

## Considerações sobre os Programas de Transferências Diretas de Renda no Brasil no período de 1998 a 2004

### Considerations about programs of direct income transfers in Brazil between 1998 and 2004

*Danielle Pereira de Araújo\**  
*Gilson Batista de Oliveira\*\**

#### Resumo

As desigualdades sociais evidenciadas após a Segunda Guerra Mundial tornaram-se alvo de discussões nos órgãos de planejamento dos países em desenvolvimento. O crescimento econômico passou a ser perseguido como a única solução para os problemas sociais. Porém, pesquisas do Banco Mundial e da Organização das Nações Unidas comprovaram a teoria de alguns economistas de que apenas o crescimento não é suficiente, e de que a solução deriva principalmente de uma distribuição mais igualitária da renda. O Brasil é um dos países com pior distribuição de renda do mundo. A nossa situação é bem próxima da de alguns países do continente africano. Como forma de combater a pobreza, o governo federal tem como instrumento as transferências diretas de renda, representadas basicamente pela Previdência Social e pelos Programas de Transferência de Renda, que ganharam maior enfoque em 2001, no segundo mandato do governo de Fernando Henrique Cardoso, e tiveram maior evidência após a criação do Fome Zero, em 2003, no governo Lula.

**Palavras-chave:** desigualdade; transferência; distribuição; renda.

#### Abstract

The social differences evidenced after the Second World War, have been the focus of the discussion in the planning agencies of the developing countries. Economic growth started to be pursued as the only solution for these social problems. However, research from the World Bank and the United Nations have proven the theory of some economists that growth alone will not be enough, the solution will come mainly from distribution of income. Brazil is one of the countries with worse distributions of income in the world. Our situation is very similar to some countries in the African continent. As a way to fight poverty the Federal Government has as instrument the direct transferences of income, represented basically by the Social Welfare and the Programs of Transference of Income, that have gained greater emphasis in 2001, during the second term of Fernando Henrique Cardoso and got even greater emphasis in the creation of Zero Hunger, in 2003, in the government of President Lula.

**Key words:** inequality; transference; distribution; income.

\* Economista pela UNIFAE - Centro Universitário Franciscano. E-mail: Danielle.Araujo@kraftla.com  
Este artigo é baseado em sua monografia de graduação em Ciências Econômicas, apresentada ao Curso de Ciências Econômicas da UNIFAE.

\*\* Doutorando em Desenvolvimento Econômico pela Universidade Federal do Paraná (UFPR). Professor da UNIFAE. E-mail: gilsono@fae.edu

## Introdução

Os primeiros anos após a Segunda Guerra Mundial foram marcados por uma imensa crise mundial. Com a crise, as desigualdades sociais ficaram mais evidentes e passaram mais fortemente a ser alvo de debates e discussões, que se intensificaram com a criação da Organização das Nações Unidas (ONU), em 1945.

O Brasil é considerado um dos países com os maiores índices de pobreza do mundo. Segundo dados do Banco Mundial, o percentual de pobres no País é semelhante ao de países com renda *per capita* muito inferior, como Etiópia e Mauritânia. Em função disso, o governo federal destina parte de seu orçamento ao combate à exclusão social. Este é denominado Orçamento Social, incluindo-se aí todos os gastos com educação, cultura, saúde e outros. No Orçamento Social estão, também, as transferências monetárias à população, através, principalmente, da Previdência Social e dos Programas de Transferência de Renda.

O presente artigo tem como objetivo analisar a eficácia dos programas de transferência de renda na promoção do desenvolvimento, isto é, no combate à pobreza e à desigualdade social, no período de 1998 a 2004, o qual reflete o encerramento (resultados acumulados) do governo Fernando Henrique Cardoso, a transição e os resultados iniciais do governo Lula. Com isso, espera-se demonstrar que as ações propostas após 2002 não são excludentes, e sim complementares e agregativas às ações do período imediatamente anterior.

