

1507

TEXTO PARA DISCUSSÃO

DIMENSIONANDO O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA

Ricardo Barros
Mirela de Carvalho
Rosane Mendonça

Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

1507

TEXTO PARA DISCUSSÃO

Brasília, agosto de 2010

DIMENSIONANDO O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA

Ricardo Barros*

Mirela de Carvalho**

Rosane Mendonça***

* Técnico de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc) do Ipea.

** Pesquisadora do Instituto de Estudos do Trabalho e Sociedade (IETS).

*** Professora do Departamento de Economia da Universidade Federal Fluminense (UFF).

Governo Federal

**Secretaria de Assuntos Estratégicos da
Presidência da República**

Ministro Samuel Pinheiro Guimarães Neto

ipea Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

Fundação pública vinculada à Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, 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

Marcio Pochmann

Diretor de Desenvolvimento Institucional

Fernando Ferreira

Diretor de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais

Mário Lisboa Theodoro

Diretor de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia

José Celso Pereira Cardoso Júnior

Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas

João Sicsú

Diretora de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais

Liana Maria da Frota Carleial

Diretor de Estudos e Políticas Setoriais, de Inovação, Regulação e Infraestrutura

Márcio Wohlers de Almeida

Diretor de Estudos e Políticas Sociais

Jorge Abrahão de Castro

Chefe de Gabinete

Persio Marco Antonio Davison

Assessor-chefe de Imprensa e Comunicação

Daniel Castro

URL: <http://www.ipea.gov.br>

Ouvidoria: <http://www.ipea.gov.br/ouvidoria>

Texto para Discussão

Publicação cujo objetivo é divulgar resultados de estudos direta ou indiretamente desenvolvidos pelo Ipea, os quais, por sua relevância, levam informações para profissionais especializados e estabelecem um espaço para sugestões.

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e de inteira responsabilidade do(s) autor(es), não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República.

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

ISSN 1415-4765

JEL: I30; I32; I38.

SUMÁRIO

SINOPSE

ABSTRACT

1 PRINCÍPIOS NORTEADORES 7

2 ESTABELECENDO UMA META PARA A REDUÇÃO NA DESIGUALDADE:
O PADRÃO INTERNACIONAL.....8

3 ESTABELECENDO METAS PARA A REDUÇÃO DO HIATO EM RELAÇÃO
AO PADRÃO INTERNACIONAL..... 11

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS 14

REFERÊNCIAS 15

SINOPSE

Este trabalho tem como objetivo propor princípios que são inteiramente compatíveis tanto com a evolução histórica do programa Bolsa Família como com sua dimensão atual. Estes princípios permitem determinar o tamanho da população a ser atendida e a magnitude dos benefícios a serem concedidos para qualquer cenário de crescimento na renda *per capita*, com ou sem alteração no grau de desigualdade. Para operacionalizar estes princípios, no entanto, foi necessário estabelecer, em primeiro lugar, qual seria o grau de desigualdade *típico* para países com renda *per capita* similar à brasileira. O procedimento proposto permitiu identificar, de acordo com o padrão para países com renda *per capita* similar, qual deveria ser a porcentagem da renda apropriada pelos 10% mais pobres e pelo segundo décimo. Definiu-se, assim, um hiato de desigualdade a ser reduzido pelo programa Bolsa Família.

ABSTRACTⁱ

This study aims to propose principles that are fully compatible with the historical evolution of the Bolsa Família program and with its current dimension. These principles provide the size of the population to be served and the magnitude of benefits to be granted for any scenario of growth in *per capita* income, with or without a change in the degree of inequality. To operationalize these principles, however, it was necessary to establish, first, what is the *typical* degree of inequality for countries with *per capita* income similar to Brazil. The proposed procedure allowed the identification, according to the standard for countries with similar *per capita* income, which should be the percentage of income earned by the poorest 10% and the second tenth. We defined thus a gap of inequality to be reduced by the Bolsa Família program.

i. As versões em língua inglesa das sinopses desta coleção não são objeto de revisão pelo Editorial do Ipea.
The versions in English of the abstracts of this series have not been edited by Ipea's editorial department.

1 PRINCÍPIOS NORTEADORES

A necessidade de recursos para o programa Bolsa Família pode ser definida, em última instância, pelo tamanho da população a ser atendida e pela magnitude dos benefícios concedidos. Estes dois parâmetros fundamentais, por sua vez, dependem dos princípios que norteiam e definem o programa.

