

TEXTO PARA DISCUSSÃO Nº 1435

ANÁLISE DO IMPACTO DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA E DO BENEFÍCIO DE PRESTAÇÃO CONTINUADA NA REDUÇÃO DA DESIGUALDADE NOS ESTADOS BRASILEIROS – 2004 A 2006

**Natália Sátyro
Sergei Soares**

TEXTO PARA DISCUSSÃO Nº 1435

ANÁLISE DO IMPACTO DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA E DO BENEFÍCIO DE PRESTAÇÃO CONTINUADA NA REDUÇÃO DA DESIGUALDADE NOS ESTADOS BRASILEIROS – 2004 A 2006

Natália Sátyro*
Sergei Soares**

Rio de Janeiro, novembro de 2009

* Professora do Departamento de Ciência Política da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG).

** Técnico de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos e Políticas Sociais – DISOC/Ipea.

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, Cooperação Técnica
e Políticas Internacionais**
Mário Lisboa Theodoro

**Diretor de Estudos e Políticas do Estado, das
Instituições e da Democracia** (em implantação)
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,
Inovação, Produção 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 Comunicação
Daniel Castro

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

ISSN 1415-4765

JEL: H75

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.

SUMÁRIO

SINOPSE

ABSTRACT

1	TRAZENDO OS ESTADOS PARA A PAUTA	7
2	A EVOLUÇÃO DOS BENEFÍCIOS DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA E DO BENEFÍCIO DE PRESTAÇÃO CONTINUADA: CRESCIMENTO DA COBERTURA NO TEMPO	8
3	FOCALIZAÇÃO DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA E DO BENEFÍCIO DE PRESTAÇÃO CONTINUADA	12
4	FOCALIZAÇÃO DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA E DO BENEFÍCIO DE PRESTAÇÃO CONTINUADA: INCIDÊNCIA	13
5	VARIAÇÃO DA DESIGUALDADE DE RENDA NOS ESTADOS BRASILEIROS ENTRE 2004 E 2006	19
6	CONTRIBUIÇÕES ESTÁTICA E DINÂMICA À DESIGUALDADE	21
7	DECOMPOSIÇÃO DAS MUDANÇAS NA DESIGUALDADE	32
8	CONSIDERAÇÕES FINAIS	36
	REFERÊNCIAS	37

SINOPSE

Este texto visa analisar as mudanças na desigualdade da renda domiciliar *per capita* nos estados brasileiros entre 2004 e 2006 e estimar quanto desta mudança pode ser atribuída às transferências de renda não-contributivas por parte do governo federal: o Programa Bolsa Família (PBF) e o Benefício de Prestação Continuada (BPC). A metodologia usada é a decomposição fatorial do coeficiente de Gini – ou seja, a decomposição por fontes de renda. Decompõe-se o coeficiente de Gini em uma soma ponderada dos coeficientes de concentração de cada fonte de renda onde os pesos de ponderação são a parcela da renda total atribuível àquela fonte de renda.

Nossos resultados mostram que entre 2004 e 2006 houve queda de um ponto (x100) no coeficiente de Gini para o Brasil. Esta tendência nacional foi observada em quase todos os estados brasileiros, salvo em sete deles, e são especialmente preocupantes os grandes aumentos na desigualdade em Alagoas e no Maranhão. Quanto às causas, nossos resultados revelam um padrão regional. Nos estados do Norte e do Nordeste as transferências de renda, principalmente o PBF, são, sem dúvida, a principal causa da redução da desigualdade. A média não ponderada da relevância das transferências de renda nestes estados foi de quase metade da queda da desigualdade. No Nordeste, o PBF e o BPC foram responsáveis por 88% da queda da desigualdade (média não ponderada). Já nos estados do Sul, Sudeste e Centro-Oeste, o BPC e PBF foram, sem dúvida, importantes, mas a média não ponderada dos impactos das transferências foi de 24% da redução total da desigualdade. A renda do trabalho foi a principal responsável pela redução da desigualdade, respondendo por 53% da variação não ponderada.

ABSTRACT

The objective of this text is to analyze the changes in inequality of household *per capita* income distribution in Brazilian states between 2004 and 2006 and estimate how much of the change is due to non-contributory income transfers from the federal government: Programa Bolsa Família (PBF) and Benefício de Prestação Continuada (BPC). The methodology used is decomposition of the Gini coefficient by factor components. The Gini coefficient is merely the sum of the concentration coefficients of each income source weighted by the relevance of each income source in total income.

Our results are as follows. Between 2004 and 2006 the Gini coefficient fell by one Gini point (x100). This tendency was followed by all states bar seven, and increases in inequality in Alagoas and Maranhão are especially worrisome. A clear regional pattern can be found in the causes of the reduction in the internal inequality of the states. In the Northern and Northeastern states, income transfers, principally the PBF, were undoubtedly the driving force behind inequality reduction. In these regions BPC and PBF were responsible for half of total inequality reduction, on average (unweighted). The unweighted average in the Northeast was 88%. In the states of the South, Southwest and Center-West, BPC and PBF were important, but their contribution to the reduction in inequality was 24% on average (unweighted). In these areas labor income was the driving force behind inequality reduction, accounting for 53% of the unweighted average fall.