## 1 Desenvolvimento e distribuição de renda

Ampliadas as discussões sobre os problemas sociais, após a Segunda Guerra Mundial, o crescimento econômico passou a ser visto como o caminho para o desenvolvimento econômico e, conseqüentemente,

para o combate à miséria, ao desemprego e às desigualdades políticas, sociais e econômicas.

Para Rossetti (1995), são muitas as razões que trouxeram para o primeiro plano o debate sobre o crescimento econômico. As comparações internacionais de taxas de crescimento passaram a ser encaradas como indicadores de êxito ou de fracasso da política econômica das nações.

Contudo, a experiência tem demonstrado que o desenvolvimento econômico não pode ser confundido com crescimento, porque os frutos dessa expansão nem sempre beneficiam a economia como um todo e o conjunto da população (SOUZA, 1999).

De acordo com Jaguaribe (1986), a promoção eqüitativa do desenvolvimento econômico e do bem-estar social é resultado sobretudo de uma decisão política voluntariosa, sustentada por um apoio social suficiente e organizado. Com uma conjugação favorável de empenho político e apoio social, as políticas adotadas terão sua eficácia garantida pelo grau de precisão do diagnóstico da situação presente, além de ponderada fixação de prioridades e adequada escolha de cursos de ação específicos. O desequilíbrio entre o apoio político e o apoio social pode tornar as boas intenções em resultados decepcionantes. O desenvolvimento econômico está associado às melhorias na qualidade de vida da população, por meio, principalmente, de uma distribuição igualitária da renda.

Para medir a distribuição de renda, os índices mais comumente usados são o Índice de Gini e o de Theil.<sup>1</sup> Ambos podem variar de zero a um, sendo tanto melhor quanto mais próximo de zero, ou seja, em zero haveria uma perfeita distribuição da renda. Também pode ser observado o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), criado pelas Nações Unidas para o PNUD (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento). Este combina três variáveis: saúde (longevidade), educação

<sup>1</sup> Ver mais em: HOFFMANN, Rodolfo. **Distribuição de Renda – Medida de Desigualdade e Pobreza**. São Paulo: Edusp, 1998.

e renda, podendo variar entre zero e um e, ao contrário dos índices de Gini e Theil, é tanto melhor quanto mais próximo de um. O IDH classifica os países quanto ao grau de desenvolvimento humano, podendo apontar baixo, médio e alto desenvolvimento.<sup>2</sup>

Em 2003, o Banco mundial realizou uma pesquisa sobre o combate à pobreza em 14 países intitulada "*Pro-Poor Growth in the 1990s. Lessons and Insights for 14 Countries*".<sup>3</sup> O objetivo desta pesquisa era entender melhor as opções de políticas para aumentar o impacto do crescimento na redução da pobreza, bem como compreender como este impacto varia dependendo da política e das condições de cada país.

O estudo mostrou que houve, em média, um crescimento de 2,66% do PNB *per capita*, e que o número de pessoas vivendo na pobreza reduziu-se em 2,62%, porém ocorreu um aumento no coeficiente de Gini de 0,25%, mostrando um aumento na desigualdade de distribuição da renda.

As estatísticas sistematizadas de distribuição de renda começam a existir no Brasil somente após os anos 1960.

Entre 1968 e 1973, a economia brasileira viveu o chamado "milagre econômico", período em que o PIB passou de R\$ 386 bilhões para R\$ 663 bilhões, um aumento de cerca de 72%.<sup>4</sup> Para tal crescimento, a equipe econômica, liderada por Antônio Delfim Netto, manteve extremo controle dos preços e salários e aumentou a concessão de crédito. Crédito este financiado pelo capital externo.

Essas medidas resultaram na redução ponderável do salário mínimo real, que entre 1964 e 1974 sofreu uma perda de poder aquisitivo de 42% e elevou a dívida externa de US\$ 3,4 bilhões para US\$ 12,6 bilhões (LACERDA, 2003).

