

Texto para Discussão Nº 43 – Maio 2011

Discussion Paper No. 43 – May 2011

**EFEITOS ESPERADOS PELA TEORIA ECONÔMICA DE
POLÍTICAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA SOBRE O
MERCADO DE TRABALHO**

Alessandra Scalioni Brito - UFF

RESUMO

Na teoria econômica muito tem se debatido sobre os efeitos que políticas redistributivas podem gerar sobre a economia. Conforme Okun (1975), políticas que visam a equidade tendem a produzir ineficiências no sentido de gerarem desincentivos ao trabalho e, em conseqüência, reduzirem o produto potencial da economia. Deste modo, haveria um *tradeoff* entre eficiência e equidade na economia capitalista. O objetivo deste trabalho é, pois, mostrar os efeitos esperados pela teoria econômica de políticas de transferência de renda sobre o mercado de trabalho. Partindo-se do suposto de que o trabalho gere desutilidade ao indivíduo, conclui-se que tanto políticas focalizadas quanto universalistas tendem a gerar desestímulo ao trabalho devido ao efeito renda, uma vez que o aumento da renda não proveniente do trabalho tende a aumentar a demanda pelo bem normal lazer, em detrimento do trabalho. Contudo, políticas focalizadas tendem a produzir uma armadilha da pobreza ao não permitir o acúmulo de benefícios com renda do trabalho. A armadilha da pobreza, então, é definida como um desincentivo ao trabalho gerado pelo recebimento de uma transferência de renda focalizada nos pobres. Como o trabalho é o principal meio de superação da pobreza, tal desincentivo armadilha as famílias nesta condição, gerando dependência em relação ao Estado. Portanto, a focalização pode gerar incentivos adversos às famílias pobres. Ilustrativamente, caracterizou-se o Programa Bolsa Família como um *mix* de política focalizada por teste de renda, por indicador de pobreza e por auto-focalização com alguns traços que o aproximam de uma Renda Básica de Cidadania, como a não-verificação das rendas auto-declaradas pelos requerentes ao benefício e a flexibilidade no critério de renda, que tendem a atenuar os possíveis efeitos de desincentivo ao trabalho gerados por políticas focalizadas.

Palavras-chave: políticas de transferência de renda, mercado de trabalho, Programa Bolsa Família, armadilha da pobreza, Renda Básica de Cidadania.

ABSTRACT

In economic theory the effects that redistributive policies can generate on the economy have been debated exhaustively. As Okun (1975), policies that aim at the equity tend to produce inefficiencies because they generate disincentives to work and, consequently, reduce the potential output. Thus, there would be a tradeoff between efficiency and equity in the capitalist economy. So this paper intends to show the expected effects by the economic theory of income transfer policies on the labor market. Starting from the assumption that the work generates disutility to the individual, it is concluded that both universal and targeted policies tend to create disincentives to work because of the income effect, since the increase in income not derived from work tends to increase demand for leisure instead of work. However, targeted policies tend to produce a poverty trap because they don't allow the accumulation of benefits with income from work. Then the poverty trap is defined as a disincentive to work created by receipt of an income transfer targeted in the poor. As the work is the primary mean of overcoming the poverty, the disincentive to work imprisons the families in this condition, creating dependence on the state. Therefore, the targeting can generate adverse incentives for poor families. Illustratively, the Programa Bolsa Família was characterized as a mix of policies targeted via an income test, a poverty indicator and self-targeting with some features that come close to a Basic Income (flexibility in the income criterion and non-verification of income self-declared by applicants to the benefit). These features tend to mitigate the possible effects of disincentive to work generated by targeted policies.

Keywords: income transfer policies, labor market, Programa Bolsa Família, the poverty trap, Basic Income.

EFEITOS ESPERADOS PELA TEORIA ECONÔMICA DE POLÍTICAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA SOBRE O MERCADO DE TRABALHO¹

Alessandra Scalioni Brito (UFF)²

Introdução³

Na teoria econômica muito tem se debatido sobre os efeitos que políticas redistributivas podem gerar sobre a economia. Conforme Okun (1975), políticas que visam a equidade tendem a produzir ineficiências no sentido de gerarem desincentivos ao trabalho e, em conseqüência, reduzirem o produto potencial da economia. Deste modo, haveria um *tradeoff* entre eficiência e equidade na economia capitalista (seção 1).

Ainda que o *tradeoff* ocorra, há argumentos tanto em termos de eficiência quanto em termos de equidade que justificam a intervenção do Estado na economia. Assim, a intervenção estatal seria justificada quando o mercado possui falhas, resultando em alocações ineficientes. Por outro lado, a presença do Estado na economia se faz necessária por questões redistributivas, seja para aumentar a utilidade dos indivíduos, seja por questões de justiça social (seção 2).

Partindo desta argumentação a favor da intervenção estatal, há também razões de eficiência e equidade para uma intervenção sob a forma de políticas de alívio à pobreza. Aliviar a pobreza por questões de equidade não é difícil de compreender. Contudo, até mesmo por questões de eficiência são defendidas políticas redistributivas, no sentido de que a pobreza pode gerar ineficiências no mercado sob a forma de morte precoce dos pobres (perda de força de trabalho futura) devido à violência, fome, desnutrição, sendo que esta última pode ainda comprometer a produtividade do trabalho de adultos e o rendimento das crianças na escola. Portanto, mesmo que transferir renda de ricos para pobres gere desincentivos ao trabalho, os problemas gerados pela pobreza podem comprometer ainda mais a eficiência econômica, justificando a intervenção estatal.

¹ Este trabalho faz parte da dissertação de mestrado “Programa Bolsa Família e Mercado de Trabalho: Uma Análise das Limitações e Possibilidades da PNAD e do Cadastro Único” defendida na Universidade Federal Fluminense, em 25 de fevereiro de 2011, sob orientação de Celia Lessa Kerstenetzky.

² Doutoranda da Universidade Federal Fluminense. Email: alessandra.scalioni@gmail.com

³ Um agradecimento especial ao professor Fábio Domingues Waltenberg pelos comentários e sugestões.

Focando nos desincentivos ao trabalho gerados pelas transferências de renda, serão apresentadas as políticas focalizadas e universalistas nas seções 3 e 4, respectivamente, objetivando mostrar os efeitos de incentivos esperados em cada tipo de política. Por fim, alguns traços do Programa Bolsa Família serão destacados na seção 5 com o intuito de tentar classificá-lo segundo as tipologias apresentadas e de pensar que incentivos o programa poderia gerar sobre o mercado de trabalho brasileiro. O trabalho se encerra com as considerações finais.

1. O tradeoff entre Eficiência e Equidade

Segundo Okun (1975, pág. 2), haveria na economia capitalista um *tradeoff* entre eficiência e equidade, ou seja, medidas que visassem ganhos em um levariam necessariamente a perdas em outro. Deste modo, a busca de maior eficiência econômica pressuporia maior desigualdade, uma vez que as diferenças de padrão de vida e riqueza material refletiriam um sistema de recompensas e penalidades pensado para encorajar o esforço e canalizá-lo para atividades socialmente produtivas. “*Na medida em que este sistema fosse bem sucedido, seria gerada uma economia eficiente*”⁴. Portanto, seria necessário haver desigualdade para se atingir maior eficiência na economia.

Ainda em conformidade com o *tradeoff* de Okun, a busca de maior equidade produziria ineficiências, visto que qualquer transferência de renda de ricos para pobres seria acompanhada por vazamentos, o que o autor chama de problema do balde furado (*leaky-bucket*). Assim, parte da transferência se perderia no caminho, seja pelos efeitos em incentivos econômicos de ricos e pobres, seja por custos administrativos da arrecadação de impostos e programas de transferência (Okun, 1975).

Em relação aos efeitos de incentivos, parte-se do pressuposto de que o lazer seja algo valorizado pelo indivíduo e o trabalho seja um sacrifício do lazer, tendo de ser compensado via aumento da renda. Supõe-se, portanto, que o trabalho gere uma desutilidade ao indivíduo pela perda de lazer.

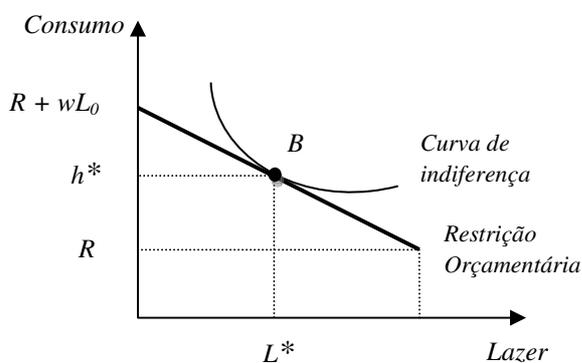
Com base em Cahuc e Zylberberg (2004), serão brevemente apresentados alguns elementos da teoria convencional de oferta de trabalho, na qual os argumentos apresentados por Okun (1975) se baseiam, que podem facilitar a discussão dos efeitos de diferentes políticas de combate à pobreza sobre a oferta de trabalho.

⁴ “*To the extent that the system succeeds, it generates an efficient economy*”(Okun, 1975, pág. 2).

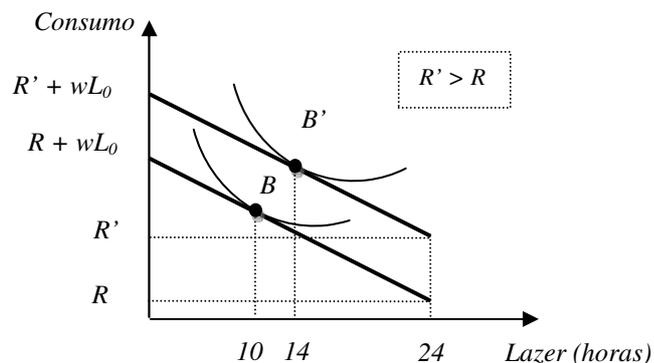
Conforme os autores, a construção da restrição orçamentária lazer-renda do **indivíduo** parte de duas restrições⁵: a) a restrição de tempo, que determina que o tempo total dedicado a trabalho (h) e lazer (L) deva ser igual ao tempo total disponível (L_0); e b) a restrição de renda, em que o consumo do indivíduo (C) tem de ser menor ou igual à soma da renda ganha no trabalho (wh) e da renda não proveniente do trabalho (R). Assim, a restrição orçamentária lazer-consumo seria dada por: $wL + C \leq R + wL_0$.

Partindo-se desta restrição orçamentária, podemos pensar no salário (w) como o preço do lazer, uma vez que é preciso renunciar a $\$w$ de renda para obter uma hora adicional de lazer. Adicionalmente, podemos interpretar $(R + wL_0)$ como a renda plena (R_0), pois é a quantia que poderia ser ganha ao dedicar todas as L_0 horas ao trabalho. Deste modo, a escolha que o indivíduo faz é de uma cesta de lazer (L) e consumo (C) de forma a maximizar a utilidade, sujeito à restrição de que o valor do lazer (wL) mais o consumo (C) sejam iguais à renda plena, ou seja, $wL^* + C^* = R_0$ (Cahuc e Zylberberg, 2004).

