

ISSN 1415-4765

## **TEXTO PARA DISCUSSÃO N° 985**

### **DESAFIOS PARA A POLÍTICA SOCIAL BRASILEIRA**

**Ricardo Paes de Barros  
Mirela de Carvalho**

Rio de Janeiro, outubro de 2003

# **Livros Grátis**

<http://www.livrosgratis.com.br>

Milhares de livros grátis para download.

## **TEXTO PARA DISCUSSÃO Nº 985**

### **DESAFIOS PARA A POLÍTICA SOCIAL BRASILEIRA\***

**Ricardo Paes de Barros\*\***  
**Mirela de Carvalho\*\*\***

Rio de Janeiro, outubro de 2003

---

\* Gostaríamos, sinceramente, de agradecer a Fabio Giambiagi por seus inúmeros, detalhados e valiosos comentários a versões anteriores deste trabalho. Acreditamos que a incorporação de seus comentários tenha, em muito, contribuído para melhorar a qualidade e clareza do texto.

\*\* Da Diretoria de Estudos Macroeconômicos do IPEA. rbarros@ipea.gov.br

\*\*\*Do IETS. mirela@iets.inf.br

## **Governo Federal**

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

**Ministro** – Guido Mantega

**Secretário Executivo** – Nelson Machado



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

#### **Presidente**

Glauco Antonio Truzzi Arbix

#### **Diretor de Administração e Finanças**

Celso dos Santos Fonseca

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

Maurício Otávio Mendonça Jorge

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

Paulo Mansur Levy

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

Luiz Henrique Proença Soares

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

Mário Sérgio Salerno

#### **Diretor de Estudos Sociais**

Anna Maria T. Medeiros Peliano

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

Murilo Lôbo

## **TEXTO PARA DISCUSSÃO**

Uma publicação que tem o objetivo de divulgar resultados de estudos desenvolvidos, direta ou indiretamente, pelo IPEA e trabalhos que, por sua relevância, levam informações para profissionais especializados e estabelecem um espaço para sugestões.

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

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

# SUMÁRIO

SINOPSE

ABSTRACT

1 INTRODUÇÃO 1

2 CRESCIMENTO ECONÔMICO *VERSUS* REDUÇÕES NA DESIGUALDADE PARA  
COMBATER A POBREZA NO BRASIL 2

3 A BAIXA EFETIVIDADE NA POLÍTICA SOCIAL BRASILEIRA 5

4 ALGUMAS DEFICIÊNCIAS DA POLÍTICA SOCIAL BRASILEIRA: DIFICULDADES  
ADICIONAIS QUE GERAM BAIXA EFETIVIDADE 10

5 RUMOS PARA UMA NOVA POLÍTICA SOCIAL 13

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS 15

APÊNDICE 16

BIBLIOGRAFIA 17

## **SINOPSE**

Nosso objetivo, neste artigo, é apresentar uma avaliação geral da política social brasileira no que diz respeito a sua efetividade no combate à extrema pobreza e à desigualdade de renda. A pequena atenção dispensada à focalização nos mais carentes, a quase inexistência de avaliações de impacto dos programas e a ausência de integração, entre outros aspectos, são identificados como potenciais causas da baixa efetividade.

Três desafios para a política social atual merecem destaque. Em primeiro lugar, ressaltamos a necessidade de uma política social flexível, uma vez que, apesar de a pobreza ser um problema global, sua solução é tipicamente local. Em segundo lugar, chamamos a atenção para a efetividade e, portanto, para o fato de que o sucesso de uma política social depende enormemente do grau de cooperação e engajamento da população pobre beneficiada. Dessa forma, um importante desafio consiste em identificar formas de estimular essa participação. Ratificamos, também, que qualquer mudança na política social brasileira será incapaz de elevar a sua efetividade no combate à pobreza enquanto não se adotar uma clara opção pelos mais pobres. Somente com a garantia de prioridade para esse grupo é que a política social brasileira será capaz de ter o impacto sobre a extrema pobreza que todos nós esperamos.

## **ABSTRACT**

The purpose of this paper is to present a general evaluation of Brazilian social policy in terms of its effectiveness in extinguishing extreme poverty and reducing inequality. The lack of attention on targeting, on impact evaluation and on integration are possible explanations to this low effectiveness.

We discuss three challenges for actual social policy. First, it needs to be flexible since poverty is a local problem. Second, it is very important to have families motivated and engaged in scaping of poverty. Third, we believe that targeting has to be a priority.

# 1 INTRODUÇÃO

Ao longo da última década, a política social brasileira passou por importantes transformações que levaram à adoção de novos desenhos e estratégias, à ampliação do leque de programas e também ao aumento do volume total de recursos destinados ao combate à pobreza. Hoje, o país conta com uma grande variedade de programas sociais modernos e descentralizados. Portanto, variedade e descentralização caracterizam, em termos gerais, o perfil de nossa política social atual.

Apesar dos avanços, alguns problemas permanecem. A falta de integração entre os programas sociais atuais, a ausência de coordenação entre os três níveis de governo, uma precária focalização na população mais carente, além das raras avaliações de impacto têm contribuído para que as transformações por que passou a política social brasileira não tenham sido suficientes para se alcançar reduções significativas no grau de desigualdade de renda do país. Este, de fato, permaneceu estável ao longo da última década.

Apesar da desigualdade de renda não ter se alterado, o grau de pobreza exibiu um significativo declínio, que se deve ao crescimento na renda *per capita* das famílias e à queda dos preços relativos dos alimentos. Na realidade, o Brasil se posiciona entre os países latino-americanos como um dos que mais reduziram seu nível de extrema pobreza ao longo da década de 1990.

Mas, se por um lado, a política social brasileira não tem alcançado grandes progressos em reduzir o grau de desigualdade de renda, vale ressaltar que temos assistido a importantes mudanças no campo da oferta de serviços educacionais e de saúde. Segundo o relatório de 2003 do Projeto das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), em apenas seis países, o progresso educacional foi mais acentuado do que no Brasil. Enquanto no início da década de 1990, 61% dos países em desenvolvimento exibiam uma taxa líquida de matrícula na educação primária superior à brasileira, ao final da década apenas 27% nos superavam. Essas grandes conquistas não serão tratadas aqui. Nosso objetivo é apresentar uma avaliação geral da política social brasileira no que diz respeito à sua efetividade no combate à extrema pobreza e à desigualdade de renda.

Para isso, após esta introdução, apresentamos, na Seção 2, uma descrição das condições sociais no país ao final dos anos 1990 e de sua evolução ao longo da década. Baseados no fato de que reduzir o grau de desigualdade é uma estratégia muito eficaz para se combater a extrema pobreza no país, concluímos que a estabilidade exibida pelo grau de desigualdade mostra que o significativo volume de recursos dedicados aos programas sociais foi bem menos efetivo do que se poderia esperar.

Assim sendo, as Seções 3 e 4 são dedicadas à procura das características da política social que poderiam ser responsáveis pela baixa efetividade. A pequena atenção dispensada à focalização nos mais carentes, a quase inexistência de avaliações de impacto dos programas e a ausência de integração, entre outros aspectos, são identificados como potenciais causas da baixa efetividade.