O intenso crescimento no período do milagre econômico brasileiro trouxe grandes benefícios para as classes de maior renda. A renda concentrou-se ainda mais em consequência da diminuição do valor real do salário mínimo.

O aumento progressivo da desigualdade na distribuição de renda tornou-se ponto central da crítica à "política nacional de desenvolvimento", porém para Delfim era preciso "esperar o bolo crescer para depois dividi-lo".

A concentração de renda continuou a se elevar, tendo sido crescente entre 1960 e 1993. Em 1960, os 50% mais pobres detinham 17,4% da renda total, enquanto o 1% mais rico detinha 12,1% desta. Em 1993, os 50% mais pobres tinham 12,9% da renda total, enquanto o 1% mais rico tinha 15,5% desta. Esta mudança na posse da renda é facilmente observada no índice de Gini, que passa de 0,497, em 1960, para 0,602 em 1993.

A implementação do Plano Real, em meados de 1994, proporcionou ao Brasil a estabilização da moeda, provocando inicialmente uma melhora na renda da fatia mais pobre da população.

Em 2002, último ano do governo de Fernando Henrique Cardoso, 13,4% da renda total estava nas mãos do 1% mais rico, e 13,0% nas mãos dos 50% mais pobres. Uma melhora significativa ocorreu em 2003, quando o 1% mais rico passou a deter 12,7%, e os 50% mais pobres, 15,5% da renda total.

<sup>2</sup> O IDH é calculado através do método distancial, que pondera a situação de cada componente em relação aos indicadores máximos e mínimos apresentados no grupo de análise. Isso é feito com as variáveis de renda *per capita* (que gera o indicador de renda), taxa de analfabetismo (gera o indicador de educação) e esperança de vida ao nascer (gera o indicador de longevidade). Depois, extrai-se uma média aritmética simples para se chegar ao resultado do IDH. Assim, resultados do IDH menores que 0,5 indicam países de baixo desenvolvimento humano; valores iguais a 0,5 e menores que 0,8 refletem médio desenvolvimento; e se esses valores forem iguais ou maiores que 0,8 significa que o país está com alto grau de desenvolvimento humano.

<sup>3</sup> Os países observados foram: Bangladesh, Bolívia, Brasil, Burkina Faso, El Salvador, Ghana, Índia, Indonésia, Romênia, Senegal, Tunísia, Uganda, Vietnã e Zâmbia.

<sup>4</sup> Fonte: IPEADATA > Disponível em [www.ipeadata.gov.br](http://www.ipeadata.gov.br). Unidade de valor: R\$ de 2004.

O índice de Gini<sup>5</sup> reflete as más condições da distribuição de renda no Brasil. Dentre os 177 países analisados no Relatório de Desenvolvimento Humano 2004, lançado mundialmente pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento Humano (PNUD) e divulgado em Dublin (Irlanda), apenas 4% possuem índices de Gini mais elevados que o Brasil, entre eles países como Serra Leoa e África do Sul.

Ainda segundo esse relatório, o Brasil foi um dos países que mais evoluíram desde 1975, quando apresentava um IDH de 0,644. Em 1990, o IDH brasileiro passou a ser de 0,714 e, em 2002, de 0,775, passando a ocupar a 72ª posição. Esta relativa melhora deveu-se sobretudo aos índices relacionados à educação, dimensão em que o Brasil tem um dos melhores desempenhos, com uma marca superior à média latino-americana e proporcionalmente mais próxima dos países desenvolvidos.

## 2 Gastos sociais e transferências diretas de renda

Usualmente consideram-se gastos sociais os dispêndios associados à área de previdência e assistência social, saúde, educação, moradia, habitação, saneamento básico, amparo ao empregado e, no contexto do Brasil, organização agrária.

As transferências diretas de renda compõem o Orçamento Social da União e correspondem às transferências monetárias feitas pelo governo federal diretamente à população.