Figura 1: a) *Tradeoff* Consumo-Lazer



b) Introdução de “R”



Fonte: Eaton & Eaton (1999, pág. 434). Adaptado.

Elaboração própria.

Segundo os autores, no ponto de maximização da utilidade (ponto B), o indivíduo escolhe devotar L^* horas ao lazer e h^* horas ao trabalho (figura 1a). Tomando o **lazer como um bem normal**, caso ocorra um aumento na renda não trabalho (R), haverá um decréscimo nas horas de trabalho, uma vez que o aumento da renda leva ao aumento do consumo de bens normais (figura 1b). Portanto, uma transferência de renda que aumente R , independente se a política é focalizada ou universal, seria

⁵ $(L_0 = h + L)$ e $(C \leq wh + R)$.

necessariamente acompanhada pelo aumento da demanda por lazer (uma vez que o trabalho gera uma desutilidade) e, conseqüentemente, pela redução da oferta de trabalho, o que seria uma ineficiência econômica, atestando o *tradeoff* equidade-eficiência⁶.

No entanto, Cahuc e Zylberberg (2004) afirmam que a decisão de ofertar trabalho freqüentemente resulta da barganha envolvendo os membros da família, devendo ser considerado neste modelo individual as decisões intrafamiliares. Existem duas abordagens de análise da escolha familiar, a saber: o modelo unitário e o modelo coletivo.

No primeiro modelo, parte-se do suposto de que a família pode ser comparada a um único agente que possui sua própria função de utilidade $U(C, L_i)$, onde C representa o consumo total da família e L_i ($i=1,2$) designa o lazer do indivíduo i . De acordo com os autores, esta formulação supõe que a satisfação alcançada através do consumo de bens dependa apenas do montante total consumido, em detrimento da forma de partilha do consumo entre os membros da família. Assim, as escolhas ótimas são determinadas pela maximização da utilidade $U(C, L_1, L_2)$ sujeita a uma única restrição orçamentária: $C + w_1L_1 + w_2L_2 \leq R_1 + R_2 + (w_1+w_2)L_0$. Nesta abordagem, não importa a distribuição das rendas não-trabalho, ou seja, que membro recebeu uma transferência de renda, por exemplo, mas apenas seu montante ($R_1 + R_2$), o que não se comprova empiricamente (Cahuc e Zylberberg, 2004).

Deste modo, ganha espaço a segunda abordagem, em que parte-se do princípio de que as escolhas da família devem surgir das preferências individuais. Assim, cada membro da família terá sua função de utilidade $U_i(C_i, L_i)$ com $i=1,2$, sendo a alocação eficiente a solução do problema de maximização da $U_1(C_1, L_1)$ sujeita às restrições $U_2(C_2, L_2) \geq \bar{U}_2$ e $C_1 + C_2 + w_1L_1 + w_2L_2 \leq R_1 + R_2 + (w_1+w_2)L_0$, sendo \bar{U}_2 um nível dado de utilidade que depende dos parâmetros w_i e R_i . Conforme Chiappori (1992 *apud* Cahuc e Zylberberg, 2004, pág. 18), “as alocações eficientes seriam também as soluções das utilidades individuais em que cada pessoa seria dotada com uma renda não-trabalho específica que dependeria da renda global da família”. Assim, a escolha ótima seria dada pela maximização da $U_i(C_i, L_i)$ sujeita à restrição $C_i + w_iL_i = w_iL_0$

⁶ Por outro lado, caso ocorra uma elevação do salário (w), o efeito sobre a decisão de ofertar ou não trabalho dependerá da magnitude dos efeitos renda e substituição. O efeito renda, como ocorre no caso de um aumento em R , leva à redução da oferta de horas de trabalho, uma vez que o aumento da renda proveniente de maiores salários faz o consumo do bem normal aumentar, no caso o lazer. Já o efeito substituição leva à elevação da oferta de horas de trabalho, pois, como o salário é o preço do lazer, seu aumento faz com que o custo de oportunidade do lazer também se eleve, reduzindo a demanda por lazer.

$+\Phi_i$, onde Φ_i é a “regra de partilha” em que $\Phi_1 + \Phi_2 = R_1 + R_2$. Deste modo, cada membro da família recebe uma fração da renda não-trabalho total da família, o que afeta sua escolha entre lazer e trabalho. Assim, se a renda familiar aumenta, por exemplo, devido a uma transferência de renda (aumento em R), pode haver uma redução da oferta individual de trabalho de certos membros da família motivada por uma maior demanda pelo bem normal lazer (efeito renda). Portanto, confirma-se mais uma vez o *tradeoff* eficiência-equidade no sentido de que uma política equitativa tende a desincentivar a oferta de trabalho.

Adicionalmente, Okun (1975) mostra que a busca de equidade através de políticas que transfiram renda dos ricos para os pobres pode provocar ineficiências no mercado, dadas as diferenças de produtividade do trabalho entre eles. Assim, a transferência de renda dos mais produtivos para os menos produtivos, através de tributação, tenderia a gerar um desincentivo aos mais produtivos em ofertar o montante de trabalho que normalmente ofertariam caso não houvesse esta intervenção estatal, pois a maior produtividade está sendo “punida” com o pagamento de mais impostos para financiar as transferências de renda aos mais pobres. Esta redução de esforço dos mais produtivos, também justificada pela valoração maior do lazer frente ao trabalho, torna o mercado menos eficiente no sentido de a produção da economia ser menor do que poderia ser, o que gera uma perda para todos. Segundo Okun (1975, pág. 48), “*qualquer insistência em esculpir o bolo em fatias iguais diminuiria o tamanho do bolo*”⁷. Uma maior equidade seria, pois, acompanhada por menor eficiência econômica.

Diante deste *tradeoff*, a preferência por maior eficiência ou maior equidade difere bastante entre diferentes posições normativas⁸. Assim, para alguns libertários a equidade teria peso zero, enquanto para os utilitaristas o peso dado à equidade seria uma questão em aberto, uma vez que um dado ganho de eficiência (e conseqüente perda de equidade) poderia ou não aumentar a utilidade dos indivíduos. Por outro lado, Rawlsianos e socialistas dariam maior peso à equidade, tendendo a aceitar uma significativa perda de eficiência para atingir uma distribuição justa. Contudo nenhuma teoria de sociedade daria prioridade completa à equidade: “*até um marxista resistiria em perseguir os objetivos distributivos se o resultado em custo de eficiência reduzisse o*

⁷ “*Any insistence on carving the pie into equal slices would shrink the size of the pie*” (Okun, 1975, pág. 48).

⁸ Cada posição normativa (Libertários, Liberais, Coletivistas) tem uma teoria de sociedade que oferece princípios que nos permitem escolher entre diferentes arranjos sociais (Barr, 2004).

produto para zero”⁹. Portanto, conforme Barr (2004), todas as teorias aceitam que eficiência é importante, porém os custos em termos de equidade que seriam aceitos variam de teoria para teoria.

Partindo do suposto de que exista o *tradeoff* entre eficiência e equidade, na próxima seção discutiremos as justificativas para a intervenção do Estado na economia tanto em termos de eficiência quanto de equidade.

2. Intervenção estatal

A intervenção do Estado na economia pode se dar por razões de eficiência, quando o mercado tem falhas, ou por razões de equidade, quando se busca uma maior utilidade ou justiça social. Começaremos pelas razões de eficiência que tornam a intervenção estatal necessária.

2.1. Intervenção por razões de eficiência

O “teorema da mão invisível” afirma que o mercado será eficiente se, e somente se, forem cumpridos os supostos de competição perfeita, ausência de falhas de mercado (externalidades), mercados completos e informação perfeita. Neste caso, não haveria justificativa para a intervenção por razões de eficiência. Porém, se um ou mais supostos não se cumprem, o equilíbrio de mercado pode ser ineficiente, justificando a intervenção estatal (Barr, 2004).

No mundo real é pouco provável que todos os supostos sejam cumpridos, uma vez que predominam os oligopólios, existem externalidades e os mercados não são completos por não ofertarem bens públicos. Deste modo, existe espaço para a intervenção do Estado na economia para regular a concorrência, ofertar bens públicos como energia, por exemplo, e taxar/subsidiar as externalidades como no caso do seguro compulsório de automóveis.

No entanto, à exceção dos bens públicos, as análises de competição imperfeita e falhas de mercado não dão argumentos em termos de eficiência para a produção de bens/serviços pelo Estado. Assim, conforme Barr (2004, pág. 76), “*quando aplicados ao estado de bem-estar, estes argumentos tradicionais dão pouca justificção, pelo*

⁹ “*Even a Marxist would resist the pursuit of distributional objectives if the resulting efficiency costs reduced output to zero*” (Barr, 2004, pág. 72).

menos em termos utilitários, para serviços do estado de bem-estar publicamente organizados em larga escala (...) justificando apenas um estado de bem-estar residual”¹⁰.

Mas uma análise de problemas de informação imperfeita pode ser a chave analítica na explicação econômica do *welfare state*. De acordo com Barr (2004), os mercados seriam mais eficientes 1) quanto melhor fosse a informação do consumidor, 2) quanto mais a informação pudesse ser melhorada de forma barata e eficiente, 3) quanto mais fácil fosse o entendimento pelo consumidor da informação disponível, 4) quanto menor fosse o custo de uma escolha errada e 5) quanto mais diversificados fossem os gostos dos consumidores. Porém, um **serviço de saúde**, por exemplo, não cumpre com estes critérios, uma vez que a informação ao consumidor é freqüentemente pobre (violando 1), a informação é altamente técnica (violando 3) e os custos de uma escolha errada podem ser muito altos (violando 4). Deste modo, haveria uma justificação para a produção e alocação pública do serviço de saúde e de outros serviços que sofrem de problemas informacionais.

Como na seção anterior vimos que existe um *tradeoff* entre eficiência e equidade, poderíamos pensar que uma política redistributiva não pudesse ser justificada em termos de eficiência. Contudo, políticas de alívio à pobreza podem ser vistas como uma forma de se evitar ineficiências no mercado. Assim, a justificativa para a intervenção estatal através de uma política redistributiva passaria por questões de **custos de eficiência** gerados pela pobreza como a criminalidade e inquietação social entre aqueles que não têm o que comer, a morte por fome de dependentes incluindo crianças (perda de força de trabalho futura), a má nutrição que gera problemas futuros de saúde (custos para o sistema de saúde), *déficits* de aprendizagem nas crianças e baixa capacidade dos adultos para o trabalho (custos em termos de produtividade do trabalho).