Neste trabalho, são propostos princípios que são inteiramente compatíveis tanto com a evolução histórica do programa como com sua dimensão atual. Entretanto, estes princípios permitem determinar o tamanho da população a ser atendida e a magnitude dos benefícios a serem concedidos para qualquer cenário de crescimento na renda *per capita*, com ou sem alteração no grau de desigualdade.

Atualmente, devido à elevada desigualdade de renda ainda prevalecente, a proporção da renda nacional apropriada pelos mais pobres continua sendo bem inferior ao que se observa tipicamente em países com nível de desenvolvimento similar ao brasileiro. Neste contexto, no que se refere ao alívio imediato da pobreza,¹ interpreta-se que o objetivo do programa seria: *reduzir o excesso de desigualdade no país, transferindo renda aos 20% mais pobres (em particular, aos 10% mais pobres) de tal forma que a proporção da renda nacional apropriada por este grupo se aproxime do típico para países com renda per capita similar à brasileira.*

Tal princípio define a abrangência da população-alvo, adotando explicitamente um critério de pobreza relativa. Segundo ele, a clientela do programa deverá sempre ser composta pelos 20% mais pobres (com prioridade para os 10% mais pobres). Contudo,

1. Além de promover um substancial alívio imediato à pobreza, o programa claramente também busca romper com sua transmissão intergeracional, em particular via estímulo a investimentos em educação e saúde. Este, que pode ser o mais importante dos objetivos do programa, não precisa ser aqui considerado, uma vez que as metas de alívio são suficientes para se dimensionarem a população beneficiada e a magnitude das transferências. O fato de que é possível dimensionar o programa sem que seja necessário considerar explicitamente o seu papel na geração de incentivos não implica que tais objetivos tenham menor importância, nem que devam ser ignorados para uma definição mais apurada dos parâmetros do programa. Vale ressaltar que aspectos como a divisão das transferências entre benefícios fixos e variáveis, e a definição de quais condicionalidades devem ser cumpridas pelas famílias dependem, em grande medida, do tipo de incentivo que se deseja prover.

não eterniza o programa, uma vez que estabelece que seu objetivo é apenas eliminar o excesso de desigualdade que existe no Brasil em relação a outros países de nível de desenvolvimento similar. À medida que a desigualdade de renda brasileira se reduzir aos níveis esperados, as transferências declinarão ou desaparecerão.

Para que esse princípio se torne operacional, resta definir, em primeiro lugar, como o grau de desigualdade *típico* para países com renda *per capita* similar à brasileira será estabelecido, tema do qual se ocupará a seção 2. Em segundo lugar, deve-se especificar em quanto o programa deverá *aproximar* a desigualdade do país deste valor típico (tema a ser tratado na seção 3). Ao final, será apresentado um sumário das principais conclusões.

2 ESTABELECENDO UMA META PARA A REDUÇÃO NA DESIGUALDADE: O PADRÃO INTERNACIONAL

Segundo as informações do último Relatório de Desenvolvimento Humano (PNUD, 2009), a renda *per capita*² brasileira é de US\$ 8,4 mil (PPP³) por ano, portanto cerca de 60% dos países do mundo têm renda *per capita* inferior à brasileira, e 40%, superior.

O mesmo relatório também traz informações que permitem estimar a renda média dos 10% e 20% mais pobres.⁴ Ao se ordenarem os países segundo a renda dos 10% mais pobres, observa-se que apenas 35% deles estão em situação pior que a brasileira (têm renda média dos 10% mais pobres menor). Quando ordenados pela renda do segundo décimo, são apenas 48% dos países em situação pior.

Se dois países têm a mesma renda média, porém um é mais desigual que o outro, os pobres serão mais pobres e os ricos, mais ricos no país de maior desigualdade. Assim,

2. Medida pelo produto interno bruto (PIB) *per capita*.

3. Paridade do poder de compra (*purchasing power parity*).

4. Este relatório informa, para um grande número de países, além do PIB *per capita* (μ), a proporção da renda apropriada pelos 10% (α) e 20% (β) mais pobres. Pressupondo-se que a renda *per capita* seja igual ao PIB *per capita*, a renda média dos 10% mais pobres (μ_1) pode ser obtida via $\mu_1 = 10\alpha\mu$, e a dos 20% mais pobres (μ_2), via $\mu_2 = 5\beta\mu$.

o fato de que a posição relativa dos pobres brasileiros é pior que a posição relativa dos brasileiros médios é um reflexo da maior desigualdade de renda do país.