Conforme critério adotado pelo governo federal na composição do Orçamento Social da União, citado por Silva (2003), as transferências diretas subdividem-se da seguinte forma:

1) **Previdência Social:** é composta por Aposentadorias e Pensões (Regime Geral de Previdência Social - RGPS e Regime Jurídico Único

- RJU), ambas de caráter contributivo<sup>6</sup>, e pelos Salários Família e Maternidade e Auxílios Doença, Acidente, Reclusão e Abono Permanência, de caráter não-contributivo.

2) **Assistência Social:** é composta pelo Benefício de Prestação Continuada (regulamentado pela LOAS<sup>7</sup>) e pelos Programas de Transferência (Bolsa-Escola, Bolsa-Alimentação, Auxílio-Gás etc.)

3) **Outros:** compõe-se do Seguro-Desemprego e Abono Salarial.

A previdência social é responsável pela maior utilização dos recursos destinados às transferências de renda. Em 2002, por exemplo, as transferências diretas somaram cerca de R\$ 136 bilhões, dos quais R\$ 119 bilhões foram gastos com a previdência social (PORTUGAL, 2005).

O Regime Geral de Previdência Social destina-se a todos os trabalhadores do setor privado. As aposentadorias sob o Regime Geral podem ser requeridas por idade, invalidez ou por tempo de contribuição. Pode ainda ser requerida a aposentadoria especial, para o segurado que tenha trabalhado em condições prejudiciais à saúde ou à integridade física.

O Regime Jurídico Único ou Regime dos servidores públicos engloba todos os servidores públicos da União, estados e municípios, dos poderes executivo, legislativo e judiciário, correspondentes a cerca de 14% da população previdenciária.

Em 1996 foi instituído o Benefício de Prestação Continuada, em substituição à Renda Mensal Vitalícia<sup>8</sup>, que beneficiava idosos com mais de 65 anos ou inválidos, definitivamente incapazes para o trabalho. Em 1998 foi pago R\$ 1,1 bilhão em benefícios, em 2002

<sup>5</sup> Cabe lembrar que, quanto maior o índice de Gini, pior é o grau de distribuição de renda do País.

<sup>6</sup> Exige um determinado período de contribuição do cidadão para que ele possa adquirir o direito.

<sup>7</sup> Lei Orgânica de Assistência Social (Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993).

<sup>8</sup> Extinta pelo Decreto nº 1.744, de 18/11/1995.

foram R\$ 2,0 bilhões, atingindo aproximadamente R\$ 5,8 bilhões em 2005.

Nos Programas de Transferência de Renda, o governo repassa recursos aos beneficiários mediante o cumprimento de determinadas condições. Estes programas visam, principalmente, a minimizar as desigualdades existentes, aumentar a inclusão social e combater a pobreza no País.

Os programas de transferência de renda ganharam força no ano de 2001, no segundo mandato do governo de Fernando Henrique Cardoso, com a criação da Rede de Proteção Social<sup>9</sup>, que reunia vários programas de distribuição de renda do governo federal. Destacaram-se os seguintes: Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI), do Ministério de Assistência Social; Programa Bolsa-Escola, do Ministério da Educação; Programa Bolsa-Alimentação, do Ministério da Saúde, e o Auxílio-Gás, do Ministério das Minas e Energia (quadro 1).

Com o objetivo de reduzir custos e controlar melhor a concessão dos benefícios, em 2003 o presidente Luis Inácio Lula da Silva lançou o Programa Fome Zero e unificou todos os programas de transferência de renda. Entre eles está o Bolsa-Família, que uniu os programas Bolsa-Escola, Bolsa-Alimentação, Auxílio-Gás e Cartão-Alimentação em um único programa.

Foi criado também o Cartão-Cidadão, que substituiu os diversos cartões magnéticos utilizados em cada programa, permitindo que cada família retirasse direto no banco o valor monetário correspondente ao benefício que lhe é devido.