Portanto, as falhas de mercado (externalidades, bens públicos, concorrência imperfeita) abrem espaço para a intervenção estatal na busca de redução das ineficiências. A informação imperfeita, por seu turno, possibilita a provisão de bens/serviços pelo Estado, uma vez que os problemas informacionais impedem que o indivíduo faça sua escolha no mercado de forma eficiente. Já os custos de eficiência justificam a existência de políticas de alívio à pobreza, na tentativa de se evitar

¹⁰ “when applied to the welfare state, these traditional arguments give little justification, at least in utilitarian terms, for large-scale, publicly organized welfare-state services; (...) they justify only a residual welfare state” (Barr, 2004, pág. 76).

ineficiências futuras como a baixa produtividade do trabalho, custos altos no sistema de saúde e aumento da criminalidade.

2.2. Intervenção por razões de equidade

Argumentos favoráveis ou contrários à redistribuição, bem como o grau de redistribuição recomendado, variam de acordo com a teoria de sociedade adotada. Nesta subseção apresentaremos sumariamente alguns argumentos de equidade que justificam a intervenção do Estado na economia. Também serão apresentados argumentos contrários à intervenção redistributiva do Estado.

Para os libertários, o objetivo das instituições é proteger a liberdade dos indivíduos, sendo o melhor caminho para alcançá-la em termos econômicos através dos mercados privados. Deste modo, a intervenção estatal é defendida apenas em casos em que a liberdade dos indivíduos é comprometida, não havendo razões para intervenções distributivas¹¹ (Barr, 2004).

Os liberais¹², como por exemplo utilitaristas e rawlsianos, contrastam com os libertários por acreditarem que o Estado tem um importante papel distributivo e por terem um suposto mais fraco quanto ao livre mercado como o melhor meio de produção e distribuição, aceitando uma economia mista (mercado e Estado).

Conforme Barr (2004, pág. 61), “*o objetivo utilitarista é distribuir bens de modo a maximizar a utilidade total dos membros da sociedade*”¹³. Quando os indivíduos têm funções de utilidade marginal da renda idênticas, a maximização da utilidade ocorre quando a renda é dividida igualmente. Nestas circunstâncias, o utilitarismo legitimaria o papel redistributivo do Estado. Portanto, ainda que o argumento não seja em termos de justiça, a busca de maior utilidade faz o utilitarista defender, em certos casos, a maior equidade, justificando a necessidade de intervenção estatal.

¹¹ Para Amartya Sen, a pobreza é forma de privação de liberdade, justificando-se, assim, a intervenção estatal mesmo nos termos do Libertarismo.

¹² O que Barr (2004) classifica como “liberais” é, na realidade, um grupo heterogêneo, que vai dos utilitaristas (menos favoráveis à redistribuição) aos rawlsianos (mais favoráveis à redistribuição). O que os une são três características: (1) sociedades são analisadas em termos de indivíduos (e não de classes, como na análise marxista); (2) a propriedade privada não é um fim (como o é para alguns libertários mais extremados, chamados “de direitos naturais”), mas um (possível) meio; (3) pode haver espaço para redistribuição de renda (de novo, contrariamente aos libertários mais extremados).

¹³ “*The utilitarian aim is to distribute goods so as to maximize the total utility of society's members*” (Barr, 2004, pág. 61)

Por outro lado, Rawls define justiça social em termos de dois princípios: a distribuição de liberdade e a distribuição de outros bens (Barr, 2004). Tomados em conjunto, eles implicam que todos os bens deveriam ser distribuídos igualmente, a menos que uma distribuição desigual fosse vantajosa aos menos abastados. Segundo Barr (2004), mais uma vez há um legítimo, e geralmente igualitário, papel redistributivo para o Estado. Portanto, a visão Rawlsiana de justiça dá maior peso à equidade e, assim, justifica a intervenção estatal.

Contudo, as teorias utilitaristas e rawlsianas podem levar a distintas implicações políticas. Assim, uma política que melhore a condição dos ricos sem piorar os pobres (ótimo de Pareto) seria defendida pelos utilitaristas, mas rechaçada pelos rawlsianos porque vai contra o princípio de justiça de Rawls, em que a desigualdade só é aceita quando melhora a condição dos menos abastados.

Quanto aos socialistas, há concordância geral sobre a importância da igualdade, que está intimamente relacionada com o objetivo principal do socialismo, dar a todos o necessário. Contudo, há divergências sobre o grau de intervenção estatal necessário. Assim, para sociais democratas a intervenção estatal tem reduzido os males do capitalismo, mas o papel da propriedade privada e dos mecanismos de mercado é aceito (economia mista). Por outro lado, marxistas afirmam que a propriedade privada e o sistema de mercado são contraditórios aos objetivos socialistas, cabendo ao Estado a produção, a alocação e a distribuição da renda (Barr, 2004).

Portanto, existem argumentos contrários e favoráveis à intervenção estatal na economia, diferindo também o grau de intervenção aceito em cada teoria.

Em relação à intervenção estatal sob a forma de políticas de alívio à pobreza, também há divergências quanto ao apoio. Para libertários, o alívio à pobreza se daria por caridade privada, cabendo ao Estado algum papel distributivo apenas quando houvesse problemas de *free-rider*, sendo que esta distribuição deveria encorajar as pessoas ao trabalho.

Socialistas, por seu turno, são favoráveis a benefícios generosos pagos com base nas necessidades dos indivíduos com o intuito de avançar em direção à igualdade. Para rawlsianos uma política com foco nos pobres seria justificada pelo argumento de justiça social, na medida em que é vantajosa para os que estão em pior situação.

Portanto, seja em termos de eficiência ou de equidade, há argumentos que justificam em diferentes graus a intervenção do Estado na economia capitalista. A intervenção estatal sob a forma de políticas de alívio à pobreza também é aceita tanto

pelos que buscam a eficiência a todo custo, quanto por aqueles que visam a uma sociedade menos desigual.

Assim, nosso próximo passo é apresentar os principais tipos de políticas de alívio à pobreza com destaque para os efeitos esperados de cada política sobre o mercado de trabalho, uma vez que tais políticas podem afetar a eficiência da economia através de efeitos de incentivo sobre a oferta de trabalho. A seção seguinte traz as políticas focalizadas, que podem ser por teste de renda, por indicador de pobreza ou por auto-focalização.

3. Políticas focalizadas

A partir da década de 1990, ganhou força nos países em desenvolvimento a adoção de políticas focalizadas nos mais pobres, com o argumento de maior eficiência do uso dos recursos, uma vez que o cenário era de ajuste estrutural e restrição dos gastos. Neste contexto, a focalização era, e ainda é, uma idéia muito atrativa, sobretudo para aqueles que supõem que o orçamento é uma variável **exógena**¹⁴.

Dentro do rol de políticas focalizadas são identificados por Barr (2004) três tipos de focalização: a) via “*income test*”; b) por indicador; e c) auto-focalização. O primeiro tipo, também conhecido como focalização convencional, identifica as pessoas pobres como aquelas que possuem rendas baixas. No segundo tipo, utiliza-se um indicador (característica de fácil observação, exógena ao indivíduo e que possua estreita relação com a pobreza) para a identificação dos pobres. A auto-focalização, por seu turno, ocorre através da criação de uma estrutura de incentivos sobre os quais as escolhas dos requerentes agem como um dispositivo sinalizador. Esta estrutura de incentivos pode se dar sob a forma de subsídio de preços ou benefícios condicionais (Barr, 2004).

Esta seção tem como objetivo discutir os principais tipos de focalização e seus possíveis efeitos sobre o mercado de trabalho. Para isto ela está organizada em três subseções. Na primeira, discute-se a focalização via teste de renda com ênfase nas questões de eficiência horizontal e vertical, problemas de custos administrativos e incentivos adversos e fatores atenuantes da armadilha da pobreza. A subseção seguinte

¹⁴ No entanto, conforme Atkinson (1993, pág. 3), “*Targeting may affect the degree of political support for the programme and hence the funds available for poverty alleviation*”. Deste modo, o orçamento é uma variável endógena na medida em que depende da forma da transferência, ou, segundo Kerstenetzky (2009), do estilo da política social, que pode impactar na formação das preferências dos indivíduos.

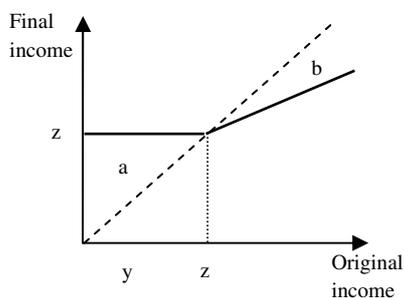
descreve a focalização por indicador de pobreza. Por fim, é discutida a auto-focalização através de benefícios condicionais e subsídio de preços.

3.1. Focalização via teste de renda (focalização convencional)

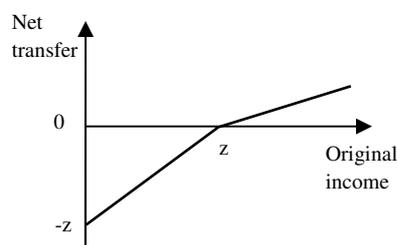
O principal exemplo¹⁵ de programa focalizado via teste de renda é o *Income Support* da Inglaterra, que atinge as pessoas entre 16 e 60 anos, cuja renda familiar de todas as fontes seja menor que um mínimo específico, sendo condicionado ao registro para o trabalho, exceto nos casos de adultos com problemas de saúde e pais solteiros de crianças com idade menor de 16 anos. O benefício familiar é calculado como a diferença entre as necessidades – montante de benefício concedido a uma família sem renda, determinado com base no tamanho da família e em fatores como incapacidade – e os recursos – montante de renda que a família tem. Na margem, uma libra extra de renda equivale à perda de uma libra em benefícios, ou seja, a alíquota do imposto implícita (*implicit tax rate*) é de 100% (Barr, 2004).

Apesar de considerar a renda familiar ao invés da renda individual e de não tratar as rendas acima do limite mínimo específico, o *Income Support* tem algumas semelhanças com a “solução ideal” proposta por Besley e Kanbur (1993), que é plotada na figura 2a abaixo, como a alíquota do imposto implícita de 100%. No entanto, antes de falarmos do problema gerado por esta taxa (item Armadilha da Pobreza), vamos descrever a “solução ideal”.

Figura 2: a) “Solução ideal”



b) Custo da “solução ideal”



Fonte: Besley e Kanbur (1993, pág. 68 e 69)

¹⁵ Os exemplos de programas britânicos são extraídos de Barr (2004) e Atkinson (1993), sendo referentes às décadas de 1990 e 2000. Com a recente vitória do Partido Conservador no Reino Unido, muitos programas estão sendo modificados.

De acordo com a figura 2a, ao longo da linha de 45° (pontilhada), não há diferença entre as rendas original e final. Um ponto acima desta linha (região *a*) indica um subsídio ou transferência, enquanto um ponto abaixo (região *b*) indica um desconto ou tributo. Conforme Besley e Kanbur (1993), a “solução ideal” é dada pela linha sólida, em que para uma renda y abaixo de z (linha de pobreza), o governo transfere exatamente a diferença $(y - z)$. Se o esquema de transferência é para ser auto-financiado, então as rendas acima de z devem ser tributadas e, portanto, a “solução ideal” se assemelha ao imposto de renda negativo. Cabe destacar que a “solução ideal” pressupõe alíquotas marginais de imposto diferentes¹⁶ para pobres e não-pobres, por isso as inclinações abaixo e acima da linha z não são as mesmas (Besley e Kanbur, 1993).