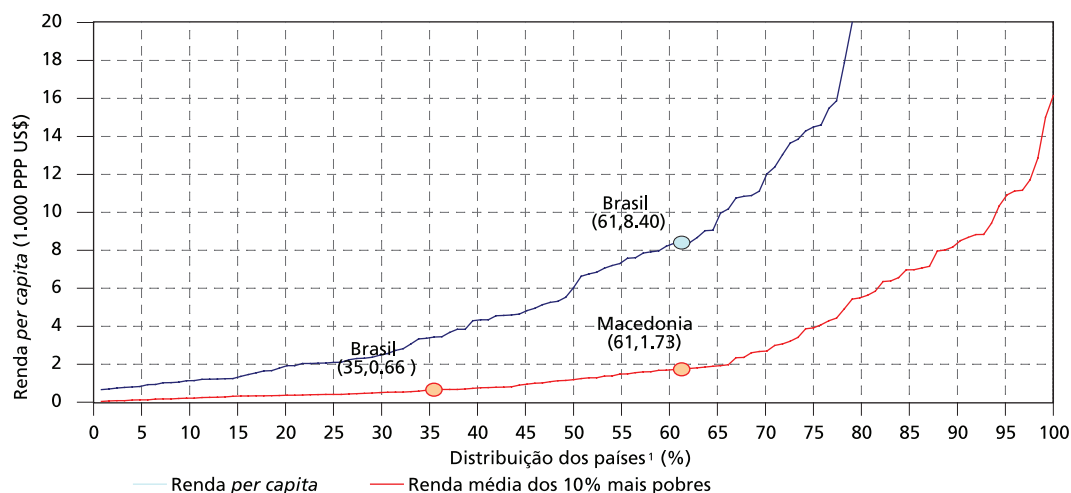
Esse desalinhamento da posição relativa dos pobres brasileiros em relação ao brasileiro médio pode ajudar na definição de metas de redução da desigualdade. Uma meta natural seria alcançar um balanceamento destas posições relativas, isto é, considerar que a desigualdade no Brasil teria alcançado um nível adequado quando a posição dos pobres brasileiros em relação aos pobres dos demais países fosse idêntica à posição do brasileiro médio em relação aos cidadãos médios dos demais países.

Conforme revela o gráfico 1A, para que a posição do Brasil na distribuição dos países segundo a renda dos 10% mais pobres seja idêntica à sua posição na distribuição dos países segundo a renda *per capita*, seria necessário que a renda dos 10% mais pobres brasileiros fosse de US\$ 1,73 mil (PPP), ao invés dos US\$ 0,66 mil (PPP) atuais.⁵ Portanto, seria preciso que a renda dos 10% mais pobres deixasse de ser os atuais 8% da renda do brasileiro médio e se tornasse 21%. Para isto, a renda dos 10% mais pobres precisaria ser 160% maior.⁶ Alternativamente, pode-se visualizar esta meta em termos da porcentagem mínima da renda nacional que deveria ser apropriada pelos 10% mais pobres. Atualmente, no Brasil, sem considerar as transferências do Bolsa Família, mas incluindo as transferências de todos os demais programas sociais, apenas 0,8% da renda nacional chega aos 10% mais pobres. A meta seria elevar esta porcentagem para 2,1%. Note-se que esta é uma meta que apenas alinha a desigualdade do país com a de países com níveis de desenvolvimento similar. Quando esta meta for alcançada, a renda média dos 10% mais pobres será apenas um pouco mais de um quinto da média nacional (1,73 mil), indicando que a meta não preconiza chegar à desigualdade nula, nem mesmo a um nível de desigualdade similar ao de países mais desenvolvidos. No Japão, por exemplo, os 10% mais pobres se apropriam de 4,8% da renda total, portanto têm uma renda apenas ligeiramente inferior à metade da média nacional. Para que o Brasil pudesse atingir este padrão de igualdade, seria necessário que a renda dos 10% mais pobres fosse seis vezes o valor atual, ou seja, 2,3 vezes a meta proposta. Evidentemente, à medida que o país se desenvolver, o padrão de comparação se tornará mais exigente.