Em seguida, na Seção 5, tratamos de refletir sobre os grandes desafios para a política social brasileira. Três desafios merecem destaque. Em primeiro lugar,

ressaltamos a necessidade de uma política social flexível, uma vez que, apesar de a pobreza ser um problema global, sua solução é tipicamente local. Em segundo lugar, chamamos a atenção para a efetividade e, portanto, para o fato de que o sucesso de uma política social depende enormemente do grau de cooperação e engajamento da população pobre beneficiada. Dessa forma, um importante desafio consiste em identificar formas de estimular essa participação. Por fim, ratificamos que qualquer mudança na política social brasileira será incapaz de elevar a sua efetividade no combate à pobreza enquanto não se adotar uma clara opção pelos mais pobres. Somente com a garantia de prioridade para esse grupo é que a política social brasileira será capaz de ter o impacto sobre a extrema pobreza que todos nós esperamos.

Por fim, na Seção 6, tecemos nossas considerações finais sobre o tema.

## **2 CRESCIMENTO ECONÔMICO *VERSUS* REDUÇÕES NA DESIGUALDADE PARA COMBATER A POBREZA NO BRASIL**

A sociedade brasileira atual tem como traço marcante uma excessiva proporção da população vivendo em situação de pobreza, ante a relativa riqueza do país. A evidência empírica a esse respeito é inquestionável. Dois terços dos países do mundo apresentam renda *per capita* inferior à brasileira, que é seis vezes maior do que o montante requerido para a satisfação das necessidades nutricionais de uma pessoa, e três vezes maior do que o requerido para a satisfação de todas as suas necessidades básicas. A despeito dessa disponibilidade relativamente ampla de recursos, 34% da população vivem em situação de pobreza e cerca de 15%, em situação de extrema pobreza.

Essa situação, em que uma relativa riqueza agregada convive com um alto número de pessoas sem renda necessária para satisfazer sequer suas necessidades nutricionais, faz com que o esforço necessário para erradicar a extrema pobreza seja relativamente modesto. A fim de ilustrar o quão modesto é esse esforço, imaginemos que seja possível identificar exatamente quem são as famílias extremamente pobres brasileiras. De posse dessa informação, suponhamos que sejam transferidos recursos a essas famílias, no montante exato a garantir que todas as pessoas disponham de um nível de renda que seja pelo menos igual ao valor linha de extrema pobreza (R\$ 56). O volume de recursos necessários para sustentar essas transferências equivale a apenas 1% da renda das famílias [segundo informações da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) de 2002], ou 4% dos gastos sociais ou ainda 18% dos gastos federais com programas compensatórios, tais como a previdência rural e o Bolsa-Escola. É claro que o custo total de um programa de combate à extrema pobreza é bem superior a essas cifras, uma vez que existem custos não só para encontrar as famílias extremamente pobres, mas também porque existem custos administrativos adicionais. Além disso, essa seria uma política integralmente de alívio, o que demandaria recursos a cada ano.

### **2.1 O GRAU DE DESIGUALDADE É ELEVADO E TEM CONSEQÜÊNCIAS GRAVES SOBRE A POBREZA**

A razão para essa aparente contradição entre a riqueza da sociedade e a pobreza que aflige uma parcela substancial da população está, evidentemente, no elevado grau de

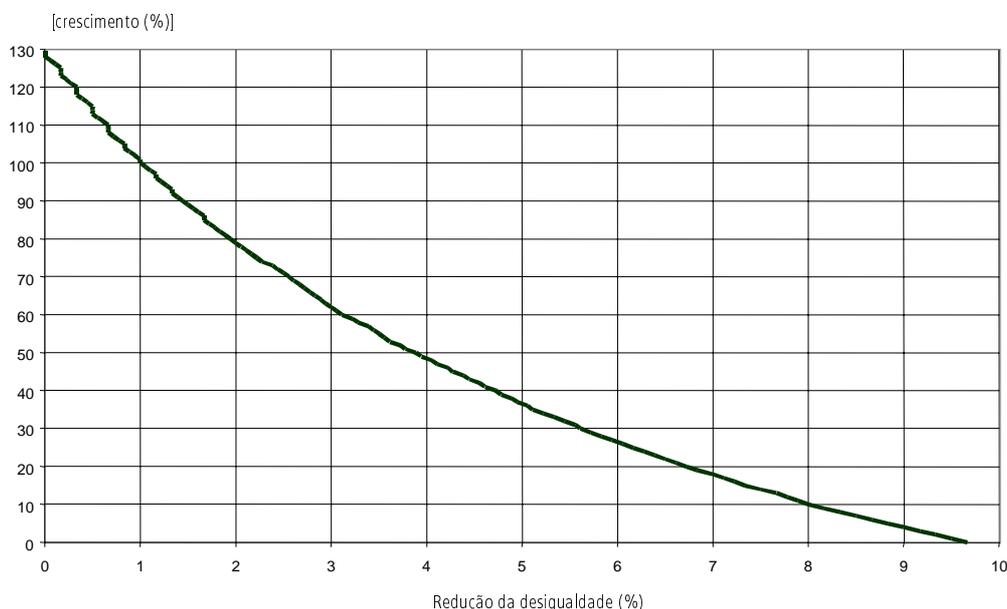
desigualdade do país. De acordo com dados do Banco Mundial, enquanto no Brasil, a renda média dos 20% mais ricos é 25 vezes maior do que a dos 20% mais pobres, tanto na Holanda como na Índia essa razão não ultrapassa 5 [Banco Mundial (2001)]. De fato, o Brasil é um dos países que pertencem ao grupo dos 10% mais desiguais no mundo.

O excesso de desigualdade de renda brasileiro tem, efetivamente, conseqüências muito graves sobre o nosso grau de pobreza. Por exemplo, se o Brasil distribuísse sua renda de forma similar, como faz o Uruguai, mesmo sem alterar o volume total de recursos disponíveis no país, teríamos apenas 12% das pessoas vivendo em famílias pobres e não os 35% atuais. Em outras palavras, a pobreza no Brasil seria apenas 1/3 da que é hoje, caso os recursos de que já dispomos passassem a ser distribuídos da mesma forma que o Uruguai utiliza para distribuir os seus.

## 2.2 IGUALDADE COMO ESTRATÉGIA DE COMBATE À POBREZA

Em suma, reduzir o elevado grau de desigualdade no Brasil importa muito para o combate à pobreza. De acordo com o Gráfico 1, para se alcançar uma redução na extrema pobreza em 10 pontos percentuais (isto é, para reduzi-la de 15% para 5%), bastaria diminuir o grau de desigualdade em 10%. Caso a mesma redução na extrema pobreza tivesse de ser alcançada apenas com crescimento econômico, sem nenhuma alteração no grau de desigualdade, a renda *per capita* precisaria mais que dobrar, o que, mesmo com um crescimento contínuo na renda *per capita* de 3% a.a., levaria 28 anos para ser alcançado.