O custo de financiar esta estratégia é dado pela soma das transferências $(y_i - z)$. Caso a distribuição de renda seja uniforme, o custo é dado pela área do triângulo abaixo da linha de pobreza (figura 2a)¹⁷. A figura 2b plota o custo da “solução ideal”, em que as transferências são negativas para o governo e os tributos são positivos. A inclinação da linha sólida é a alíquota marginal de imposto, e a “solução ideal” impõe uma taxa maior para os pobres que para os não-pobres. Conforme os autores, **a “solução ideal” seria o método de alívio da pobreza de menor custo**, caso o governo fosse perfeitamente informado. No entanto, no mundo real a informação é imperfeita, o que dificulta a administração dos benefícios pelo Estado e produz ineficiências na focalização.

3.1.1 Eficiência vertical e horizontal

Conforme Kerstenetzky (2009, pág. 64), “*é perfeitamente focalizado o programa que transfere recursos para todas as pessoas elegíveis e apenas para elas*”. Esta focalização é eficiente em dois sentidos, como nos termos criados por Weisbrod (1970 *apud* Atkinson, 1993, pág. 9):

¹⁶ A alíquota marginal de imposto para os que têm renda $y < z$ (pobres) é implícita, enquanto a alíquota marginal de imposto para os que têm renda $y > z$ (não-pobres) é explícita.

¹⁷ A hipótese de distribuição de renda uniforme é apenas para facilitar a exposição, não sendo aplicável à realidade, em que há uma tendência de concentração da população na cauda inferior da distribuição de renda.

“Dois problemas estão envolvidos, garantir a precisão do programa em assistir apenas o grupo focalizado [eficiência vertical] e a capacidade do programa em assistir todos de tal grupo [eficiência horizontal]” (Weisbrod, 1970, pág. 125)¹⁸.

No entanto, na prática não se alcança a perfeita focalização, havendo vazamentos para não-pobres e exclusão de pobres. Como o governo não tem maquinaria para identificar os potenciais receptores de um programa focalizado, devido sobretudo aos altos custos administrativos – como veremos mais adiante – sua operação depende da requisição do benefício por parte de seu público alvo. Porém, esta requisição pode não ocorrer devido a vários fatores (desconhecimento, inconveniência e estigma), levando à não-cobertura de todos os pobres, isto é, à ineficiência horizontal.

Em primeiro lugar, a existência do programa pode não ser conhecida pelos potenciais elegíveis, sendo necessários gastos com propaganda para solucionar, pelo menos em parte, tal problema. Além disso, pode haver uma carência de habilidades de leitura e matemática (operações básicas) entre o público alvo do programa, havendo a necessidade de um trabalho mais personalizado, como a presença de agentes sociais, para atingir tais pessoas. Ainda que haja o conhecimento do programa pelos potenciais receptores, a requisição pode ser dificultada por custos individuais (inconveniência), tais como tempo requerido para o preenchimento de formulários, filas, incômodo em responder perguntas muito pessoais, entre outros. Tais custos são considerados pelos elegíveis na decisão de pleitear um benefício, sendo esta positiva apenas se o benefício for superior aos custos. Por fim, a não cobertura pode estar associada a preferências dos elegíveis, que não pleiteiam o benefício por considerarem seu recebimento humilhante ou estigmatizante (Atkinson, 1993).

Alguns autores (Nichols e Zeckhauser 1982; Blackorby e Donaldson 1988 *apud* Barr, 2004) argumentam que os custos de inconveniência podem ser deliberadamente pensados para evitar problemas de seleção adversa e risco moral. Assim, a imposição de custos aos requerentes de determinado benefício poderia ajudar

¹⁸ *“Two issues are involved, having to do with the accuracy of the program in assisting only the ‘target’ group, and the comprehensiveness of the program in assisting all of that group” (Weisbrod, 1970, pág. 125).*

na operação da auto-focalização. Ou, como afirmado por Atkinson (1993, pág. 51), “os obstáculos de requerimento podem ser vistos como uma forma de triagem”¹⁹.

3.1.2 O problema dos custos administrativos

Uma vez que, na operação de programas de transferências, há freqüentemente assimetria de informação em que as necessidades dos indivíduos são conhecidas por eles, mas não pelo órgão administrador, é de se esperar que ocorram problemas de ineficiência vertical (Atkinson, 1993).

Para que a focalização seja perfeita, caberia ao Estado informar a existência de determinado programa (gastos com propaganda e agentes sociais), fazer um cadastro das pessoas que possuem os critérios necessários para o recebimento do benefício e verificar periodicamente tais informações, no intuito de evitar a inclusão de não-pobres (fraudes) e a exclusão de pobres (discriminação) no programa. Porém, os custos administrativos envolvidos seriam muito elevados. Conforme Besley e Kanbur (1993), nos países em desenvolvimento, onde a informalidade no mercado de trabalho é alta, há produção agrícola para consumo próprio e a definição de família é problemática (a estrutura familiar tem se tornado mais complexa, diferindo bastante do padrão ‘pai, mãe e filhos’), as dificuldades no cadastramento e verificação do público elegível a certo programa são ainda maiores, tornando os custos administrativos proibitivos.

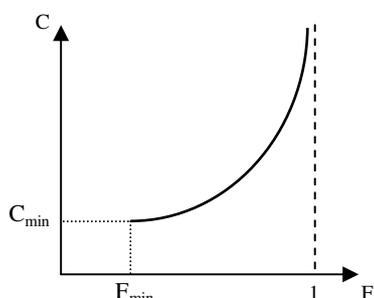
Para ilustrar os custos reais da implementação de um programa, os autores dividem a receita (R) requerida para tal em três categorias: custos administrativos (A), vazamentos para os não-pobres (NP) e transferência efetiva para os pobres (P). Uma medida de qualidade da focalização é dada por $F = P / (P + NP)$. Quanto mais próximo de 1 for F , melhor a focalização do programa. O custo administrativo como proporção das receitas é dado por $C = A / (A + P + NP)$. A hipótese de Besley e Kanbur (1993) é que C aumente com F a taxas crescentes.

Como ilustrado na figura 3, é assumido que exista um nível mínimo de custo administrativo (C_{min}) necessário para que um programa seja implementado e que um nível mínimo de focalização (F_{min}) pode sempre ser alcançado. Assim, uma boa focalização tende a ser acompanhada por custos administrativos elevados. Portanto, para

¹⁹ “The obstacles to claiming may be seen as a form of screening” (Atkinson, 1993, pág. 51).

não se incorrer em tais custos, algum nível de ineficiência, horizontal e/ou vertical, é aceito pelos *policymakers* de políticas focalizadas por teste de renda.

Figura 3: Função de custo administrativo



Fonte: Besley e Kanbur (1993, pág. 71)

Em termos de custo-benefício, a ineficiência vertical ou erro do tipo 2 (falso positivo) adiciona custo sem benefício, enquanto a ineficiência horizontal ou erro do tipo 1 (falso negativo) reduz o custo, mas também o benefício (Atkinson, 1993). Cabe ao *policymaker* decidir, pois, que tipo de erro ele está disposto a aceitar. No entanto, conforme Kerstenetzky (2009, pág. 64), qualquer definição secundária de eficiência tende a levar a problemas de equidade, uma vez que

“se os tomadores de decisão escolherem minimizar os erros de inclusão, eles provavelmente terão de aceitar operar um programa menos extenso e acabarão por incorrer no erro de exclusão (...) se buscarem minimizar os erros de exclusão, perseguirão a expansão do programa e enfrentarão o risco de incluir pessoas não elegíveis” (Kerstenetzky, 2009, pág. 64).

3.1.3 O problema da Armadilha da Pobreza

Outro problema gerado por políticas focalizadas via “*income test*” é a chamada Armadilha da Pobreza (“*poverty trap*”), sobretudo quando a alíquota de imposto implícita é de 100%, como ocorre com o *Income Support* inglês. Neste caso, um aumento nos rendimentos será totalmente contrabalanceado pela redução equivalente dos benefícios, resultando em efeito nulo sobre o padrão de vida das famílias. Portanto,

as famílias não conseguem, por este sistema, aumentar sua renda líquida, gerando um desincentivo em ofertar trabalho e, conseqüentemente, uma dependência do Estado.

Segundo Barr (2004, pág. 225), “*altas alíquotas de imposto acarretam um efeito substituição forte contrário ao esforço de trabalho, e então são potencialmente um maior desincentivo à oferta de trabalho*”²⁰, sendo que o efeito substituição será tanto mais forte, quanto mais alta for esta alíquota. Cabe lembrar que, além deste efeito substituição, há também o efeito renda, em que aumentos de renda tendem a reduzir a disposição em ofertar trabalho dos indivíduos, dada a desutilidade provocada pelo trabalho.

Considerando o efeito substituição gerado por altas alíquotas de imposto implícitas, todas as pessoas com renda abaixo da linha da pobreza estariam em melhor posição caso não trabalhassem e recebessem um montante z do governo (figura 2a). Se a renda original destas pessoas caísse para zero, o custo financeiro do programa aumentaria para a área do quadrado zz . Assim, as taxas marginais para os ricos teriam de ser mais altas que aquelas indicadas no caso da solução ideal, inviabilizando o programa (Besley e Kanbur, 1993).

O desincentivo ao trabalho não se restringe aos indivíduos com renda familiar abaixo da linha da pobreza, atingindo também os imediatamente acima de z . Para ilustrar, considere $z = 100$ unidades monetárias. Uma família deixa de ser considerada pobre com renda acima de 100 unidades monetárias. Assim, uma família A com renda de 105 unidades monetárias tem de trabalhar para obter rendimentos neste valor, enquanto uma família B em que nenhum membro trabalha (renda = 0) receberá 100 unidades monetárias em transferências. Há incentivo para a família A continuar trabalhando? A resposta depende das preferências da família entre lazer e renda, porém, é plausível supor que a resposta seja negativa para algumas famílias.

A imposição de alíquotas de imposto implícitas de 100% aos beneficiários pode ser pensada como uma tentativa de enrijecer a focalização, evitando ineficiência vertical, uma vez que ganhos de rendimento levam a perdas equivalentes de benefício. Deste modo, evita-se que famílias com renda imediatamente acima da linha de pobreza tenham acesso ao benefício, o que seria considerado um vazamento. No entanto, tais famílias continuam vulneráveis à pobreza, ainda que sua renda não esteja abaixo do limite que diferencia pobres de não-pobres, como é o caso da família A no exemplo

²⁰ “*High tax rates bring about a strong substitution effect against work effort, and so are potentially a major labour-supply disincentive*” (Barr, 2004, pág. 225).

acima de £5, ou seja, *fg* cobrirá ganhos de rendimento de £5 a pelo menos £125 (Barr, 2004).