Segundo o relatório *Prestando Contas 2003* do governo federal, publicado pela Secretaria de Comunicação do Governo e Gestão Estratégica (SECOM), em 2002 o governo federal transferiu, mediante programas de inclusão social, R\$ 2,2 bilhões; em 2004 este valor passou a R\$ 5,3 bilhões.

QUADRO 1 - PROGRAMAS DA REDE DE PROTEÇÃO SOCIAL

NOME DO PROGRAMA	PÚBLICO-ALVO	VALORES	OBJETIVO	ANO DE INÍCIO	GASTO ANUAL (R\$ milhões)
Bolsa-Alimentação	Crianças de até 6 anos, gestantes e mães no período de amamentação até os seis meses, em famílias com renda mensal de até 1/2 salário mínimo <i>per capita</i> .	R\$ 15 por criança até 3 crianças	Melhorar as condições de saúde e nutrição de crianças, gestantes e nutrizes (mães que estejam amamentando).	2001	115,0
Erradicação do Trabalho Infantil (PETI)	Crianças de 7 a 15 anos envolvidas em trabalho insalubre, penoso ou degradante, em famílias com renda mensal de até 1/2 salário mínimo <i>per capita</i> .	R\$ 25 por criança na área rural e R\$ 40 na área urbana	Erradicar o trabalho infantil por meio de incentivos financeiros para as famílias manterem as crianças na escola.	1999	306,0
Bolsa-Escola	Crianças de 6 a 15 anos em famílias com renda mensal de até 1/2 salário mínimo <i>per capita</i> .	R\$ 15 por criança até 3 crianças	Aumentar a frequência escolar das crianças.	2001	1200,0
Auxílio-Gás	Famílias com renda mensal de até 1/2 salário mínimo <i>per capita</i> .	R\$ 7,50 ao mês por família, pagos bimestralmente em parcelas de R\$ 15	Subsidiar a compra do gás de cozinha.	2002	502,0

FONTE: Secretaria de Estado de Comunicação e Governo - 2002

<sup>9</sup> A Rede de Proteção Social era composta de 12 programas: Bolsa-Alimentação, Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI), Bolsa-Escola, Auxílio-Gás, Agente Jovem, Abono Salarial PIS/PASEP, Bolsa-Qualificação, Seguro Safra, Seguro Desemprego, Aposentadorias e Pensões Rurais, Benefício de Prestação Continuada (BPC) e Renda Mensal Vitalícia. Porém, foram considerados neste trabalho apenas aqueles desvinculados da Previdência Social.

Além das formas de transferência de renda mencionadas anteriormente, destacam-se o Seguro Desemprego, criado pela Constituição de 1988 e que beneficia o trabalhador demitido sem justa causa e o pescador artesanal durante o período de proibição de pesca, e o Abono Salarial, que consiste no pagamento de 1 salário mínimo por ano aos trabalhadores de empresas contribuintes do Programa PIS/PASEP que recebem até 2 salários mínimos mensais.<sup>10</sup>

Os Programas de Transferência de Renda são apontados por Suplicy como a possibilidade concreta, simples e objetiva de garantia do direito mais elementar do ser humano, o direito à vida, mediante uma justa participação na riqueza produzida (SUPLICY, 2002 *apud* SILVA, YASBEK & GIOVANNI, 2004).

### 3 As transferências e a distribuição de renda

O conjunto de indicadores relevantes para se medir o estado social de um país forma-se a partir da avaliação de uma série de fatores e índices: acesso à educação, oportunidade de emprego, condições

habitacionais, expectativa de vida, assistência à saúde, proteção ao trabalho, nível de renda e segurança social.

Conforme Portugal (2005), o Brasil apresenta elevados níveis de despesas sociais. Seus gastos podem ser comparados aos de países desenvolvidos, sendo maior que a média dos países da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE)<sup>11</sup>. Contudo, apesar de possuir gastos mais elevados, o Brasil possui índices de desenvolvimento humano muito inferiores aos desses países. Selecionando alguns dos países da OCDE e comparando-os ao Brasil, pode-se verificar facilmente as diferenças (tabela 1).