GRÁFICO 1  
COMBINAÇÕES ENTRE CRESCIMENTO E REDUÇÃO NA DESIGUALDADE PARA DIMINUIÇÃO DA EXTREMA POBREZA EM 10 PONTOS PERCENTUAIS

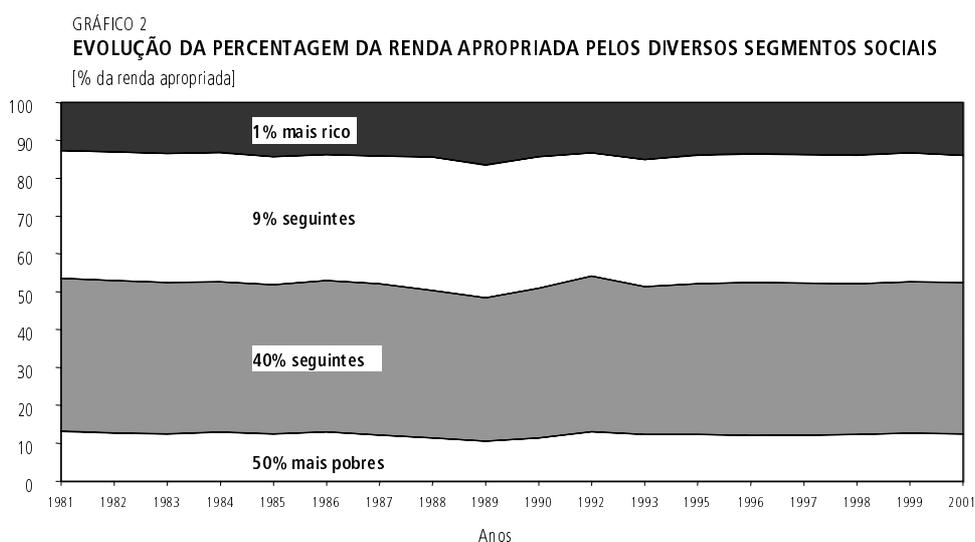


Fonte: PNAD de 2001.

Sem dúvida alguma, o ideal para o combate à extrema pobreza seria combinar crescimento econômico e redução no grau de desigualdade. Contudo, vale ressaltar a enorme eficácia de reduções no grau de desigualdade para o combate à extrema pobreza.

Ainda observando o Gráfico 1, temos que, para atingir a mesma meta de redução na extrema pobreza em 10 p.p., basta uma diminuição de 5% no grau de desigualdade atual para que o requerimento de crescimento econômico baixe para um pouco mais de 30%. Com isso, a meta almejada de redução na extrema pobreza poderia ser alcançada em menos de uma década de crescimento na renda *per capita* a 3% a.a. Em outras palavras, as reduções no grau de desigualdade são vitais para o combate à extrema pobreza, não apenas por conta do grande efeito dessa arma, quando é utilizada isoladamente, mas, sobretudo, porque quanto mais se utilizar as reduções no grau de desigualdade, menor será o requerimento mínimo de crescimento para se atingir uma meta determinada de redução na extrema pobreza.

Segundo informações da Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (Cepal), ao longo dos últimos dez anos o Brasil reduziu significativamente o grau de extrema pobreza em cerca de 10,5 pontos, apresentando um dos melhores desempenhos entre os países latino-americanos [Cepal (2001)]. Apesar disso, o surpreendente é que o grau de desigualdade permaneceu inalterado (ver Gráfico 2 e Apêndice).



Fonte: PNADs de 1981 e 2001.

Nota: Nos anos de 1991, 1994 e 2000 a PNAD não foi a campo.

Reduções no grau de desigualdade não se constituíram em instrumento de combate à pobreza no Brasil, a despeito de toda a sua eficácia. De fato, uma decomposição dos fatores responsáveis pela queda na extrema pobreza ao longo da década de 1990 mostra que reduções no grau de desigualdade foram responsáveis por pouco mais de 10%. Caso se dispensasse maior atenção a reduções no grau de desigualdade, a queda na extrema pobreza teria sido muito maior.

### 3 A BAIXA EFETIVIDADE DA POLÍTICA SOCIAL BRASILEIRA

A incapacidade da sociedade brasileira em reduzir o seu alto grau de desigualdade e, portanto, a sua não-utilização desse importantíssimo instrumento para o combate à pobreza e à extrema pobreza pode resultar de dois fatores: *a)* ausência de uma política social ou *b)* baixa efetividade da política existente. O Brasil, dispondo de um gasto anual com programas sociais, incluindo a previdência social, da ordem de R\$ 200 bilhões, não pode se qualificar como um país sem uma política social ativa. Assim sendo, a questão central de nossa política social não é de natureza orçamentária, mas está relacionada à sua pouca efetividade. Apesar do significativo volume de gastos, nossa política social não é capaz de reduzir a desigualdade presente.

Mas, o que faz com que a política social no Brasil seja tão pouco efetiva? Começamos esclarecendo que, certamente, não se trata de um problema de falta de amplitude do leque das políticas sociais existentes. Na realidade, podemos afirmar, com toda propriedade, que o Brasil é um país com uma das políticas sociais mais abrangentes e, em grande medida, modernas. Pode-se dizer também que nossa política social é bastante descentralizada e diversificada, embora seja óbvio que o grau de coordenação é ainda insuficiente.

Então, por que uma política com todas essas qualidades e com um generoso orçamento é tão pouco efetiva no combate à desigualdade? A resposta é, seguramente, complexa. Dois fatores se destacam para explicar esse aparente paradoxo. O primeiro deles diz respeito ao grau de focalização da intervenção, isto é, para que uma política social de combate à pobreza seja efetiva, é preciso que atinja os verdadeiramente pobres. O segundo fator é a eficácia, ou seja, as intervenções devem melhorar o bem-estar dos beneficiários, seja expandindo a sua capacidade produtiva ou o grau de utilização dessa capacidade, seja garantindo que as necessidades básicas desse grupo estejam sendo satisfeitas.

#### 3.1 A MÁ FOCALIZAÇÃO DOS PROGRAMAS SOCIAIS

A política social brasileira tem sistematicamente falhado em atingir os mais pobres. Em geral, grande parte dos programas sociais deixa de beneficiar os segmentos mais pobres da população, em detrimento dos segmentos não-pobres. Esta situação acabou por gerar um grande dilema para a política social presente, entendido da seguinte forma: se, por um lado, os recursos disponíveis são suficientes para solucionar a pobreza, estes não são abundantes para permitir atender também a uma parcela significativa da população não-pobre. A conclusão óbvia é que a efetividade da política social brasileira para o combate à pobreza necessita de uma focalização maior nos segmentos mais pobres da população [ver Barros e Foguel (2000)].

O grau atual de focalização da política social brasileira é extremamente precário. As razões para essa má focalização são múltiplas. O governo federal, ao distribuir entre os estados os recursos relativos aos vários programas sociais, na maioria das vezes não produz uma repartição proporcional à carência de cada um. Dessa forma, estados com menor grau de carência terminam por receber uma parcela de recursos muito superior a sua participação no total das carências nacionais. Neste caso, mesmo que cada um focalizasse perfeitamente os recursos a que tem direito na sua população mais pobre, haveria falhas na focalização em nível nacional.

Por exemplo, a Tabela 1 mostra como se encontram distribuídos, entre as unidades da federação (UF), os recursos federais dedicados à manutenção de creches. Além disso, a tabela mostra também qual é a participação de cada UF no total nacional da carência considerada. Comparando as duas colunas, somos capazes de avaliar se cada UF está recebendo uma proporção de recursos compatível com o que necessita para atender a sua população carente. Idealmente, os valores em ambas as colunas deveriam ser iguais, de forma que, sempre que a UF estiver recebendo uma proporção de recursos do programa inferior a sua participação no total nacional da carência considerada, tem-se um problema de má distribuição geográfica de recursos. Da mesma forma, sempre que a situação for contrária, isto é, quando a UF estiver recebendo uma proporção do total de recursos do programa maior do que sua participação no total de carências do país, também nos deparamos com uma situação de má distribuição geográfica dos recursos.