A armadilha da pobreza, então, é definida como um desincentivo ao trabalho gerado pelo recebimento de uma transferência de renda focalizada nos pobres. Como o trabalho é o principal meio de superação da pobreza, tal desincentivo armadilha as famílias nesta condição, gerando dependência em relação ao Estado. Portanto, a focalização pode gerar incentivos adversos às famílias pobres.

3.1.4 Fatores atenuantes da armadilha da pobreza

Um fator que pode minimizar os problemas de desincentivo ao trabalho é a presença de **períodos mínimos de concessão** no programa. Segundo Barr (2004), benefícios com período de concessão de um ano, por exemplo, têm obviamente a conveniência administrativa de não ter de reavaliar a família a cada mudança de renda, além de ter um efeito comportamental benéfico. Uma mudança de renda dentro deste período não afetará o benefício recebido imediatamente, ou seja, a alíquota de imposto implícita se torna zero, pelo menos por um período de tempo. Como a alíquota de imposto relevante para a decisão de oferta de trabalho é aquela percebida pelos receptores e esta percepção depende de suas preferências no tempo, o desincentivo ao trabalho tende a ser menor relativamente ao caso de taxas de 100%. Isto porque a renda presente tende a ser mais importante que a renda futura para os mais pobres. Assim, seria pouco provável um trabalhador pobre rejeitar uma oportunidade de aumento de seus ganhos presentes devido a um desconto em seu benefício que ocorrerá somente no futuro. Ainda que o desconto ocorra em algum momento, há o incentivo a trabalhar e conseguir aumentar a renda líquida mesmo que temporariamente.

Como bem afirma Barr (2004),

“períodos mínimos de concessão amenizam o dilema encarado pela política pública entre o desejo de preservar os incentivos [ao trabalho] através da manutenção de baixas alíquotas de imposto, e a necessidade de reduzir custos através da focalização de benefícios exclusivamente naqueles em

necessidade (por isso a retirada dos benefícios rapidamente com o aumento da renda)” (Barr, 2004, pág. 226)²¹.

Portanto, períodos mínimos de concessão amortecem o impacto de altas alíquotas de imposto, enquanto evitam os altos gastos que estariam envolvidos caso tais taxas fossem substancialmente reduzidas.

Outro fator atenuante, que será visto mais adiante (item Auto-focalização), é a imposição de condicionalidades, como o *workfare*, para o recebimento do benefício.

3.2. Focalização por indicador

A focalização por indicador usa características que podem ser mais facilmente medidas para identificar os pobres. Como consequência, os custos administrativos desta identificação são menores. Mas para que isto ocorra, o indicador tem de satisfazer três condições: 1) ser altamente correlacionado com a pobreza; 2) estar longe do controle dos indivíduos (ser exógeno); e 3) ser de fácil observação. Estas são as condições requeridas para um indicador ideal (Barr, 2004).

O indicador tem de ter suficiente correlação com a pobreza para assegurar a boa focalização do programa, evitando ineficiências. Indicadores comumente usados e que são correlacionados com a pobreza são a presença de crianças na família e região de moradia.

A necessidade de que o indicador esteja longe do controle do indivíduo se deve à possibilidade de os pleiteantes mudarem seu comportamento ou manipularem suas características para terem acesso ao benefício. Assim, um indicador exógeno minimiza os incentivos que a focalização pode gerar. A presença de crianças, por exemplo, é um bom indicador de pobreza, mas pode gerar incentivos adversos. Quando o benefício depende do tamanho da família, algumas famílias, não todas, podem ser estimuladas a terem mais filhos. Mas estes problemas podem ser minimizados através do pagamento diferenciado para cada criança ou limitando o número de beneficiários por família.

²¹ “Fixed-period awards ameliorate the dilemma faced by public policy between the desire to preserve incentives by keeping tax rates low, and the need to reduce costs by targeting benefits tightly on those in need (hence withdrawing benefits rapidly as income rises)” (Barr, 2004, pág 226).

Para que o uso de um indicador seja preferível à focalização via teste de renda, tal indicador deve ser de fácil observação para ajudar a administração, reduzindo os custos de identificação do público alvo.

No entanto, falhas na cobertura podem surgir porque alguns indivíduos com renda abaixo da linha de pobreza podem não ter a característica relevante (ineficiência horizontal) e também porque indivíduos que tenham a características podem estar acima da linha de pobreza (ineficiência vertical). Um exemplo de indicador que pode gerar tais ineficiências são as cotas para negros nas universidades públicas, quando seu objetivo é beneficiar indivíduos pobres. Mas, segundo Besley e Kanbur (1993), ainda que haja espaço para algum vazamento, seu custo tende a ser menor que o custo administrativo esperado na “solução ideal” e o vazamento tende a ser menor do que seria no esquema universalista²². Assim, um maior alívio da pobreza poderia ser atingido com os mesmos recursos.

De acordo com os autores, o uso de algumas categorias, ao invés de um indicador apenas, para identificar os pobres tende a tornar a focalização mais refinada, reduzindo mais a pobreza. Mas a adição de mais categorias aumenta os custos administrativos. Assim, a política ótima é aquela que iguala a redução marginal na pobreza que pode ser alcançada usando um indicador adicional com o custo administrativo marginal da adição deste indicador.

Portanto, o uso de indicadores para identificação dos pobres pode ser preferível à renda por reduzir os custos administrativos, quando o indicador é de fácil observação e correlacionado com a pobreza. Porém, a não exogeneidade do indicador pode induzir o indivíduo a manipular suas características para tirar vantagem e isto pode gerar, em alguns casos, uma armadilha da pobreza. Se a presença de pais solteiros desempregados for considerada um indicador de pobreza, pode haver um desincentivo por parte destes pais em buscar trabalho, visto que seu *status* no mercado de trabalho afeta sua elegibilidade ao programa. Assim, há de se considerar na definição de um programa o *trade-off* entre a eficiência da focalização e a possibilidade de efeitos adversos em incentivos (Atkinson, 1993).

²² Deve-se ter claro que o objetivo de uma política universalista não é combater a pobreza, ainda que possa ter este efeito, mas dar acesso a **todos** a um direito de cidadania. Assim, por definição, não há vazamento num esquema universalista, uma vez que atingir não-pobres também é um objetivo.

Deste modo, a focalização por indicador tende a gerar desincentivos em ofertar trabalho apenas quando o indicador está relacionado à condição de ocupação do indivíduo.

3.3. Auto-focalização

De acordo com Besley e Kanbur (1993), a auto-focalização é um método de focalização baseado em testes auto-regulatórios em que apenas os verdadeiramente pobres conseguiriam passar. Como já dito, ela supõe a criação de uma estrutura de incentivos sobre os quais as escolhas dos pleiteantes a um benefício agem como um dispositivo sinalizador.

Estes incentivos podem ocorrer de duas formas: a) através de benefícios condicionais, e b) através de subsídio de preços.

3.3.1 Benefícios condicionais

Esta abordagem condiciona o recebimento de um benefício a ações específicas dos receptores. O principal exemplo é o *workfare*, em que uma pessoa desempregada recebe um benefício caso se comprometa a trabalhar, buscar trabalho ou fazer um treinamento.

Conforme Barr (2004), uma vantagem de benefícios condicionais é o fato de beneficiar *todos e apenas* aqueles que cumprem com a condicionalidade, uma vez que se impõe um custo ao beneficiário. O requerimento de trabalho em troca de benefício pode ser usado para desencorajar os não-pobres a buscarem o programa, principalmente quando a identificação destes não pode ser feita facilmente. Neste sentido, a auto-focalização por esta via pode ser pensada como uma forma de triagem (Besley e Kanbur, 1993). Apenas aqueles que não podem encontrar um trabalho que pague o valor da linha de pobreza estarão dispostos a participar do programa.

No entanto, a focalização pode ser imperfeita, uma vez que há possibilidade de pessoas realmente pobres não conseguirem cumprir com a condicionalidade, como ocorre com aqueles fisicamente incapazes para o trabalho, no caso do *workfare*. Por outro lado, pode haver vazamentos, porque o emprego em trabalhos públicos (por benefícios) pode tomar o lugar de algum outro trabalho por salários (Barr, 2004).

Para que isto não ocorra, Besley e Kanbur (1993) identificam o argumento de impedimento, em que o trabalho público por benefícios deve incitar o pobre, e mais ainda o não-pobre que esteja no programa, a buscar condições de trabalho melhores fora do programa. No *Poor Law Amendment Act* (1834), os pobres eram forçados a entrar em casas de trabalho explicitamente projetadas para oferecer condições menos agradáveis que o pior emprego obtido no mercado de trabalho. O argumento de impedimento se baseia neste fato, sendo papel do *workfare* encorajar os agentes a investir em formação de habilidades para que no futuro seja improvável a necessidade de continuidade no programa. Isto tende a **reduzir a armadilha da pobreza**, pois a acomodação do indivíduo em uma situação desagradável é pouco provável de ocorrer.

Contudo este argumento se baseia no pressuposto de que a pobreza deriva de escolhas individuais dos pobres. Isto é, de que o pobre está nesta condição porque tem preguiça de trabalhar ou ainda de que sua condição precária no mercado de trabalho seja fruto de escolhas anteriores equivocadas como o abandono da escola, por exemplo.

Mas esta responsabilização do indivíduo não leva em conta a importante questão das desigualdades de oportunidades. Não é de responsabilidade do indivíduo que ele tenha nascido em uma família pobre e, por isso, tenha de abandonar precocemente a escola para entrar no mercado de trabalho para complementar a renda familiar. Com menor escolaridade e qualificação, este indivíduo tende a enfrentar dificuldades de inserção produtiva, obtendo trabalhos precários e de baixa remuneração, reproduzindo a vulnerabilidade entre gerações. Portanto, a pobreza não é uma escolha do indivíduo, mas uma conseqüência de carências prévias que se retroalimentam com a passagem do tempo. Assim, este argumento deve ser tomado com cautela.

Conforme Besley e Kanbur (1993), o *workfare* também minimizaria a armadilha da pobreza ao impedir o recebimento do benefício pelo pobre que não trabalha ou trabalha na informalidade. Porém isto gera outra armadilha ao pobre, que é se sujeitar a trabalhos degradantes para obter o benefício. Além disso, a simples maximização de horas trabalhadas para justificar o recebimento de um benefício, supondo que o desemprego seja voluntário, desconsidera as reais razões que levam os indivíduos ao desemprego e à pobreza, punindo aqueles que por incapacidade não podem cumprir com a condicionalidade. Ainda que o indivíduo seja capaz física e mentalmente, pode haver uma incapacidade psicológica, que nem sempre é fácil de distinguir da ausência de vontade de trabalhar. Nestes casos, a imposição da

condicionalidade de trabalho pode penalizar injustamente doentes que correm o risco de serem tomados como “preguiçosos” (Vanderborght e Van Parijs, 2006).

