira no Governo Lula**.2011. Disponível em<revistas.ufpr.br/ret/article/download/26881/17837> Acesso em 04 ago.2016

FIORI, José Luís. **O Estado do Bem-Estar Social:Padrões e Crises** .São Paulo: Instituto de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo, 2012. Disponível em:<<http://www.iea.usp.br/publicacoes/textos/fioribemestarsocial.pdf>> . Acesso em:22 set. 2017.

FURTADO, Celso. **Formação econômica do Brasil, 7aed**. São Paulo, Cia. Editora Nacional,1967.

HOFFMANN, Rodolfo. **Distribuição de renda e crescimento econômico**. Disponível em <<http://www.scielo.br/pdf/ea/v15n41/v15n41a07.pdf>> Acessado em 24 out.2017

HOCHHEIM OLIVEIRA, Cláudia; MEIRA PINTO, Maira. **Política de assistência social e cidadania no Brasil hoje: alguns elementos para discussão**. Revista Katálysis, v. 8, n. 1, 2005. Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/katalysis/article/viewFile/7019/6501>> . Acesso em: 25 set. 2017.

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

LINHARES, Fabricio et al. **A hipótese de Kuznets e mudanças na relação entre desigualdade e crescimento de renda no Brasil**. Brasília: INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA, 2012. p. 403-413. Disponível em: <<http://ppe.ipea.gov.br/index.php/ppe/article/view/1330/1123>> . Acesso em: 02 nov. 2015.

MARX, Karl. **O Capital crítica da economia política, 4aed**. São Paulo, Editora Nova Cultural Ltda,1996.

MATTOS, Fernando Augusto Mansor. **O Debate sobre Distribuição de Renda ao Longo do Processo de Desenvolvimento Econômico do Brasil**. Revista da ABET, v. 16, n. 1, 2017 Disponível em: <<http://periodicos.ufpb.br/index.php/abet/article/view/36040>> . Acesso em: 02 out. 2018.

MILL, John Stuart. **Princípios de economia política, 3aed**. São Paulo, Cia. Editora Nacional,1996.

PASINETTI, Luigi L. **Crescimento econômico e distribuição de renda, 1aed**. Rio de Janeiro, Zahar Editora,1974.

PIKETTY, Thomas. **A economia das desigualdades**. Leya, 2014

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. **O que é Desenvolvimento Humano investimento**. Rio de Janeiro, PNUD,2000. Disponível em:

<<http://www.br.undp.org/content/brazil/pt/home/idh0/conceitos/o-que-e-desenvolvimento-humano.html>> . Acesso em: 23 set. 2017.

RICARDO, David. **Princípios de economia política e tributação, 6aed**. São Paulo, Editora Nova Cultural Ltda. 1985.

ROSSETTI, José Paschoal. **Política e Programação Econômica , 7ed**. São Paulo, Atlas. 1987.p.171-181

Souza, A. P. **Políticas de distribuição de Renda no Brasil e o Bolsa Família.** *Brasil: a nova agenda social.* Rio de Janeiro.2011, Disponível em:
< http://cmicro.fgv.br/sites/cmicro.fgv.br/files/arquivos/WP_1_2011.pdf > .
Acesso em: 23 out. 2017.

SOARES, Fabio Veras et al. **Programas de transferência de renda no Brasil: impactos sobre a desigualdade.** 2006. , Disponível em:<
http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1228.pdf> Acesso em: 10 out. 2018

WOLFFENBUTTEL, Andrea. **Revista Desafios do Desenvolvimento.4ed**
INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Brasília. 2004,
Disponível
em:<[http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/comunicado/120925_](http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/comunicado/120925_comunicadodoipea155_v5.pdf)
[comunicadodoipea155_v5.pdf](http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/comunicado/120925_comunicadodoipea155_v5.pdf) titulo> Acesso em: 20 out. 2017