TABELA 1  
DISTRIBUIÇÃO DE RECURSOS E CARÊNCIAS ENTRE AS UFs DO PROGRAMA "ATENÇÃO A CRIANÇAS DE 0 A 6"

UF	Distribuição dos recursos	Distribuição das carências
Maranhão	5,3	7,0
Piauí	3,3	3,2
Ceará	8,6	8,4
Rio Grande do Norte	4,1	2,6
Paraíba	2,0	3,5
Pernambuco	3,4	7,8
Alagoas	1,2	3,5
Sergipe	1,7	1,8
Bahia	6,3	13,2
Minas Gerais	14,0	11,4
Espírito Santo	3,4	2,3
Rio de Janeiro	4,0	5,9
São Paulo	11,2	11,9
Paraná	9,2	4,8
Santa Catarina	7,3	1,5
Rio Grande do Sul	6,4	4,4
Mato Grosso do Sul	2,1	1,2
Mato Grosso	2,9	1,4
Goiás	2,9	3,2
Distrito Federal	0,6	1,0
Total	100,0	100,0

Fontes: Ministério da Assistência Social (MAS) e PNAD de 2001.

Nota: População-alvo: Crianças até 6 anos com renda familiar *per capita* até R\$ 90.

Os resultados mostram que, dentre os estados do Nordeste, seis estão recebendo menos recursos do que sua participação no total de carências do país. Piauí e Ceará estão recebendo, na realidade, uma proporção de recursos muito próxima à carência que têm; no entanto, Rio Grande do Norte recebe bem mais recursos do que sua participação do total de carências. Por outro lado, vemos que todos os estados da região Sul estão recebendo muito mais recursos do que sua participação no total de carências. O mesmo ocorre com dois estados da região Centro-Oeste — Mato Grosso e Mato Grosso do Sul. No Sudeste, Minas Gerais e Espírito Santo também recebem mais recursos do que sua participação no total de carências.

É importante enfatizar que tal resultado não é específico a esse programa, mas reflete a realidade de uma variedade de outros programas federais na área social.

Contudo, nos últimos anos pôde-se observar significativas melhoras na direção de uma focalização geográfica atingida por uma nova geração de programas sociais. Este é o caso, por exemplo, do programa Bolsa-Escola. Observando-se a Tabela 2, é possível perceber uma enorme melhora em relação ao caso anterior.

TABELA 2  
DISTRIBUIÇÃO DE RECURSOS E CARÊNCIAS DO PROGRAMA BOLSA-ESCOLA

UF	Distribuição dos recursos	Distribuição das carências
Maranhão	7,9	7,2
Piauí	4,3	3,3
Ceará	9,9	8,6
Rio Grande do Norte	2,9	2,6
Paraíba	4,2	4,1
Pernambuco	6,5	8,2
Alagoas	3,0	3,4
Sergipe	1,7	1,8
Bahia	15,4	14,1
Minas Gerais	12,1	11,1
Espírito Santo	1,9	2,1
Rio de Janeiro	4,2	4,7
São Paulo	8,2	11,3
Paraná	5,5	4,9
Santa Catarina	2,1	1,7
Rio Grande do Sul	4,5	4,2
Mato Grosso do Sul	0,9	1,2
Mato Grosso	1,4	1,6
Goiás	2,7	3,1
Distrito Federal	0,9	0,9
Total	100,0	100,0

Fonte: Ministério da Educação (MEC) e PNAD de 2001.

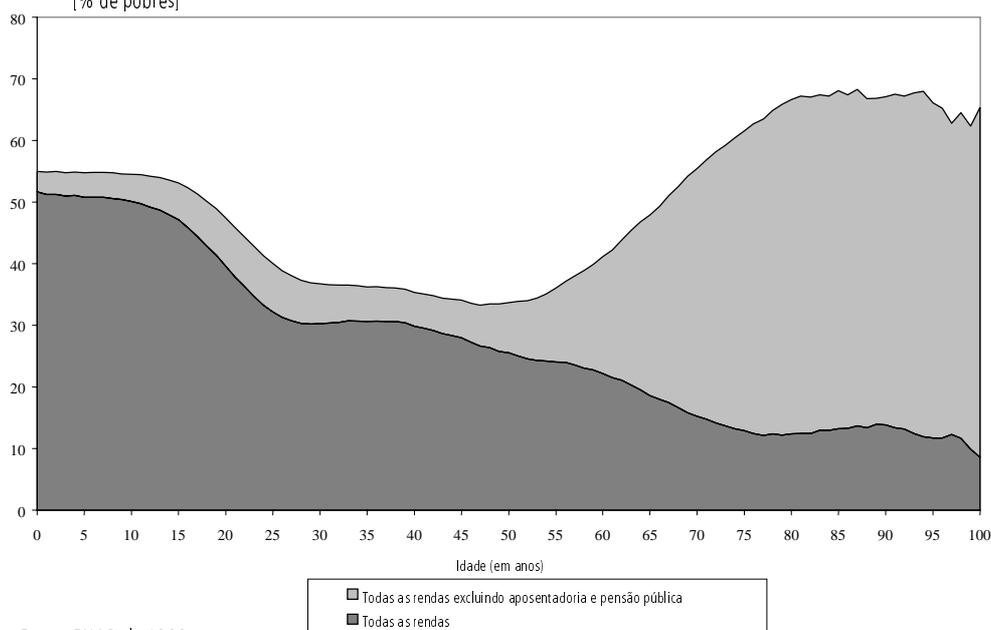
Nota: População-alvo: Crianças entre 6 e 15 anos matriculadas no ensino fundamental regular, com renda familiar *per capita* até R\$90.

Podemos observar que praticamente nenhuma UF recebe um volume de recursos muito maior ou menor do que sua participação no total de carências.

O baixo grau de focalização pode resultar também do próprio desenho dos programas. Existem vários exemplos desse tipo na experiência brasileira. Um caso típico está nos programas desenhados para beneficiar os empregados com carteira, como o abono salarial, que acaba por beneficiar muito pouco os segmentos mais pobres [ver Barros, Blanco e Telles (2001)]. No caso específico do abono salarial, temos que, anualmente, o programa conta com um volume de recursos de cerca de R\$ 1 bilhão, dentre os quais apenas cerca de 36% atingem o segmento verdadeiramente pobre.

Existe ainda um outro fator ainda mais relevante que afeta o grau de focalização dos programas sociais. Trata-se do viés intergeracional dos programas compensatórios, como o que aparece na comparação entre a previdência rural e os programas de transferência de renda às famílias com a presença de crianças, como o Bolsa-Escola. Todos esses programas levam à redução da pobreza em todas as faixas etárias, entretanto, a redução é muito mais acentuada entre os idosos do que entre as crianças (ver Gráfico 3).

GRÁFICO 3  
GRAU DE POBREZA AO LONGO DO CICLO DE VIDA  
[% de pobres]



Fonte: PNAD de 1999.

A área mais clara desse gráfico nos mostra o que aconteceria com a pobreza em cada faixa etária, na ausência das atuais transferências governamentais às famílias. O resultado é que a pobreza entre os idosos (que poderia chegar a superar a marca de 60% para grupos com mais de 65 anos de idade) seria maior do que entre as crianças (grupo este que estaria entre 50% e 60% de pobreza). Na presença dessas transferências, a área mais escura do gráfico nos mostra que a pobreza entre as crianças se tornou mais do que três vezes superior ao grau de pobreza entre os idosos, tendo este último grupo passado a apresentar um grau de pobreza inferior ao dos adultos com idade entre 25 e 65 anos.