Os dados da tabela 2 mostram que a Previdência Social é o campo de atuação da área social que registra a maior aplicação, e é dentro dela que ficam mais visíveis as desigualdades.

A diferença dos valores de benefícios entre o RJU e o RGPS pode ser explicada também pelo fato de que os aposentados do serviço público brasileiro têm seu benefício calculado com base no valor do seu último salário na ativa, além de poderem receber adicionais aos salários da ativa, por meio de artifícios que são embutidos na lei da União, Estados e Municípios e que podem elevar o valor do benefício em até 50% do salário da ativa.

TABELA 1 - DESIGUALDADE DE RENDIMENTO - PAÍSES SELECIONADOS

PAÍS	ANO <sup>(1)</sup>	ÍNDICE DE GINI	DISTRIBUIÇÃO DA RENDA TOTAL			COLOCAÇÃO (IDH) 2002	PIB PER CAPITA (dólar PPC) 2002
			10% + pobres	10% + ricos	IDH 2002		
Suécia	2000	0,250	3,6	22,2	0,946	2º	26.050
Noruega	2000	0,258	3,9	23,4	0,956	1º	36.600
Alemanha	2000	0,283	3,2	22,1	0,925	19º	27.100
Irlanda	1996	0,359	2,8	27,6	0,936	10º	36.360
Itália	2000	0,360	2,3	26,8	0,920	21º	26.430
Portugal	1997	0,385	2	29,8	0,897	26º	18.280
Estados Unidos	2000	0,408	1,9	29,9	0,939	8º	35.750
Brasil	1998	0,592	0,5	46,7	0,775	72º	7.770

FONTE: Relatório de Desenvolvimento Humano (2004, p.188)

(1) Ano de referência para o Índice de Gini e distribuição da renda total.

<sup>10</sup> Os dados referentes ao programas foram extraídos de Silva, Yasbek & Giovanni (2004, p.95-138), e dos sites: [www.brasil.gov.br](http://www.brasil.gov.br) e [www.fomezero.gov.br](http://www.fomezero.gov.br).

<sup>11</sup> Os países membros fundadores da OCDE são: Alemanha, Áustria, Bélgica, Estados Unidos, França, Grécia, Irlanda, Islândia, Itália, Luxemburgo, Noruega, Países Baixos, Portugal, Reino unido, Suécia, Suíça e Turquia.

TABELA 2 - DADOS DA PREVIDÊNCIA SOCIAL

DADOS GERAIS	RJU	RGPS
População previdenciária	14%	86%
Recursos destinados	26%	74%
Benefícios médios	36 salários mínimos	2 salários mínimos
Base de cálculo do benefício	Pode chegar a 50% a mais que o salário da ativa	36 últimos
Recursos advindos de contribuição	15%	75%

FONTES: Ferreira (2003), Ministério da Previdência Social

Outro problema é o acúmulo de remunerações. Apesar de os dois regimes (RJU e RGPS) não permitirem o acúmulo de aposentadorias nos próprios regimes, o servidor público muitas vezes aposenta-se no RJU por tempo de serviço e no RGPS por idade.

O déficit previdenciário é outra amostra da desigualdade existente entre os dois regimes, pois os servidores contribuíram com cerca de 15% dos valores pagos, gerando um déficit que é pago por toda a sociedade.

A assistência social a cidadãos pobres, sujeita a comprovação de insuficiência de renda aguda, torna-se, na segunda metade dos anos 1990, a grande novidade da política social brasileira.

Em 2003, a LOAS beneficiou diretamente cerca de 1,7 milhão de pessoas e, em 2004, 2,6 milhões de pessoas. Segundo dados do IBGE, para cada beneficiário há em média 2,5 pessoas beneficiadas indiretamente, o que significa 6,5 milhões de pessoas beneficiadas em 2004. Porém, conforme aponta Silva (2003), os programas de renda mínima, juntamente com as transferências a portadores de deficiência, cobriam 2,3% das famílias pobres, sendo 54% dos recursos desses programas vazados para famílias não pobres.