5. O que equivale a requerer que a renda dos 10% mais pobres brasileiros seja igual à dos 10% mais pobres na Macedônia.

6. A distribuição utilizada é a de indivíduos segundo a renda domiciliar total *per capita*.

GRÁFICO 1A
Distribuição dos países segundo a renda *per capita* e a renda média dos 10% mais pobres



Fonte: Estimativas produzidas com base no Human Development Report (2007 - 2008)/PNUD.

Nota: 1. Estão sendo considerados 124 países para os quais existe a informação.

No gráfico 1B observa-se que, de forma similar, para que a posição do Brasil na distribuição dos países de acordo com a renda média do segundo décimo seja idêntica à sua posição na distribuição dos países segundo a renda *per capita*, seria necessário que a renda deste grupo no Brasil fosse US\$ 2,89 mil (PPP), ao invés dos atuais US\$ 1,69 mil (PPP).⁷ Portanto, seria preciso que a renda do grupo deixasse de ser apenas 20% da renda total do país, passando a 34%. Isto significa que a renda do segundo décimo brasileiro deveria ser 71% maior. Também se pode visualizar esta meta em termos da porcentagem mínima da renda nacional que deveria ser apropriada pelo segundo décimo. Atualmente, no Brasil, sem considerar as transferências do Bolsa Família, mas incluindo as transferências de todos os demais programas sociais, apenas 2,0% da renda nacional chega ao segundo décimo. A meta seria elevar esta porcentagem para 3,4%.

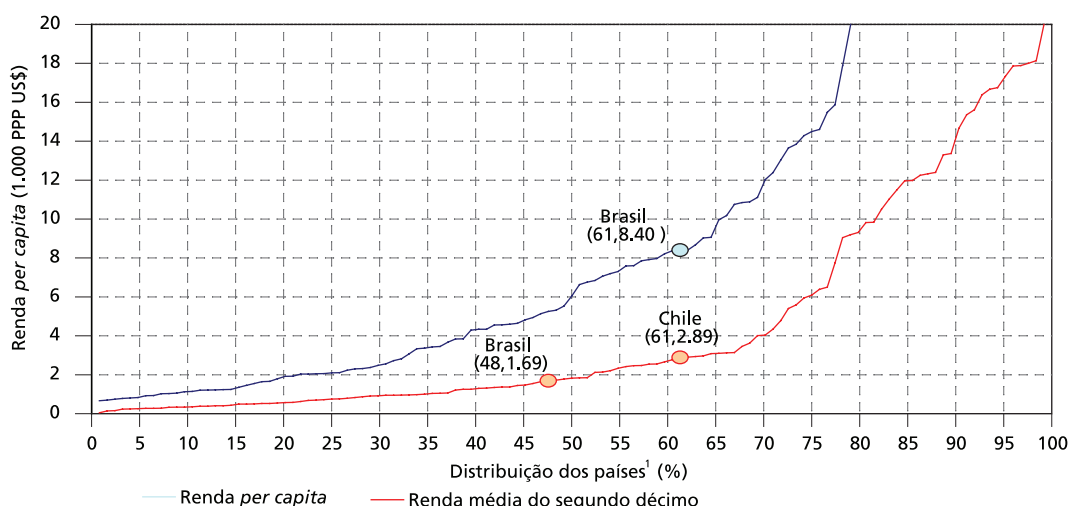
Em resumo, dada a renda *per capita* do país, o procedimento proposto permite identificar, de acordo com o padrão para países com renda *per capita* similar, qual deveria ser a porcentagem da renda apropriada pelos 10% mais pobres e pelo segundo décimo.

7. Isso equivale a requerer que a renda dos 20% mais pobres brasileiros seja igual à dos 20% mais pobres no Chile.

Desta forma, define-se um hiato de desigualdade a ser reduzido pelo programa Bolsa Família. No momento, por conta da renda *per capita* do país, o padrão internacional recomendaria que os 10% mais pobres se apropriassem de 2,1% da renda nacional, e o segundo décimo, de 3,4%. Entretanto, hoje os 10% mais pobres detêm apenas 0,8% da renda nacional, e o segundo décimo, 2,0%. Para que todo este hiato de desigualdade fosse eliminado, seria preciso transferir aos 10% mais pobres 1,3% da renda nacional, e ao segundo décimo, 1,4%.

GRÁFICO 1B

Distribuição dos países segundo a renda *per capita* e a renda média do segundo décimo



Fonte: Estimativas produzidas com base no Human Development Report (2007-2008)/PNUD.