Em resumo, a atual política de transferência de renda, ao fixar o valor do benefício do Bolsa-Escola em R\$ 15 mensais por criança e o valor do benefício de prestação continuada ou previdência rural em um salário mínimo mensal por beneficiário, introduz um importante e discutível viés intergeracional na política social brasileira, levando a que ela passe a beneficiar prioritariamente a população idosa em detrimento da população infantil.

Por fim, desvios na focalização podem ocorrer mesmo quando o desenho do programa é adequado. Tipicamente, esse tipo de má focalização ocorre quando não se pode contar com um cadastro fidedigno da população pobre. Essa é a maior dificuldade enfrentada pela nova geração de programas sociais de transferência de renda, como o Auxílio-Gás, o Bolsa-Escola, o Bolsa-Alimentação, entre outros. Dificuldade que se vem tentando superar com a criação, por parte do governo federal, do cadastro único.

### **3.2 A FALTA DE INFORMAÇÃO SOBRE A EFICÁCIA DOS PROGRAMAS**

A baixa efetividade da política social, no entanto, não advém apenas da má focalização. Conforme visto anteriormente, a efetividade de um programa social depende não apenas da sua capacidade de atingir os mais pobres, como também de seu impacto sobre os beneficiários, seja expandindo a capacidade produtiva dos mesmos ou garantindo oportunidades para que essa capacidade possa ser utilizada, como também oferecendo a eles o acesso a uma série de serviços e bens básicos. Uma das grandes questões atuais é que, a despeito da diversidade e amplitude da política social brasileira e de alguns esforços isolados de avaliação de impacto (como no caso de programas como o Planfor e o Bolsa-Alimentação), o país continua sem um sistema de avaliação de impacto dos seus programas e políticas sociais. Assim, pouco conhecemos sobre o impacto relativo da variedade de programas em andamento. Caso a eficácia relativa dos diversos programas fosse mapeada, seria possível concentrar os recursos disponíveis naqueles programas comprovadamente com maior impacto e, com isso, aumentar a efetividade da política social. A fim de tornar efetiva uma política social tão diversa como a nossa, é necessário um esforço permanente de avaliação, o qual permitirá a concentração de recursos em um espectro menor de programas de maior efetividade.

Além disso, temos que cada programa apresenta algum grau interno de heterogeneidade, isto é, algumas características do benefício podem variar, da mesma forma que o perfil dos beneficiários. A avaliação de impacto, ao identificar como o impacto varia de acordo com a natureza do benefício e do beneficiário, permite redesenhar programas e populações-alvo, de maneira a otimizar a eficácia do programa. Tomemos o exemplo de um programa de treinamento profissional. Suponhamos que o impacto desse programa aumente muito pouco a partir de um determinado limite para a duração dos cursos, por exemplo, e também que seu impacto seja muito maior sobre jovens em grandes áreas urbanas do que em pequenas. Dessa forma, seria, então, mais efetivo limitar a duração do treinamento e concentrá-lo, prioritariamente, em jovens residentes em grandes centros urbanos. Ao mesmo tempo, deveria ser investigado por que tal programa não tem grande impacto em pequenos centros urbanos, além de identificar qual programa alternativo poderia ser mais útil para atender às necessidades dos jovens nessas áreas.

## **4 ALGUMAS DEFICIÊNCIAS DA POLÍTICA SOCIAL BRASILEIRA: DIFICULDADES ADICIONAIS QUE GERAM BAIXA EFETIVIDADE**

### **4.1 ATENDIMENTO NÃO-INTEGRADO**

Em grande medida, a política social atual opera de forma desintegrada, sendo os beneficiários de cada programa selecionados de forma independente. As mães que recebem treinamento profissional para aumentar sua empregabilidade, por exemplo, não são necessariamente as que têm prioridade para colocar seus filhos em creches públicas. Aqueles que recebem seguro-desemprego não são necessariamente submetidos à intermediação de mão-de-obra.

À medida que um tipo de benefício (treinamento profissional) aumentar o impacto de um outro (acesso ao crédito), podemos acreditar que a integração aumenta a eficácia da política social. Integração não significa apenas dar a um mesmo beneficiário acesso simultâneo a uma variedade de programas, mas, também, dar a cada beneficiário acesso a um conjunto de benefícios que estejam mais adequados as suas necessidades específicas.

Portanto, para integrar as políticas sociais, é necessário contar com equipes treinadas para desempenhar duas funções. Por um lado, devem ser capazes de diagnosticar o grau de carência de cada família pobre. Por outro, precisam ser hábeis para identificar quais os programas mais adequados para uma determinada família além de garantir, a ela, acesso aos programas.

### **4.2 IGUALDADE DE OPORTUNIDADES**

Muitos dos programas descentralizados estão atendendo a clientelas particulares, por vezes filiadas a alguma associação comunitária, ou são típicas beneficiárias de uma ONG. É muito comum encontrar pessoas pobres sem uma clara visão dos programas disponíveis a que têm acesso. Por vezes, famílias com igual grau de carência acabam tendo acesso completamente diferenciado a determinados programas, dependendo de seu capital social, principalmente em função das associações de que participa ou participou e de sua experiência anterior com o programa. Assim, enquanto existe um grande número de trabalhadores que já participou mais de cinco vezes do Planfor, muitos outros nunca tiveram acesso ao programa ou sequer sabem de sua existência. A maior igualdade de oportunidades no acesso aos programas sociais requer divulgação muito mais ampla da oferta de serviços existente.

Em virtude da complexidade da atual política social, em que coexistem variados programas federais, estaduais e municipais, será necessário também unificar e simplificar a política social como um todo. Só assim esta poderá ser percebida e compreendida por todos os seus beneficiários potenciais. É também imprescindível a existência de um único local para o qual cada família carente possa se dirigir, a fim de obter conhecimento sobre todo o leque de programas sociais disponíveis em sua localidade.

### **4.3 COORDENAÇÃO ENTRE PROGRAMAS FEDERAIS, ESTADUAIS E MUNICIPAIS**

Atualmente existe muito pouca coordenação entre as políticas sociais dos três níveis de governo. Essa falta de coordenação gera sobreposições, ineficiências e má distribuição, isto é, casos onde áreas ou famílias estão sendo duplamente atendidas, enquanto em outras nenhum atendimento encontra-se disponível.

Pode ser que tal sobreposição esteja também gerando incentivos contraditórios. Por exemplo, existe atualmente, no país, uma enorme variedade de programas para jovens, de modo que, numa mesma localidade, esse grupo etário pode estar recebendo incentivos para voltar à escola ou nela permanecer, ao mesmo tempo em que sofrem influência de programas que os incentiva a trabalhar.

Também como resultado da falta de integração, a qualidade do serviço recebido pelo beneficiário varia, dependendo se o programa a que tem acesso é federal, estadual ou municipal.

Além disso, os programas tendem a possuir administrações independentes e sua sobreposição eleva os custos administrativos e limita as possibilidades de compartilhamento de experiências e inovações.