O Programa Bolsa-Alimentação atendeu, até novembro de 2002, 1,4 milhão de beneficiários, sendo aplicados R\$ 115 milhões, com recursos orçamentários previstos para 2003 da ordem de R\$ 360 milhões (SILVA, 2004).

O PETI, até novembro de 2001, já atendia mais de 810 mil crianças e adolescentes em 2.601 municípios em todos os estados e no Distrito Federal, com recursos

aplicados até outubro de 2002 de aproximadamente R\$ 306 milhões e R\$ 251 milhões previstos para 2003, com indicação de uma meta de atendimento de 1,1 milhão de crianças e adolescentes.

O Bolsa-Escola apresenta a maior dimensão quantitativa dos Programas de Transferência de Renda, tanto em relação ao número de famílias e crianças atingidas quanto ao número de municípios abrangidos. Porém, conforme apontado por Silva (2003), mesmo supondo uma focalização perfeita nos pobres (ou seja, sem vazamento para não pobres), o impacto imediato do programa seria modesto, produzindo uma redução de apenas 1,3 ponto percentual.

Segundo dados do Ministério da Fazenda, com a implementação do Programa Fome Zero, em 2003, que unificou todos os programas assistenciais, o valor médio dos benefícios por família cresceu de R\$ 28 para R\$ 75 e foram destinados cerca de R\$ 4,3 bilhões. Em 2004 o programa alcançou a marca de 6,5 milhões de famílias e os recursos destinados atingiram R\$ 5,8 bilhões, 35% a mais que em 2003.

Em 2001, os benefícios pagos pelo Seguro Desemprego foram de R\$ 4,9 bilhões, passando a R\$ 7,2 bilhões em 2004, porém o valor do benefício médio do seguro-desemprego para os pobres é de 60% do dos não pobres, tornando sua eficiência extremamente baixa.

Com relação ao abono salarial, os gastos em 2003 foram de R\$ 1,8 bilhão, chegando, em 2004, a R\$ 2,3 bilhões. Porém, este também possui baixa eficiência no combate às desigualdades, já que 77% desses gastos vão para pessoas que estão acima da linha de R\$ 100 mensais antes de recebê-lo.

Os indicadores apresentados na tabela 3, a seguir, retratam uma melhoria nos indicadores de distribuição de renda e no IDH. No período 1998-2004, o índice de Gini teve uma variação negativa de 2,03%, o que reflete melhoria na distribuição de renda do País. O mesmo desempenho é seguido pelo IDH, que aumentou 0,54% no mesmo período.

TABELA 3 - VARIAÇÃO DO ÍNDICE DE GINI E DO IDH - 1998-2004

ANO	ÍNDICE DE GINI	IDH	VARIAÇÃO DO ÍNDICE DE GINI (%)	VARIAÇÃO DO IDH (%)
1998	0,592	0,747	-	-
1999	0,590	0,753	-0,34	0,80
2000	0,607	0,771	2,87	2,41
2001	0,593	0,777	-2,36	0,80
2002	0,587	0,775	-1,01	-0,27
2003	0,581	0,788	-1,01	1,74
2004	0,569	0,792	-2,03	0,54

FONTE: PNUD/IBGE

## Considerações finais

O atual sistema previdenciário, além de não combater as desigualdades na distribuição de renda, promove ainda mais essas desigualdades. Para que o sistema previdenciário funcione equilibradamente de forma a permitir melhores condições de vida à população e reduzir as desigualdades, são necessárias boas administrações, e diminuição de erros, fraudes, sonegação e custos operacionais. É preciso uma reforma estrutural.

Contudo, esses programas necessitam de novas políticas de inserção e monitoramento, para que sejam realmente eficientes e atinjam seus reais objetivos. Apesar de estarem focados no combate à desigualdade, os programas enfrentam hoje dificuldades no que se refere ao vazamento de recursos e a um monitoramento mais efetivo das condições exigidas para o recebimento dos benefícios.