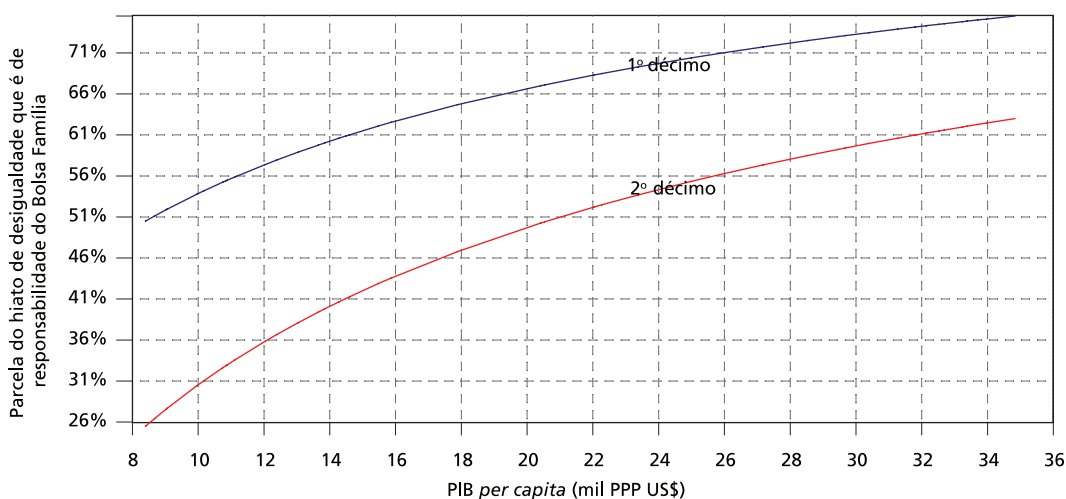
Nota: 1. Estão sendo considerados 163 países para os quais existe a informação.

3 ESTABELECENDO METAS PARA A REDUÇÃO DO HIATO EM RELAÇÃO AO PADRÃO INTERNACIONAL

O objetivo do programa Bolsa Família poderia ser então estabelecido como *eliminar uma parcela deste hiato, em particular, daquele que se refere aos 10% mais pobres*. Mas que *parcela*? Caberia à sociedade defini-la. Dada a trajetória histórica do programa, pode-se inferir que ele vem atuando na direção de eliminar cerca da metade do hiato referente ao décimo mais pobre (transferindo 0,6% da renda nacional para os 10% mais pobres) e um quarto do hiato referente ao segundo décimo mais pobre (transferindo 0,3% da renda nacional para o segundo décimo mais pobre). Em princípio, estas parcelas de responsabilidade para o programa poderiam ser fixadas em definitivo.

Uma alternativa que talvez seja preferível é aumentar as responsabilidades do programa sempre que o país se tornar mais rico. Isto é, fazer com que a parcela do hiato de desigualdade que o programa deve eliminar cresça sempre que a renda *per capita* do país crescer. O gráfico 2 apresenta uma proposta baseada em tal princípio. Note-se que, quando o Brasil alcançar a renda *per capita* atual dos Estados Unidos,⁸ o programa Bolsa Família, ao invés de ser responsável por eliminar metade do hiato para os 10% mais pobres (lembrando que o hiato é entendido como o alinhamento da posição do Brasil na distribuição dos países segundo a renda dos 10% mais pobres com sua posição na distribuição de países segundo a renda *per capita*), deveria eliminar três quartos.⁹ A responsabilidade do programa com relação ao segundo décimo passaria de um quarto para cinco oitavos.¹⁰

GRÁFICO 2
Relação entre a parcela do hiato de desigualdade a ser eliminado pelo Programa Bolsa Família e o nível de renda *per capita* do país



Fonte: Estimativas produzidas com base no Human Development Report (2007-2008)/PNUD e na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) de 2008.

8. De acordo com o Relatório de Desenvolvimento Humano, os Estados Unidos são o país com mais alta renda *per capita*, a qual ultrapassa US\$ 40 mil (PPP) ao ano.