### **4.4 INTERAÇÃO**

A política social brasileira atual é extremamente ampla em escopo. Existe uma impressionante diversidade de programas. Muitas vezes programas similares recebem nomes tão distintos, que nos custa perceber as similaridades existentes. A ausência de um cadastro nacional de políticas sociais executadas em níveis federal, estadual, municipal ou por ONGs e associações comunitárias aumenta demasiadamente os custos da troca de experiências e da identificação de melhores práticas. A insuficiente documentação das políticas em vigor dificulta também a formulação e o desenho de outras novas. De fato, uma municipalidade que desejar iniciar, por exemplo, um programa de primeiro emprego, encontrará sérias dificuldades para identificar quais programas desse tipo encontram-se atualmente em funcionamento no país e quais resultados têm-se obtido com eles.

Em suma, a política social brasileira é extremamente rica e variada, representando, assim, um excelente campo para a identificação de melhores práticas. O fato, entretanto, de toda essa experiência estar sendo levada a cabo de uma forma mal documentada e desarticulada faz com que muito do que se poderia aprender com todas essas experiências se perca. Assim, é vital que toda essa experiência seja estruturada de forma registrada, documentada e organizada, para que o desenho de futuras políticas ou o redesenho de antigas possa ser informado pela experiência acumulada.

### **4.5 HOMOGENEIDADE REGIONAL**

Os programas federais são, em geral, padronizados e aplicados da mesma forma nas diversas regiões do país, a despeito das enormes disparidades espaciais existentes. Essas disparidades espaciais referem-se tanto à intensidade da pobreza, como a sua natureza e causas. Essa falta de adaptabilidade dos programas federais às condições locais pode

reduzir significativamente a efetividade dos mesmos. É, portanto, fundamental flexibilizar o desenho dos programas federais. Um potencial exemplo de como a falta de flexibilidade pode trazer ineficiências é dado pelo Bolsa-Escola. Este programa visa incrementar a frequência das crianças à escola e, se possível, melhorar o rendimento escolar. Para atingir esse fim, o programa se baseia em uma transferência monetária condicionada a um grau mínimo de frequência. O programa parte de um diagnóstico implícito de que o principal impedimento às crianças pobres de frequentarem a escola é o baixo poder aquisitivo de seus pais. Embora este, seguramente, seja o caso nas regiões mais ricas do país e com boa infra-estrutura educacional, pode ocorrer que no interior do Nordeste, por exemplo, a má qualidade da escola ou a dificuldade de acesso a ela sejam fatores mais importantes. Se este for o caso, não seria justificável permitir que cada município decida alocar os recursos do Bolsa-Escola da maneira que julgar mais conveniente, seja privilegiando as famílias ou melhorando a escola?

#### **4.6 PARTICIPAÇÃO COMUNITÁRIA**

Quão adequados estão os programas sociais às necessidades locais constitui-se em um fator de extrema relevância para a garantia de eficácia. A busca por maior adequação enfrenta dois grandes desafios: *a*) a capacidade do desenho do programa de se adaptar a determinadas condições (flexibilidade do desenho); e *b*) um bom conhecimento da realidade e necessidades locais. Neste segundo desafio, a participação da comunidade pode ser extremamente útil, pois quem melhor do que a própria comunidade para conhecer as especificidades locais?

Ao longo dos últimos anos, a participação comunitária no desenho da política social vem sendo incentivada por dois caminhos. O primeiro deles consiste na criação de uma variedade de conselhos e comissões estaduais e municipais, os quais passam a ser responsáveis por uma série de decisões importantes. O segundo caminho diz respeito a experiências municipais com a utilização de modelos de desenvolvimento local, seja a partir do programa Comunidade Ativa, seja através de outros esforços.

No entanto, apesar dos progressos, muito ainda precisa ser aprimorado para que a participação comunitária passe a ser um instrumento efetivo, capaz de garantir maior adequação aos programas.

#### **4.7 PARTICIPAÇÃO DO SETOR PRIVADO**

Aos beneficiários importa a qualidade dos serviços. Se estes pudessem ter a mesma qualidade, o fato de estarem sendo produzidos diretamente pelo setor público ou por ONGs, ou por associações comunitárias contratadas para esse fim, não diminui nem aumenta o bem-estar dos mais pobres. Muitas vezes, a produção do setor público pode ser mais ineficiente e pouco flexível, no que diz respeito à necessidade de contratação e redução de pessoal, além de se deparar com a necessidade de investimentos para os quais não existe orçamento.

Para o combate à pobreza, é fundamental que toda a infra-estrutura social seja colocada a serviço da população pobre e, portanto, deve-se combinar a produção pública com a privada. No entanto, alguns cuidados devem ser tomados. Se, por um lado, no setor público, os custos tendem a ser maiores e a eficiência menor, por

outro, a produção do setor privado com ou sem fins lucrativos levanta a necessidade de regulamentação para a garantia de preços baixos e qualidade elevada dos serviços prestados.

Embora, nesse particular, já se tenha avançado, muito ainda precisa ser feito até chegarmos ao melhor equilíbrio entre a participação pública e privada na provisão de serviços sociais e a identificação dos melhores instrumentos de regulamentação.

## **5 RUMOS PARA UMA NOVA POLÍTICA SOCIAL**

Dos diagnósticos já citados, segue que a política social brasileira deve passar, ao menos, por três mudanças de rumo importantes.

### **5.1 SOLUÇÕES LOCAIS PARA UM PROBLEMA GLOBAL**

A pobreza é um problema universal que afeta com intensidades distintas todas as regiões do país e do planeta. O combate à pobreza em cada área, em particular nas mais pobres, requer o emprego de recursos federais ou mesmo internacionais. A solução, entretanto, é necessariamente local.

A pobreza manifesta-se de forma distinta em áreas distintas. As potencialidades, os recursos e as aptidões locais que podem ser explorados para combatê-la variam de uma área para outra, mesmo quando as carências são similares. Daí decorre a inexistência de soluções padronizadas. Ainda quando as carências de áreas diversas são similares, os instrumentos mais adequados à sua erradicação podem ser variados, posto que a sua efetividade depende das condições socioeconômicas específicas de cada espaço. Duas localidades com a mesma taxa de desemprego podem necessitar de programas distintos para combater o problema, a depender do grau de qualificação da força de trabalho local, do dinamismo da economia local e de outros fatores.

Em suma, embora a pobreza seja um problema universal, o seu tratamento necessita ser local, precisa respeitar e se adaptar às especificidades do espaço em que procura atuar. Assim, um dos grandes desafios para o governo federal é o de como desenhar a sua política social de uma forma flexível o suficiente para acomodar as especificidades locais. Para atingir tal finalidade, a política social federal terá de se basear num alto grau de descentralização que envolva não apenas a operacionalização, mas também a definição de alguns parâmetros dos programas e uma considerável participação comunitária.

Dois instrumentos indispensáveis à operacionalização desses princípios são a implementação de planos locais de desenvolvimento similares às estratégias de desenvolvimento local integrado e sustentável (DLIS) e a implantação de um sistema nacional de núcleos de atendimento à família (NAFs). Com os NAFs, será possível garantir um atendimento personalizado às famílias pobres. Esse mecanismo possui dois objetivos imediatos. Em primeiro lugar, permite aumentar a efetividade dos gastos sociais, quer melhor adaptando os programas às necessidades das famílias, na medida em que possibilita uma alocação melhor dessas nos programas mais efetivos para a superação das suas carências, quer explorando sinergias entre as ações, na medida em que permite integrá-las de forma a garantir que todos os membros da família estejam sendo atendidos por todos os programas disponíveis que lhes podem

ser úteis. Em segundo lugar, o tratamento personalizado dos NAFs objetiva dar às famílias uma percepção precisa da abrangência dos programas existentes, os quais garantem que elas terão as oportunidades necessárias e um tratamento justo em cada passo imprescindível à sua saída da pobreza.