O Programa Bolsa-Escola, por exemplo, embora tenha se iniciado em 2001, ainda não possui um sistema claro e efetivo de monitoramento da frequência das crianças à escola. Além disso, o Programa Bolsa-Família como um todo tem dificuldades para impedir que pessoas que não atendam aos pré-requisitos necessários recebam o benefício.

Não obstante essas dificuldades, principalmente o Bolsa-Escola mostrou-se bastante eficaz no combate à evasão escolar e, como já citado anteriormente, esses resultados contribuíram para a melhora no IDH brasileiro, pois podem ser apontados como responsáveis pela redução da taxa de analfabetismo nas regiões por ele abrangidas.

Por fim, é possível verificar, também, nos últimos anos, ainda que discretamente, uma melhoria na distribuição de renda medida pelo índice de Gini.

- Recebido em: 10/05/2006
- Aprovado em: 04/11/2007



## Referências

- BRASIL Ministério da Previdência e Seguridade Social. **Benefícios da previdência**. Disponível em: <<http://www.mpas.gov.br>>. Acesso em: 14 ago. 2005.
- BRASIL Ministério da Previdência e Seguridade Social. **Resultado da previdência nos Estados**. Disponível em: <<http://www.mpas.gov.br>>. Acesso em: 14 ago. 2005.
- BRASIL Ministério da Previdência e Seguridade Social. **Diagnóstico do Sistema Previdenciário Brasileiro**. Disponível em: <<http://previdenciasocial.gov.br/reforma/arquivos>. Brasília, 2003>. Acesso em: 14 ago. 2005.
- HOFFMANN, Rodolfo. **Distribuição de renda: medida de desigualdade e pobreza**. São Paulo: Edusp, 1998.
- IBGE. **Atlas do desenvolvimento humano: Censo 2000**. Disponível em: <<http://www.pnud.org.br>>. Acesso em: 01 ago. 2005.
- INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Proporção de pessoas abaixo da linha da pobreza**. Disponível em: <<http://www.ipeadata.org.br>>. Acesso em: 17 nov. 2004
- INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Coeficiente de Gini**. Disponível em: <<http://www.ipeadata.org.br>>. Acesso em: 17 nov. 2004
- INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Renda: parcela apropriada**. Disponível em: <<http://www.ipeadata.org.br>>. Acesso em: 17 nov. 2004
- INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Renda média**. Disponível em: <<http://www.ipeadata.org.br>>. Acesso em: 17 nov. 2004
- JAGUARIBE, Helio et al. **Brasil 2000: para um novo Pacto Social**. 3.ed. São Paulo: Paz e Terra, 1986.
- LACERDA, Antônio Corrêa et al. **Economia brasileira**. 2.ed. São Paulo: Saraiva, 2003.
- PORTUGAL, Cristiano Ordones et al. **Orçamento social do governo federal 2001-2004**. Brasília, 2005. Disponível em: <<http://www.fazenda.gov.br/spe>>. Acesso em: 16 jun. 2005.
- PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO HUMANO. **Relatório de desenvolvimento humano 2003 e 2004**. Disponível em: <<http://www.pnud.org.br>>. Acesso em: 17 abr. 2005
- ROSSETTI, José Paschoal. **Política e programação econômica**. 7.ed. São Paulo: Atlas, 1995.
- SILVA, Alexandre M. A. da et al. **Orçamento social da união - 2001 e 2002**. Brasília, 2003. Disponível em: <<http://www.fazenda.gov.br/spe>>. Acesso em: 18 nov. 2004
- SILVA, Maria Ozanira S. S.; YAZBEK, Maria Carmelita; GIOVANNI, Geraldo di. **A política social brasileira no século XXI**. São Paulo: Cortez, 2004.
- SOUZA, Nali de Jesus. **Desenvolvimento econômico**. São Paulo: Atlas, 1999.