A condicionalidade do benefício pode ocorrer não só na forma de um trabalho para o Estado, mas também no requerimento de um nível mínimo de trabalho no mercado. Um exemplo deste tipo de programa é o *Family Credit* da Inglaterra, em que o benefício é disponível apenas para famílias pobres cujo chefe esteja trabalhando por pelo menos um número mínimo de horas por semana. Conforme Atkinson (1993), o ponto positivo de condicionar o benefício a um mínimo de horas trabalhadas é induzir as pessoas a entrarem na força de trabalho²³ ou aumentarem seu tempo de trabalho para pelo menos o mínimo. Mas trabalhadores que antes trabalhavam mais horas que o requerido podem ter o incentivo de reduzir seu esforço de trabalho (desutilidade do trabalho) ou conseguir um trabalho menos exigente. Assim, a tendência é haver uma convergência do número de horas trabalhadas pelos pobres para o mínimo requerido, o que produz ineficiência econômica no sentido de o produto da economia ser menor do que potencialmente seria sem o desincentivo, em consonância com o *tradeoff* de Okun. Portanto, mesmo o *workfare* pode gerar incentivos adversos no mercado de trabalho.

O *workfare* pode gerar ineficiências na economia também ao forçar o trabalho de alguém pouco produtivo (por desqualificação ou desmotivação), podendo até levar à produtividade negativa quando seus custos (equipamentos, fiscalização, formação) superam o produto deste trabalho. Adicionalmente, pode ocorrer ineficiência pelo desequilíbrio no mercado de trabalho que é gerado ao se pagar uma renda maior que a produtividade deste trabalho (Vanderborght e Van Parijs, 2006).

Além disso, os custos administrativos que se incorre devido à necessidade de se monitorar quem trabalha ou não são outra desvantagem do *workfare*.

3.3.2 Subsídio de preços

Conforme Barr (2004), a auto-focalização pode ocorrer através do subsídio de uma cesta de bens consumidos desproporcionalmente pelos pobres (carne “de segunda”,

²³ O *workfare* pressupõe que há emprego para todos no mercado de trabalho (ausência de desemprego involuntário), mesmo para os menos qualificados ou instruídos. Contudo, não é certo que haja trabalho para todos, sobretudo para os pouco produtivos, uma vez que a lógica capitalista é produzir o máximo possível com os escassos recursos disponíveis. Assim, a exigência do trabalho para o recebimento de benefícios num cenário de ausência de emprego para todos seria uma forma de punir os “não-merecedores” que não são empregáveis por escolhas passadas equivocadas (mais uma vez há responsabilização do indivíduo pela sua condição).

por exemplo) ou de serviços com elasticidade renda da demanda negativa (transporte público, por exemplo). Contudo, a quantidade de bens/serviços deste tipo é muito limitada²⁴.

Segundo Besley e Kanbur (1993), bens e serviços disponíveis em diferentes níveis de qualidade permitem a auto-focalização. Assim, se o governo pode encontrar um nível de qualidade tal que a demanda pelo bem ou serviço provido publicamente vem apenas dos pobres, então a escolha da qualidade funciona como um teste de auto-regulação, na base do qual a população pobre pode ser focalizada ainda que o governo não tenha muitas informações sobre ela.

Os autores identificam três supostos necessários para a auto-focalização por diferenciação da qualidade do bem ou serviço. Em primeiro lugar, qualidade ou preferência pela qualidade deve ser um bem normal, ou seja, deve ter uma relação positiva com a renda. O segundo suposto é que deve haver um mercado privado de melhor qualidade para o bem ou serviço provido publicamente. E, por fim, deve ser de possível identificação o nível de qualidade em que apenas uma fração específica da população, no caso a pobre, faz uso do bem provido publicamente.

Exemplo disto é a educação pública no Brasil, onde a baixa qualidade restringe o serviço àqueles que não podem pagar pelo substituto privado, ou seja, aos mais pobres. Mas este tipo de focalização é perverso, uma vez que a diferenciação da qualidade do ensino entre público e privado tende a levar à reprodução das desigualdades de inserção no mercado de trabalho e, por conseqüência, de renda e bem-estar.

Portanto, ainda que alguns autores identifiquem esta forma de focalização, não podemos considerá-la como uma opção adequada, uma vez que ela supõe a segregação da população e a reprodução da desigualdade. A perseguição da focalização correta a qualquer custo não é um bom caminho a seguir, principalmente quando o preço a pagar é contraditório ao objetivo da focalização. Quando se quer atingir o pobre, é para que este tenha oportunidades mais próximas às dos não-pobres, reduzindo assim a desigualdade entre eles. No entanto, se a focalização leva a uma segregação ainda maior, há uma contradição de objetivos.

* * *

²⁴ Este tipo de focalização pressupõe que o Estado saiba mais que o indivíduo o que é bom para este, ou seja, há certo paternalismo no sentido de o Estado decidir pelo indivíduo o que consumir, tirando a liberdade de escolha do indivíduo.

Depois de discutidas as três formas de focalização, podemos concluir que existem problemas em todas elas. Se por um lado, a focalização por teste de renda tende a gerar uma armadilha da pobreza, a auto-focalização, apesar de minimizar em alguns casos este problema, tende a ser muito excludente ao segmentar a população. A focalização por indicador também pode gerar uma armadilha do desemprego, se o indicador estiver relacionado à condição ocupacional. Mesmo o *workfare*, se o benefício for condicionado a um mínimo de horas trabalhadas, pode gerar desincentivo ao trabalho pela possibilidade de convergência das horas trabalhadas para o mínimo requerido.

A focalização por teste de renda também é problemática devido aos altos custos administrativos requeridos para uma boa focalização, aos custos individuais de requerimento do benefício (preenchimento de formulários, questionamentos sobre características pessoais, estigma), além da questão de apoio político e financeiro.

Uma alternativa a políticas focalizadas seriam as políticas universalistas, como a Renda Básica de Cidadania por exemplo. Como veremos na próxima seção, políticas universais têm a vantagem de não produzirem a armadilha da pobreza, uma vez que não se diferencia pobres de não pobres no pagamento do benefício. Outra vantagem seriam os menores custos administrativos devido à simplicidade da identificação de beneficiários. Contudo, seu custo operacional é maior que o de uma política focalizada, por pagar benefícios individuais e permitir o acúmulo de rendas.

4. Políticas universalistas

Ainda que o objetivo de uma política universalista não seja explicitamente o combate à pobreza, mas permitir que todos tenham acesso a um direito de cidadania, por atingir a todos (pobres e não-pobres) ela contribui com este objetivo. Por isso ela é considerada uma política de alívio à pobreza, ainda que tenha outros objetivos.

Como vimos na seção 1, desde que o lazer seja um bem normal, ou seja, um bem cuja demanda cresça com o aumento da renda, uma política de transferência de renda tende a produzir um desincentivo ao trabalho ao incitar, pelo efeito renda, o aumento do lazer e, conseqüentemente, a redução da oferta de horas de trabalho. Isto ocorre independente da natureza da política, isto é, vale tanto para políticas focalizadas, como para universais.

Entretanto, uma transferência de renda universalista tende a mitigar outra forma de desincentivo ao trabalho, a armadilha da pobreza, que é comum em políticas de renda focalizadas. Neste tipo de política, a diferenciação entre pobres e não-pobres tende a criar uma faixa de renda em que o trabalho torna-se desvantajoso²⁵, sendo melhor não trabalhar e obter renda através de benefícios. Uma política universal, ao não diferenciar pobres de não-pobres, evita que haja um incentivo em se abster do trabalho para não perder benefícios, porque permite o acúmulo do benefício com outras rendas.

Portanto, nesta seção discutiremos uma política universalista, a Renda Básica de Cidadania, considerando o pressuposto de que o trabalho seja fonte de desutilidade.

4.1. Definição

A Renda Básica de Cidadania é uma “*renda paga por uma comunidade política a todos os seus membros, em termos individuais, sem comprovação de renda nem exigência de contrapartida*”(Vanderborght e Van Parijs 2006, pág. 35). É, assim, considerada como um direito de todo cidadão, independente de sua etnia, religião, sexo, idade ou condição socioeconômica. Como para os pioneiros Paine (1796) e Charlier (1848 *apud* Vanderborght e Van Parijs, 2006), seu pagamento se justifica por um direito de todos a uma parte igual do valor dos recursos naturais, ou ainda, como em Stuart Mill (1848 *apud* Vanderborght e Van Parijs, 2006), por um direito de todos de ter pelo menos um mínimo de subsistência, independentemente de sua capacidade de trabalhar.

Apesar do nome, a RBC não tem uma ligação necessária com carências básicas, podendo seu valor ser superior ao necessário à sobrevivência de um cidadão. Mas seu nome também evoca a idéia do pagamento de um patamar de renda comum a todos, ricos e pobres, ao qual se somam **integralmente** as receitas de outras fontes, o que difere bastante de políticas de transferência de renda focalizadas nos pobres, que condicionam seu recebimento à comprovação de pobreza e vulnerabilidade através da fixação de um patamar máximo de renda da qual não se pode ultrapassar com o risco de perder o benefício, levando a armadilhas da pobreza e do desemprego.

Quanto a suas características, a RBC é uma **renda** paga em dinheiro, sem nenhuma restrição à forma e período de uso, cabendo ao indivíduo esta decisão. Ela é paga preferencialmente em períodos regulares, e seu valor depende da dimensão

²⁵ Parte-se do suposto de que a teoria convencional de oferta de trabalho seja válida, ou seja, de que o trabalho gere uma desutilidade ao indivíduo.

temporal de seu pagamento (curto ou longo prazo) e do nível de vida da população envolvida. No entanto, a RBC não pode ser vista como alternativa aos serviços públicos universais, como educação, saúde, segurança, entre outros. Ambas as políticas devem se complementar na busca de maior bem estar da população.

A RBC deve ser **paga por uma comunidade política**, mas a dimensão desta pode variar desde uma renda básica global a uma renda básica subnacional, como é o caso do Dividendo do Alasca²⁶. No entanto, segundo Vanderborgh e Van Parijs (2006), é preferível que a RBC seja paga por cada país levando-se em conta suas especificidades. Seu financiamento deve ser feito, por definição, pelo poder público, mas a maneira não é pré-determinada, podendo ocorrer através de impostos ecológicos, fundiários, de renda, sobre o valor agregado ou através das receitas de exploração de recursos naturais, como o petróleo (Alasca). A universalidade da RBC tende a facilitar o seu financiamento, uma vez que os menos vulneráveis (não-pobres) tendem a estar mais dispostos a pagar tributos na medida em que também se beneficiam de tal política. Se a RBC fosse focalizada nos pobres, este apoio político e financeiro dos não-pobres poderia não existir, comprometendo a capacidade do Estado de transferir renda aos que mais precisam. Neste sentido, a universalização tende a atingir melhor os pobres que a focalização.