Se os NAFs permitem uma atenção personalizada às famílias, o DLIS representa um tratamento personalizado para os municípios ou comunidades. Com o DLIS, as comunidades poderão avaliar as suas necessidades e priorizá-las de tal maneira que, em negociação com o governo federal, será então possível garantir uma adequação maior entre os gastos federais no município e as reais carências e prioridades locais. O DLIS trabalhará também em sintonia com os NAFs locais, aprendendo com eles sobre as demandas sociais daquele espaço e sobre a escassez ou precariedade dos serviços ali disponíveis.

## 5.2 OBTER A COOPERAÇÃO DA POPULAÇÃO CARENTE

A erradicação da pobreza não ocorre simplesmente porque, aos pobres, foram dadas oportunidades. Para que a pobreza seja realmente erradicada, é necessário que os pobres explorem as oportunidades disponíveis, no que precisam empenhar muito esforço. Em suma, a rota de saída da pobreza se baseia, necessariamente, no binômio oportunidades-esforço. O esforço sem oportunidades é ineficaz; de igual modo, as oportunidades sem esforço são inúteis.

Como o caminho de superação da pobreza não é composto por apenas um passo, mas por vários, diversas oportunidades serão necessárias. Cada família pobre percebe que o esforço necessário em cada passo será significativo e que o resultado desse empenho só será realmente compensador se todos os passos forem percorridos. Assim, se a família não compreende todo o processo, se não percebe com nitidez que terá todas as oportunidades necessárias e que será tratada com justiça ao longo de todos os passos, é natural que o esforço dedicado à superação da pobreza seja pequeno. A redução de esforço despendido por essas famílias diminui a eficácia dos programas e, por fim, a efetividade dos gastos sociais no combate à pobreza.

Por tal motivo, qualquer política social que se proponha a auxiliar as famílias pobres em todas as etapas rumo à superação da pobreza deve, necessariamente, ser capaz de transmitir de forma clara esta mensagem a seus beneficiários, qual seja, a de que todas as oportunidades estarão disponíveis. Uma política social pode fracassar simplesmente se não for capaz de convencer as próprias famílias quanto a isso.

Vale ressaltar que, após décadas de políticas sociais fragmentadas, que dão aos segmentos pobres um acesso limitado às verdadeiras oportunidades, não é tarefa fácil transmitir a esses segmentos a notícia de que, com a nova política social, todas as oportunidades de que necessitam estarão disponíveis. Para essa tarefa, a consolidação e a integração de toda a política social seriam instrumentos extremamente úteis. Do ponto de vista das famílias pobres, é muito mais fácil compreender um programa que lhes garanta todas as oportunidades de que necessitam do que um amplo leque de programas concedendo oportunidades fragmentadas. Quanto mais consolidada e integrada for a política social, mais fácil será a assimilação de seus objetivos pelas famílias. Em parte por esse motivo, o governo mexicano criou a *Estratégia Contigo*,

que abriga, sob nome e administração únicos, praticamente todos os programas sociais do país.

### **5.3 A OPÇÃO PELO MAIS POBRE**

Como já visto, um dos problemas mais graves da política social brasileira é o fato de uma parcela muito pequena dos gastos sociais atingir efetivamente os segmentos mais pobres que mais necessitam dos recursos e das oportunidades disponibilizadas.

Logo, é de vital importância que a política social brasileira passe a dar prioridade absoluta aos mais pobres dentre os pobres. Essa prioridade requer a atenção em três níveis de focalização. Em primeiro lugar, torna-se fundamental rever os mecanismos de transferência de recursos da União para os estados e municípios. É imprescindível que essas transferências sejam proporcionais aos graus de carência. Caso contrário, ainda que a focalização realizada nessas esferas seja perfeita, haverá, nos estados e municípios mais pobres, excluídos, cujas condições de pobreza são piores que as de muitos incluídos nos estados e municípios mais ricos, violando-se o princípio de sempre priorizar os mais pobres da população.

Em segundo lugar, é necessário rever as regras definidoras da população-alvo dos diversos programas federais. Em vários casos, a própria regra de seleção dos beneficiários discrimina a população mais pobre, impedindo que a mesma tenha acesso prioritário. Um exemplo claro são R\$ 1 bilhão anualmente dedicados ao abono salarial, que, por sua própria regra, deve beneficiar apenas aqueles que estiveram empregados com carteira assinada por um período mínimo de um mês no ano, recebendo uma remuneração entre um e dois salários mínimos. Muitos dos trabalhadores aí enquadrados são jovens em famílias não-pobres. Como grande parte dos pobres permanece fora do setor formal ou ainda sem qualquer ocupação, inúmeros trabalhadores extremamente pobres estão impedidos de acessar o benefício por não preencherem os requisitos de elegibilidade do programa, enquanto muitos dos beneficiários provêm de famílias não-pobres.

Por fim, como as camadas mais carentes da população tendem a estar fora dos cadastros administrativos existentes, é essencial aprimorar-se o cadastramento das famílias pobres iniciado com o Cadastro Único e intensificar o seu uso na seleção de beneficiários dos programas sociais nos três níveis de governo. Para esse processo, a disponibilidade de uma rede de NAFs pode mostrar-se de extremo valor, senão essencial.

## **6 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Em termos globais, pode-se dizer que existe, hoje, no Brasil, grande independência entre as políticas social e econômica. De fato, a política social não deve representar uma pressão orçamentária, uma vez que o grande desafio não é a sua expansão, mas sim buscar utilizar, de forma mais efetiva, os recursos de que já dispõe.

Em grande medida, o desafio da política social brasileira consiste em, por um lado, focalizar melhor os recursos disponíveis e, por outro, concentrar seus esforços nos programas e ações mais eficazes, permitindo assim que os segmentos mais pobres possam não só estar preparados para participar e se beneficiar do crescimento mas,

principalmente, possam contribuir para ele. Contudo, vale ressaltar que algumas iniciativas para contornar muitas das dificuldades da política social discutidas neste trabalho têm sido levadas adiante com êxito.

No que diz respeito à melhoria da focalização dos programas nas populações mais carentes, é importante lembrar que a nova geração de programas de transferência de renda do governo federal às famílias<sup>1</sup> tem repartido seus recursos entre as UFs de forma muito mais atenta à distribuição geográfica das carências. Além disso, iniciativas como a construção do Cadastro Único para a seleção de beneficiários para programas sociais tem mobilizado os municípios para a importância da entrega do benefício para o beneficiário certo, o que obviamente repercute sobre a focalização local.

Algumas iniciativas isoladas para a produção de avaliações de impacto confiáveis, feitas a partir de experimentos controlados, merecem menção. São de nosso conhecimento os empreendimentos de avaliação do Planfor, feitos pelo IPEA e do Bolsa-Alimentação, feitos pelo International Food Policy Research Institute (IFPRI).

Em terceiro lugar, é fundamental lembrar que, no que se refere à integração do atendimento às famílias, experiências como a dos NAFs foram valiosos esforços nessa direção.

Em termos de participação da comunidade, o programa Comunidade Ativa apresenta muitas lições àqueles que desejarem melhorar esta dimensão da política social.

Em suma, ainda há muito a ser percorrido para que a política social se torne efetiva no combate à pobreza. Não obstante, é preciso reconhecer os avanços realizados e buscar aprender com as inovações geradas.