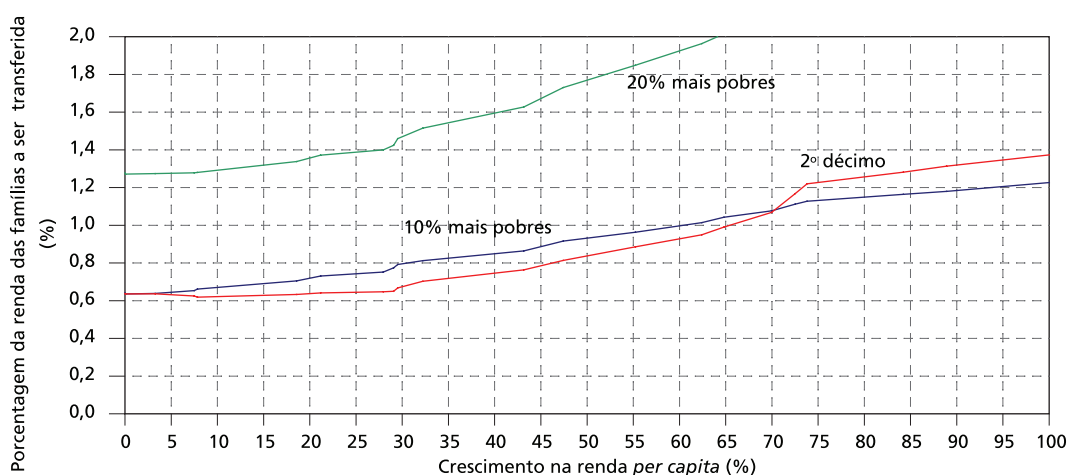
9. Isso significa reduzir à metade a parcela do hiato que está fora da meta de redução do programa Bolsa Família.

10. Pressupondo-se que a parcela do hiato fora da meta de redução do Bolsa Família para o segundo décimo equivalha sempre a 50% da parcela do hiato referente aos 10% mais pobres.

De acordo com esses critérios, fica completamente definido qual é o volume de recursos que o programa deveria transferir tanto ao primeiro como ao segundo décimo mais pobre, qualquer que seja a evolução da renda *per capita* e da desigualdade no país. O gráfico 3 apresenta o volume que deveria ser transferido como porcentagem da renda das famílias a cada um dos grupos, considerando-se cenários alternativos para o crescimento na renda *per capita*, na hipótese de que o grau de desigualdade de renda não se altere. O gráfico 4 apresenta o modo como os valores *per capita* dos benefícios deveriam evoluir nestes cenários.

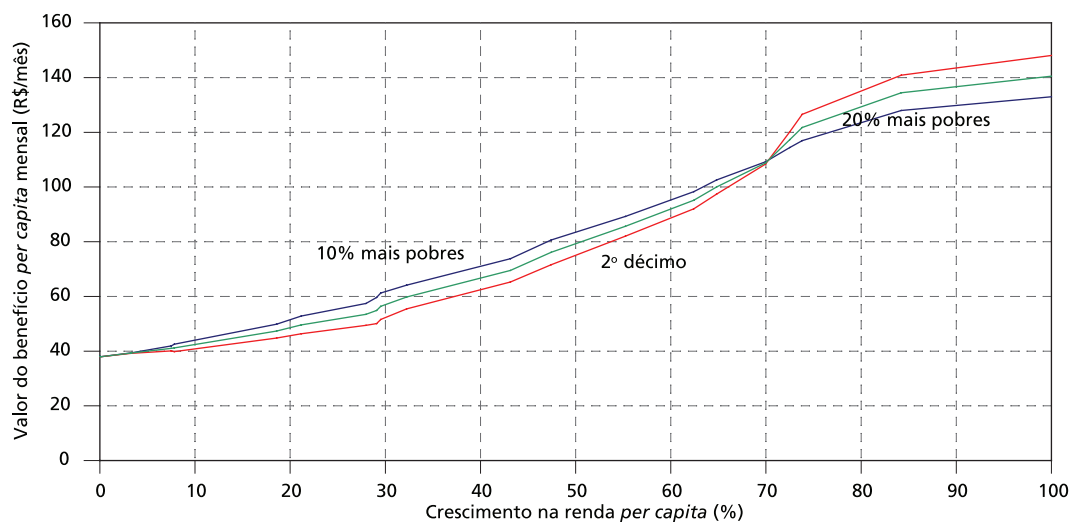
Vale ressaltar que, caso o crescimento viesse acompanhado de reduções no grau de desigualdade, tal como vem ocorrendo na última década, a magnitude das transferências – e daí a necessidade de recursos – seria menor que a apresentada no gráfico 3. Não obstante, caso a tendência se revertesse e o crescimento viesse junto com aumentos no grau de desigualdade, a necessidade de recursos seria ainda maior. De fato, o volume de recursos necessários depende do crescimento e da evolução da desigualdade. Como o objetivo do programa é eliminar uma parcela do excesso de desigualdade do país em relação ao padrão para países com nível similar de desenvolvimento, para que fosse extinto, seria necessário e suficiente que todo o excesso de desigualdade do país fosse eliminado. Note-se que é o *excesso* de desigualdade wque precisa ser eliminado, não a desigualdade *per se*.