O pagamento da RBC deve ser feito **a todos os membros** de uma comunidade política **em termos individuais**. Assim, a condição de pertencimento a uma comunidade política pode se dar sob a forma de cidadania (aqueles que nasceram na comunidade) ou de residência (aqueles que moram na comunidade). No Alasca, o pagamento do Dividendo se dá a todos os residentes no Estado há pelo menos seis meses. Quanto ao pagamento ao indivíduo, ao invés da família, sua justificativa é o fato de a RBC ser um direito de cada cidadão, independente de este viver sozinho ou com sua família. Portanto, conforme os autores, *“a RBC é estritamente individual, não apenas no sentido de ser paga individualmente a cada pessoa, mas também no sentido de que o valor dela não é de modo algum afetado pelo estado civil do beneficiário ou por sua situação de morar sozinho ou coabitar”* (pág. 77).

Além disso, a RBC não requer a **comprovação de renda**, uma vez que seu pagamento ocorre *a priori*, ou seja, sem se considerar o nível das outras rendas de cada

²⁶ O Dividendo do Alasca é uma quantia em dinheiro paga anualmente a todos os residentes legais do estado há pelo menos seis meses, que corresponde a uma parte do rendimento médio, nos cinco anos anteriores, do fundo permanente constituído com a receita da exploração do petróleo que foi criado em 1976 pelo governador Jay Hammond.

indivíduo, podendo ser cumulativa com estas outras rendas. Isto se difere muito das transferências usuais de renda que são *a posteriori*, isto é, a partir do hiato de renda familiar em relação a um patamar mínimo pré-definido. A RBC também **não exige contrapartida**, como a disposição a trabalhar, freqüência à escola ou acompanhamento médico, como outras políticas de transferência de renda. O princípio básico da RBC é o respeito às liberdades individuais, seja no uso da renda transferida, seja na disposição ao trabalho ou ao estudo.

Portanto, a Renda Básica de Cidadania é uma idéia plural no sentido de poder ser instituída considerando-se as especificidades de cada comunidade, não havendo uma regra rígida para sua instauração. Seu pagamento é um direito de cidadania, portanto, universal, podendo ter efeitos benéficos sobre a economia e a sociedade. No entanto, sua implantação não é muito fácil, sobretudo por seu custo financeiro, como veremos mais adiante.

4.2. RBC e emprego

A Renda Básica de Cidadania é vista por alguns autores como estratégia para atingir o pleno emprego (Tobin et al., 1967; Meade, 1988; Scharpf, 1993; Mitschke, 1997 *apud* Vanderborgh e Van Parijs, 2006), uma vez que seu pagamento evitaria a armadilha do desemprego ao garantir que uma ocupação, ainda que mal remunerada, pudesse melhorar a renda líquida em relação à situação de inatividade. Isto ocorre devido à possibilidade de acumular a RBC com outras rendas. Nos casos em que este acúmulo não é permitido, *“o medo de não estar à altura, de perder rapidamente o emprego e, em seguida, de se expor às incertezas dos complexos processos administrativos necessários para voltar a ter direito ao benefício podem provocar o recuo indefinido para a inatividade”* (Vandergorgh e Van Parijs, 2006, pág. 115). Assim, a RBC seria um estímulo ao trabalho, pois evitaria este tipo de armadilha.

No entanto, a RBC não favorece o emprego em qualquer circunstância. Ainda que a possibilidade de acúmulo de rendas estimule empregos mal remunerados, a ausência de exigência de contrapartida confere aos mais pobres o poder de negociação para recusar empregos sem futuro. Portanto, a RBC favorece o emprego, mas não qualquer emprego. Além disso, ao garantir uma renda a todo cidadão, a RBC permite a interrupção do trabalho por um período de tempo para a volta aos estudos ou a busca de maior qualificação com o intuito de, no futuro, ter acesso a empregos de melhor

qualidade e remuneração. Deste modo, poderia haver uma redução da informalidade no mercado de trabalho, uma vez que os trabalhadores, com uma renda garantida, teriam maior poder de barganha para recusar empregos degradantes e forçariam a melhora das condições de trabalho e remuneração²⁷.

Uma política universalista como a RBC tem, pois, a vantagem sobre políticas focalizadas de estimular o emprego de qualidade, evitando a armadilha da pobreza ao permitir o acúmulo do benefício com outras rendas. Contudo, o custo financeiro de tal estratégia tende a ser um impeditivo.

4.3. RBC e financiamento

Uma renda básica universal não incorre em altos custos administrativos como as políticas focalizadas, uma vez que não se fazem necessários cadastramento e monitoramento da renda e condição familiar dos beneficiários, e os gastos de divulgação são bem menores, dada a simplicidade dos critérios de elegibilidade.

Apesar disto, um programa universal tende a ser mais custoso que um mecanismo convencional de renda mínima. Segundo Vandergorht e Van Parijs (2006), o que torna este custo mais alto não é o fato de a RBC ser paga aos não-pobres e aos que não trabalham, mas sim a sua natureza estritamente individual e a não penalização do trabalho dos mais pobres.

Os programas convencionais de renda mínima pagam benefícios por família, com a justificativa de que existam economias de escala quando se coabita, o que permite o pagamento de benefícios menores por indivíduo. No caso da RBC, a individualização do benefício aumenta seu custo financeiro, porque o valor pago ao indivíduo vai independer de seu estado civil ou condição familiar. Desta forma, o tratamento que é dado pelas políticas focalizadas aos indivíduos que vivem sozinhos, em que não ocorre economia de escala, será estendido a todos os indivíduos, até mesmo aos que coabitam, elevando o custo do programa. Assim, seu financiamento vai depender do aumento significativo da carga tributária, o que pode fazer os “mais produtivos” terem menor incentivo em ofertar trabalho, como argumentado por Okun

²⁷ Deve-se ter claro que a intensidade destas potenciais vantagens da RBC dependem da magnitude do valor transferido.

(1975), reduzindo o produto da economia²⁸. Caso este aumento não seja viável, a redução do custo ocorrerá através da diminuição do valor do benefício, o que pode ter efeitos negativos sobre o alívio à pobreza.

Por outro lado, a não penalização do trabalho dos pobres também torna a RBC mais custosa que um programa de renda mínima convencional. Isto porque os ganhos de renda do indivíduo não provocam a perda equivalente do benefício. Pelo contrário, a RBC estimula o trabalho dos pobres ao possibilitar o ganho de renda líquida quando se trabalha, o que evita a armadilha da pobreza. Contudo, não realizar o desconto dos benefícios quando há ganhos de renda do trabalho eleva os custos do programa, no sentido de não haver a economia de recursos que se teria com uma alíquota de 100%, por exemplo.

Portanto, a RBC tem a vantagem sobre programas focalizados de não provocar desincentivos ao trabalho em termos de efeito substituição ao permitir o acúmulo do benefício com outras rendas. Porém, ela tem a desvantagem de ser muito custosa, devido ao pagamento de benefícios individuais e a não penalização do trabalho dos pobres.

Esta desvantagem da RBC é um ponto a favor de políticas focalizadas, que tendem a ser **estaticamente** mais eficientes no sentido de direcionarem os recursos para os que mais precisam a um custo financeiro menor.

Depois de apresentados os principais tipos de programas de transferência de renda, discutiremos brevemente na seção seguinte o Programa Bolsa Família com o intuito de tentar caracterizá-lo segundo a tipologia, enfatizando os efeitos esperados sobre o mercado de trabalho.

5. Focalização e Programa Bolsa Família

O Programa Bolsa Família (PBF) foi criado em 2003 a partir da unificação de alguns programas menores como Bolsa Escola, Cartão Alimentação, Bolsa Alimentação e Auxílio-gás. Ele é um programa focalizado nos pobres e seus objetivos são o alívio à pobreza alimentar e de renda e a interrupção de seu ciclo.

²⁸ Contudo, a elasticidade da oferta de trabalho dos “mais produtivos” à variação nas alíquotas de impostos não é uma variável dada, sendo possível que, dentro de certas faixas de renda, um aumento de impostos não implique redução considerável da oferta de trabalho, o que viabilizaria o programa. Assim, conforme Barr (2004), os custos em termos de eficiência de uma política redistributiva dependem da elasticidade compensada da oferta de fatores (“*compensated elasticity of factor supply*”).

Considerando os tipos de focalização descritos acima, podemos considerar o PBF um **mix das três tipologias**, uma vez que há um critério de renda, um indicador de pobreza e a presença de condicionalidades.

O critério de renda é dado pelas linhas de extrema pobreza e pobreza usadas pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) na concessão do benefício. Enquanto a primeira é de R\$70,00 *per capita*, a segunda é de R\$140,00 de renda familiar *per capita*. No entanto, estão aptos a se cadastrarem no CadÚnico para pleitearem o benefício as famílias com renda familiar *per capita* de até ½ salário mínimo.

Diferentemente do que ocorre no Suporte de Renda inglês onde a alíquota de imposto implícita é de 100% (cada libra ganha em renda é perdida em benefício), no PBF há maior flexibilidade²⁹ quanto ao critério de renda. Assim, segundo dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) de 2006, existem famílias com renda familiar *per capita* de até 1 SM (R\$350,00) recebendo o benefício³⁰. O fato de haver famílias com renda domiciliar *per capita* acima da linha de corte usada pelo MDS na seleção dos beneficiários do PBF pode ser justificado, como em Soares et alli (2009, pág.18), pela volatilidade da renda de famílias pobres. Segundo os autores, “*a renda informada na PNAD refere-se a apenas um mês do ano e não traduz com precisão a condição socioeconômica das famílias*”, podendo haver famílias, observadas como não-pobres na pesquisa, muito vulneráveis à pobreza e, portanto, elegíveis ao programa.

Se uma alta alíquota de imposto implícita tende a gerar um desincentivo ao trabalho (Barr, 2004), esta flexibilidade no critério de renda tende a ser um **fator atenuante** da armadilha da pobreza. No caso brasileiro, como não há uma verificação das rendas declaradas pelos próprios requerentes no momento do cadastramento no Cadastro Único, pode-se pensar que haveria maior incentivo à subdeclaração de renda e emprego que à redução da oferta de trabalho.

O indicador de pobreza utilizado no PBF é a presença de crianças e adolescentes. Contudo, esta presença é requerida apenas nas famílias pobres, que só

²⁹ Pode-se pensar em alguma rigidez no limite entre as faixas de renda que separam os extremamente pobres dos pobres (R\$70,00 *per capita*). Como a primeira faixa não requer a presença de crianças e a segunda sim, é possível que famílias extremamente pobres sem filhos tenham um desincentivo em aumentar a renda familiar acima deste limite, uma vez que a ausência de crianças pode impedir o benefício com renda entre R\$70,00 e R\$140,00 *per capita*. Mas é pouco provável que uma família extremamente pobre não tenha filhos, visto que a presença de crianças é um indicador de pobreza comumente usado.