## APÊNDICE

TABELA A1  
**PERCENTAGEM DA RENDA APROPRIADA POR DECIL DA DISTRIBUIÇÃO — 1981-1989**

Decil	Anos								
	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
Primeiro	0,87	0,83	0,84	0,94	0,86	0,90	0,76	0,68	0,63
Segundo	1,78	1,69	1,69	1,80	1,70	1,76	1,59	1,48	1,36
Terceiro	2,57	2,45	2,43	2,52	2,42	2,53	2,36	2,20	2,03
Quarto	3,44	3,33	3,26	3,34	3,26	3,40	3,22	3,03	2,81
Quinto	4,49	4,39	4,26	4,34	4,26	4,42	4,28	4,06	3,75
Sexto	5,82	5,71	5,56	5,63	5,55	5,74	5,64	5,39	5,05
Sétimo	7,65	7,57	7,42	7,46	7,40	7,58	7,53	7,24	6,83
Oitavo	10,57	10,53	10,44	10,35	10,31	10,40	10,42	10,17	9,82
Nono	16,37	16,50	16,60	16,25	16,16	16,22	16,31	16,23	16,13
Décimo	46,46	47,00	47,50	47,37	48,07	47,04	47,88	49,52	51,58
1% mais rico	12,72	13,08	13,53	13,23	14,31	13,78	14,18	14,44	16,54

Fonte: PNADs de 1981 a 1989.

1. Exemplos típicos são o Bolsa-Escola, o Bolsa-Alimentação e o Auxílio-Gás.

TABELA A2  
**PERCENTAGEM DA RENDA APROPRIADA POR DECIL DA DISTRIBUIÇÃO**

Decil	Anos								
	1990	1992	1993	1995	1996	1997	1998	1999	2001
Primeiro	0,67	0,65	0,64	0,69	0,62	0,64	0,69	0,72	0,66
Segundo	1,45	1,67	1,59	1,60	1,53	1,56	1,59	1,65	1,62
Terceiro	2,19	2,54	2,41	2,39	2,34	2,35	2,39	2,46	2,44
Quarto	3,03	3,53	3,29	3,28	3,25	3,24	3,28	3,36	3,35
Quinto	4,06	4,68	4,35	4,35	4,33	4,32	4,33	4,42	4,42
Sexto	5,41	6,07	5,65	5,65	5,68	5,68	5,67	5,76	5,80
Sétimo	7,30	7,96	7,45	7,44	7,52	7,53	7,46	7,49	7,55
Oitavo	10,36	10,74	10,13	10,36	10,58	10,52	10,40	10,43	10,42
Nono	16,54	16,30	15,86	16,28	16,54	16,45	16,29	16,32	16,20
Décimo	48,99	45,85	48,62	47,95	47,62	47,73	47,89	47,40	47,55
1% mais rico	14,31	13,25	15,06	13,87	13,57	13,79	13,90	13,30	13,95

Fonte: PNADs de 1981 a 2001.

Nota: A PNAD não foi a campo nos anos de 1991 e 1994.

## BIBLIOGRAFIA

BANCO MUNDIAL. *World Development Indicators*, 2001.

BARROS, R. P. de, BLANCO, M., TELLES, J. A eficácia das políticas de trabalho e renda no combate à pobreza. In: VELLOSO, J. P. dos R., ALBUQUERQUE, R. C. de (orgs.). *Fórum Nacional Soluções para a Questão do Emprego*. Rio de Janeiro: José Olímpio, 2001.

BARROS, R. P. de, FOGUEL, M. Focalização dos gastos públicos sociais e erradicação da pobreza no Brasil. In: HENRIQUES, R. (org.). *Desigualdade e pobreza no Brasil*. Rio de Janeiro: IPEA, 2000.

CEPAL. *Panorama Social da América Latina 2000-01*. 2001.

PNUD. *Relatório Mundial de Desenvolvimento Humano*, 2003.

## **EDITORIAL**

### **Supervisão**

Helena Rodarte Costa Valente

### **Revisão**

André Pinheiro

Elisabete de Carvalho Soares

Lucia Duarte Moreira

Luiz Carlos Palhares

Miriam Nunes da Fonseca

Tatiana da Costa (estagiária)

### **Editoração**

Carlos Henrique Santos Vianna

Joanna Silvestre Friques de Sousa

Marina Nogueira Garcia de Souza (estagiária)

Roberto das Chagas Campos

### **Apoio Administrativo**

Fabiana Pontes

### **Divulgação**

Cesar Wilson E. Santos

### **Reprodução Gráfica**

Edson Soares

### **Brasília**

SBS – Quad

ra 1 – Bloco J – Ed. BNDES,

10º andar – 70076-900 – Brasília – DF

Fone: (61) 315-5336

Fax: (61) 315-5314

Correio eletrônico: editbsb@ipea.gov.br

Home page: <http://www.ipea.gov.br>

### **Rio de Janeiro**

Av. Presidente Antônio Carlos, 51, 14º andar

20020-010 – Rio de Janeiro – RJ

Fone: (21) 3804-8118

Fax: (21) 2220-5533

Correio eletrônico: editrj@ipea.gov.br

Tiragem: 130 exemplares

# Livros Grátis

( <http://www.livrosgratis.com.br> )

Milhares de Livros para Download:

[Baixar livros de Administração](#)

[Baixar livros de Agronomia](#)

[Baixar livros de Arquitetura](#)

[Baixar livros de Artes](#)

[Baixar livros de Astronomia](#)

[Baixar livros de Biologia Geral](#)

[Baixar livros de Ciência da Computação](#)

[Baixar livros de Ciência da Informação](#)

[Baixar livros de Ciência Política](#)

[Baixar livros de Ciências da Saúde](#)

[Baixar livros de Comunicação](#)

[Baixar livros do Conselho Nacional de Educação - CNE](#)

[Baixar livros de Defesa civil](#)

[Baixar livros de Direito](#)

[Baixar livros de Direitos humanos](#)

[Baixar livros de Economia](#)

[Baixar livros de Economia Doméstica](#)

[Baixar livros de Educação](#)

[Baixar livros de Educação - Trânsito](#)

[Baixar livros de Educação Física](#)

[Baixar livros de Engenharia Aeroespacial](#)

[Baixar livros de Farmácia](#)

[Baixar livros de Filosofia](#)

[Baixar livros de Física](#)

[Baixar livros de Geociências](#)

[Baixar livros de Geografia](#)

[Baixar livros de História](#)

[Baixar livros de Línguas](#)

[Baixar livros de Literatura](#)  
[Baixar livros de Literatura de Cordel](#)  
[Baixar livros de Literatura Infantil](#)  
[Baixar livros de Matemática](#)  
[Baixar livros de Medicina](#)  
[Baixar livros de Medicina Veterinária](#)  
[Baixar livros de Meio Ambiente](#)  
[Baixar livros de Meteorologia](#)  
[Baixar Monografias e TCC](#)  
[Baixar livros Multidisciplinar](#)  
[Baixar livros de Música](#)  
[Baixar livros de Psicologia](#)  
[Baixar livros de Química](#)  
[Baixar livros de Saúde Coletiva](#)  
[Baixar livros de Serviço Social](#)  
[Baixar livros de Sociologia](#)  
[Baixar livros de Teologia](#)  
[Baixar livros de Trabalho](#)  
[Baixar livros de Turismo](#)