GRÁFICO 3
Porcentagem da renda a ser distribuída para os décimos mais pobres



Fonte: Estimativas produzidas com base no Human Development Report (2007-2008)/PNUD e na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) de 2008.

GRÁFICO 4
Valor do benefício a ser distribuído para os décimos mais pobres



Fonte: Estimativas produzidas com base no Human Development Report (2007-2008)/PNUD e na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) de 2008.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Apesar do fantástico progresso do país em termos da sua distribuição de renda, a desigualdade ainda é elevada. A proporção da renda nacional apropriada pelos mais pobres continua sendo bem inferior ao que se observa tipicamente em países com nível de desenvolvimento similar ao brasileiro.

Conforme documentado em diversos estudos,¹¹ o papel do programa Bolsa Família nesse processo foi fundamental. Neste trabalho, foram propostos princípios que são inteiramente compatíveis tanto com a evolução histórica do programa como com sua dimensão atual. Princípios estes que permitem determinar o tamanho da população a ser atendida e a magnitude dos benefícios a serem concedidos para qualquer cenário de crescimento na renda *per capita*, com ou sem alteração no grau de desigualdade.

11. Ver, por exemplo, Barros, Foguel e Ulyssea (2007).

Para operacionalizar esses princípios, no entanto, foi necessário estabelecer, em primeiro lugar, qual seria o grau de desigualdade *típico* para países com renda *per capita* similar à brasileira.

O procedimento proposto permitiu identificar, de acordo com o padrão para países com renda *per capita* similar, qual deveria ser a porcentagem da renda apropriada pelos 10% mais pobres e pelo segundo décimo. Definiu-se, assim, um hiato de desigualdade a ser reduzido pelo programa Bolsa Família.

Atualmente, dada a renda *per capita* do país, o padrão internacional indicaria que os 10% mais pobres se apropriassem de 2,1% da renda nacional, e o segundo décimo, de 3,4%. Entretanto, os 10% mais pobres detêm apenas 0,8% da renda nacional, e o segundo décimo, 2,0%. Portanto, para eliminar este hiato de desigualdade, seria necessário transferir aos 10% mais pobres 1,3% da renda nacional, e ao segundo décimo, 1,4%. Com isso, fica completamente definido qual é o volume de recursos que o programa deveria transferir para estes dois grupos, qualquer que seja a evolução da renda *per capita* e da desigualdade no país.

REFERÊNCIAS

BARROS, R.; FOGUEL, M.; ULYSSEA, G. (Orgs.). **Desigualdade de renda no Brasil: uma análise da queda recente**. Brasília: Ipea, 2007. 552 p.

PNUD. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. **Ultrapassar barreiras: mobilidade e desenvolvimento humanos**. Relatório de Desenvolvimento Humano, 2009. Disponível em: <http://hdr.undp.org/en/media/HDR_2009_PT_Complete.pdf>.

EDITORIAL

Coordenação

Cláudio Passos de Oliveira

Revisão

Luciana Dias Jabbour

Marco Aurélio Dias Pires

Reginaldo da Silva Domingos

Leonardo Moreira de Souza (estagiário)

Maria Angela de Jesus Silva (estagiária)

Editoração

Bernar José Vieira

Cláudia Mattosinhos Cordeiro

Everson da Silva Moura

Luís Cláudio Cardoso da Silva

Renato Rodrigues Bueno

Eudes Nascimento Lins (estagiário)

Capa

Luís Cláudio Cardoso da Silva

Projeto Gráfico

Renato Rodrigues Bueno

Livraria do Ipea

SBS – Quadra 1 - Bloco J - Ed. BNDES, Térreo.

70076-900 – Brasília – DF

Fone: (61) 3315-5336

Correio eletrônico: livraria@ipea.gov.br

Tiragem: 500 exemplares