³⁰ Para mais detalhes, ver Brito e Kerstenetzky (2010), seção 3.1. Disponível em: <http://www.sistemasmart.com.br/bien2010/arquivos/25_6_2010_23_35_57...pdf>. Acesso em: 03/02/2011.

recebem o benefício variável (pelo número de filhos). Este indicador não é exógeno ao indivíduo, sendo passível de manipulação. Assim, para que ele não gere incentivos adversos como o aumento do número de filhos para receber benefícios maiores, o valor por criança e adolescente é fixo e limitado a até 3 crianças e 2 adolescentes por família. Ademais, o valor do benefício para crianças (R\$22,00) e adolescentes (R\$33,00) é baixo, sendo pouco provável um “efeito natalidade”.

A auto-focalização no programa Bolsa Família é feita através da imposição de condicionalidades ao recebimento do benefício. As principais condicionalidades são a frequência regular à escola para crianças e adolescentes e a participação em programas de orientação nutricional e assistência preventiva à saúde para crianças e gestantes. A condicionalidade pode gerar um efeito triagem (*screening*) ao desincentivar o não-pobre a requerer o benefício pela imposição de um custo ao beneficiário. No entanto, para que este efeito ocorra, é necessário que haja um monitoramento efetivo do cumprimento destas condicionalidades. No caso do PBF, o monitoramento começou a ser realmente feito a partir de 2007, quando o descumprimento por cinco períodos consecutivos resultou no cancelamento de vários benefícios. Conforme Kerstenetzky (2009), um monitoramento mais apertado faz com que as condicionalidades sejam cumpridas mais por medo de perder o benefício que pelos ganhos esperados em capital humano das crianças, que é o argumento comumente usado para a defesa de condicionalidades.

Partindo do suposto de que o cumprimento ocorra mais por pressão que por consciência dos ganhos em capital humano, e da constatação de que a qualidade dos serviços de saúde e educação (condicionalidades) deixa a desejar (ver Kerstenetzky, 2009), podemos nos perguntar se a condicionalidade produz efeito impedimento (*deterrent*) no caso do PBF. Como vimos, a condicionalidade pode **encorajar os beneficiários a investirem em formação de habilidades** para não dependerem do programa no futuro. No entanto, as condicionalidades do Bolsa Família não tenderiam a estimular este tipo de comportamento, caso seu cumprimento se devesse mais ao medo de perder o benefício que por uma busca de melhora.

Porém, a qualidade ruim dos serviços públicos pode incitar o beneficiário a querer não precisar mais do programa no futuro. Isto é, o beneficiário pode buscar melhorar sua inserção no mercado de trabalho para aumentar sua renda (superar a pobreza) e poder pagar por serviços de saúde e educação melhores. Mas este terá de melhorar suas habilidades fora do programa, porque as condicionalidades não

conseguem cumprir tal papel. Aqui haveria o efeito impedimento, semelhante ao ilustrado no *workfare* do *Poor Law Amendment Act* (ver Besley e Kanbur, 1993).

Voltando aos incentivos adversos gerados no mercado de trabalho pela focalização (armadilha da pobreza), podemos afirmar que o Bolsa Família possui outro fator capaz de atenuar o desincentivo ao trabalho, a saber: o período mínimo de concessão. No programa brasileiro, as famílias são recadastradas a cada dois anos, o que dá ao beneficiário a segurança de que seus ganhos em rendimento do trabalho não acarretarão perdas em benefícios, ou seja, a alíquota de imposto implícita é nula neste período. Assim, o beneficiário terá incentivo em ofertar trabalho, uma vez que isto significará uma renda líquida maior pelo menos até o momento do recadastramento. Dada a flexibilidade do critério de renda, este novo trabalho pode nem impactar a elegibilidade da família no futuro.

O valor do benefício também tende a atenuar a armadilha da pobreza no caso do PBF, uma vez que seu nível baixo não permite ao beneficiário se abster de trabalhar e depender apenas do programa. Se o valor fosse mais generoso, talvez houvesse algum desincentivo em ofertar trabalho. No entanto, ainda que tenha um lado positivo sobre a oferta de trabalho, o baixo valor do Bolsa Família tem um lado negativo sobre o combate à pobreza. Isto porque o programa não é capaz de tirar as famílias da pobreza, apenas reduzir sua intensidade.

Portanto, podemos concluir que, por ser um programa de transferência focalizado, o Programa Bolsa Família tenderia a gerar uma armadilha da pobreza, isto é, um desincentivo ao trabalho, sobretudo porque há um critério de renda no processo de seleção. No entanto, este efeito não deve ser muito significativo devido a fatores atenuantes como: 1) a não verificação das rendas auto-declaradas pelos pleiteantes ao benefício, que pode estimular a subdeclaração de rendas e omissão de trabalhos; 2) a flexibilidade na aplicação do critério de renda, que permite beneficiários com rendas acima dos critérios; 3) a existência de um período de concessão, que não pune o novo trabalho com perda imediata de benefícios; e 4) o baixo valor do benefício, que não permite ao beneficiário deixar de trabalhar.

Considerações finais

A partir do que foi exposto, podemos concluir que políticas de transferência de renda tendem a gerar efeitos de desincentivo ao trabalho, conforme a teoria econômica

que parte do suposto de que o trabalho seja fonte de desutilidade ao indivíduo. Assim, com base no *tradeoff* entre equidade e eficiência de Okun (1975), políticas redistributivas levariam a ineficiência da economia no sentido de reduzir o produto potencial através da punição do trabalho dos mais produtivos com tributação para financiar a transferência de renda aos menos produtivos, o que tende a desestimular o trabalho dos de maior produtividade. Em adição, o efeito renda de políticas de transferência, sejam elas focalizadas ou universalistas, tenderia a aumentar a demanda pelo bem normal lazer, provocando, desta maneira, desincentivos ao trabalho.

Contudo, ainda que haja o *tradeoff* de Okun, há razões para a presença do Estado na economia tanto em termos de equidade como de eficiência. Se por um lado a intervenção estatal se faz necessária devido a questões redistributivas, por outro lado a existência de falhas de mercado e informação imperfeita justifica a presença do Estado na economia para evitar ineficiências.

A existência de políticas de alívio à pobreza também pode ser justificada com argumentos de equidade e de eficiência. Neste sentido, transferências de renda para aliviar a pobreza são necessárias por questões de justiça social ou para aumentar a utilidade da sociedade quando esta depende de uma distribuição mais equitativa da renda. De outro modo, políticas de alívio à pobreza são justificadas para evitar as ineficiências de mercado que podem ocorrer com a pobreza, como perda de força de trabalho futura devido à violência, fome, desnutrição e queda da produtividade do trabalho de adultos e de rendimento escolar das crianças por causa da desnutrição.

Considerando os tipos de políticas de alívio à pobreza, observou-se que as políticas universalistas, ainda que mais custosas que as políticas focalizadas, tendem a evitar a armadilha da pobreza, ou seja, o desestímulo ao trabalho por medo de perder o benefício. Isto porque, em políticas focalizadas, a diferenciação entre pobres e não pobres através de uma faixa de renda leva à punição do aumento de renda do trabalho com a perda de benefícios, impedindo o aumento da renda líquida por meio do trabalho. Outro ponto positivo de políticas universalistas são os baixos custos administrativos, uma vez que não se faz necessário identificar os pobres, visto que a transferência de renda é para todos. Por atingir a todos, tais políticas tendem a ter maior suporte político e, conseqüentemente, financeiro, além de ser mais eficiente horizontalmente.

Em relação aos tipos de políticas focalizadas (por teste de renda, por indicador de pobreza ou auto-focalização), podemos concluir que todas elas podem gerar desincentivos ao trabalho, sobretudo a focalização por teste de renda, em que o aumento

da renda leva à suspensão do benefício ou provoca um desconto proporcional do benefício, como no caso do Suporte de Renda inglês. A focalização por indicador também pode gerar uma armadilha do desemprego, se o indicador estiver relacionado à condição ocupacional. Mesmo o *workfare*, se o benefício for condicionado a um mínimo de horas trabalhadas, pode gerar desincentivo ao trabalho pela possibilidade de convergência das horas trabalhadas para o mínimo requerido. Portanto, a teoria econômica espera efeitos de desincentivo ao trabalho de políticas de transferência de renda, sobretudo daquelas que focalizam os pobres.

De forma ilustrativa, buscamos classificar o Programa Bolsa Família segundo a tipologia de políticas de renda apresentada e concluímos que o programa teria traços de todos os tipos de políticas, uma vez que há um critério de renda (focalização por teste de meios), um indicador de pobreza (presença de crianças e adolescentes), auto-focalização pelas condicionalidades e certa flexibilidade que o aproximaria de uma Renda Básica de Cidadania como a não verificação das rendas auto-declaradas pelos requerentes ao benefício e a flexibilidade no critério de renda (presença de famílias beneficiárias com renda familiar *per capita* acima dos critérios). Duas outras características tendem a funcionar como fatores atenuantes da armadilha da pobreza que políticas focalizadas podem gerar: a existência de um período mínimo de concessão do benefício e o baixo valor do benefício. Portanto, ainda que o Programa Bolsa Família tenha características de um programa focalizado, certas particularidades tendem a aproximá-lo de uma política universalista como a RBC.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ATKINSON, A. B. *On Targeting Social Security: Theory and Western Experience with Family Benefits*. Discussion Paper, WSP/99. December, 1993.
- BARR, N. *Economics of the Welfare State*. Oxford, Fourth Edition (Cap. 10 and 11).
- BESLEY, T.; KANBUR, R. The Principles of Targeting. In: Lipton, M; Van der Gaag, J. (eds), *Including the poor*. Washington: The World Bank, 1993
- BLACKORBY, C.; DONALDSON, D. Cash versus Kind, Self-Selection, and Efficient Transfers. *American Economic Review*, nº 78, p.691-700, 1988.
- BRITO, A. S.; KERSTENETZKY, C. L. *Perfil dos beneficiários e não-beneficiários do Programa Bolsa Família em termos de mercado de trabalho: considerações metodológicas e substantivas*. São Paulo: Anais do 13th BIEN Congress, 2010.
- CAHUC, P.; ZYLBERBERG, A. *Labor Economics*. Cambridge: MIT Press, 1ª edição, 2004.

- KERSTENETZKY, C. L. Redistribuição e Desenvolvimento? A Economia Política do Programa Bolsa Família. In: DADOS – *Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, Vol. 52, nº 1, 2009, pp. 53 a 83.
- NICHOLS, A. L.; ZECKHAUSER, R. J. Targeting transfers through restrictions on recipients. *American Economic Review, Papers and Proceedings*, nº 72, p.372-377, 1982.
- OIT. *Into the Twenty-First Century: The Development of Social Security*. Geneva: ILO, 1984.
- OKUN, A. M. *Equality and Efficiency: The Big Tradeoff*. Washington: The Brookings Institution, 1975.
- VANDERBORGHT, Y.; VAN PARIJS, P. *Renda Básica de Cidadania: argumentos éticos e econômicos*. Tradução: Maria Beatriz de Medina. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.
- WEISBROD, B. A. Collective action and the distribution of income: a conceptual approach. In: Haveman, R. H.; Margolis, J. (eds), *Public Expenditure and Policy Analysis*. Chicago: Markham, 1970.