1 TRAZENDO OS ESTADOS PARA A PAUTA

No Brasil, há uma literatura focada na contribuição do Benefício de Prestação Continuada (BPC) e do Programa Bolsa Família (PBF) no combate à desigualdade de renda. Alguns exemplos são: Soares *et al.* (2006); Soares *et al.* (2007); Hoffmann (2006) e Barros *et al.* (2007). Todos esses autores mostram que os programas de transferência de renda são rendas progressivas e que, portanto, contribuíram para a diminuição da desigualdade de renda nos últimos anos, em maior ou menor grau, dependendo da metodologia utilizada.

Entretanto, pouco, ou quase nada, se tem produzido a respeito da variedade dos impactos dos programas de transferência de renda nas Unidades subnacionais da Federação. O objetivo deste trabalho é analisar a contribuição do PBF e do BPC no combate à desigualdade nos estados brasileiros entre 2004 e 2006. Isto é, queremos analisar qual o impacto desses programas em cada um dos estados e observar a magnitude da diferença entre os mesmos, bem como mostrar a variação interna da desigualdade de renda e de seus processos de redução em cada estado. Vale ressaltar que o foco do trabalho se dá nesses dois anos porque apenas em 2004 e 2006 a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) conta com um suplemento que permite identificar os beneficiários de programas de transferência de renda na PNAD. Ou seja, a análise é guiada pela disponibilidade dos dados e não, como gostaríamos, pelos anos de criação desses programas.

O PBF e o BPC são, sem dúvida, os dois carros-chefes da proteção social não-contributiva no Brasil.¹ O PBF surgiu em 2003 com a agregação de quatro programas criados anteriormente, a saber: Bolsa Escola, Cartão Alimentação, Bolsa Alimentação e Auxílio Gás. O programa oferece um benefício direto a famílias em situação de extrema pobreza e de pobreza, que são aquelas com renda mensal *per capita* de até R\$ 60,00 e de R\$ 60,01 a R\$ 120,00, respectivamente.² A renda familiar é calculada a partir do somatório de todas as rendas de todas as pessoas da casa no mês, o valor total é dividido pelo número total das pessoas que vivem na casa. O PBF oferece três tipos de benefícios: o Básico, o Variável e o Variável Vinculado ao Adolescente. O Básico é pago às famílias consideradas extremamente pobres. O Variável é pago às famílias pobres que tenham crianças e adolescentes de até 15 anos, podendo acumular no máximo três benefícios. E, por fim, o Variável Vinculado ao Adolescente, pago a todas as famílias que tenham adolescentes de 16 e 17 anos frequentando escola, podendo acumular até dois benefícios, além dos variáveis. Dessa forma, os valores pagos pelo PBF variam de R\$ 20,00 a R\$ 182,00, de acordo com a renda mensal familiar e com o número de crianças até 15 anos e adolescentes até 17 anos.

O BPC é um programa mais antigo do que o PBF, implementado a partir de 1996 de acordo com o estabelecido na Constituição de 1988. Os beneficiários da Renda Mensal Vitalícia (RMV), que funcionava desde 1974, foram incorporados no momento da implementação. O BPC, diferentemente do PBF, que não tem garantias

1. Pode-se argumentar que a Previdência Rural é não-contributiva, mas nós a consideramos como contributiva, na medida em que há uma contribuição em trabalho, ainda que não necessariamente financeira. Para os não introduzidos no assunto vale dizer que os beneficiários da Previdência Rural não precisam comprovar contribuição, apenas o exercício de atividades agrícolas.

2. Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004; Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004.

constitucionais, é um direito garantido pela Carta Magna.³ A principal semelhança entre os dois é o fato de serem ambos transferências de renda focalizadas e não-contributivas. O valor é maior e o benefício consiste no pagamento de um salário mínimo (SM) corrente mensal a pessoas com 65 anos de idade ou mais e a pessoas com deficiência incapacitante para a vida independente e para o trabalho. O conceito de família é diferente e o benefício é individual e não familiar, como o PBF. Finalmente, a renda de corte também é diferente, sendo necessária a comprovação de renda *per capita* familiar inferior a um quarto do SM vigente.

Para saber como esses dois programas de transferência de renda direta não-contributivos afetam a desigualdade de renda nos estados brasileiros será analisada, primeiramente, a evolução desses benefícios para que o leitor tenha noção do aumento da cobertura no tempo. Depois, uma segunda seção mostrará, por meio das Curvas de Incidência, a focalização desses programas em cada Unidade da Federação (UF). A intenção, aqui, será ver a capacidade da gestão local de focalizar o benefício naqueles mais necessitados, ou seja, saber se, independentemente de classificações teóricas a respeito de políticas pró-pobres, esses programas realmente alcançam a população mais pobre do Brasil.

Um próximo passo será analisar as Curvas de Concentração para ver a progressividade dos dois programas em cada estado. Complementarmente, analisaremos a contribuição estática para a desigualdade de cada componente da renda desses dois anos, em cada estado. Por fim, será feita a análise da contribuição dinâmica desses programas para a diminuição da desigualdade de renda entre 2004 e 2006.

Os resultados desse exercício mostram que o PBF é, sem sombra de dúvida, um dos principais, se não o principal, promotor de uma renda mais igualitária neste país. O BPC também o é. Entretanto, o valor de seu benefício o limita como gerador de igualdade nos estados mais pobres, na medida em que ele arremessa um conjunto de pessoas para um patamar de renda acima do limite que leva à redução da desigualdade.

2 A EVOLUÇÃO DOS BENEFÍCIOS DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA E DO BENEFÍCIO DE PRESTAÇÃO CONTINUADA: CRESCIMENTO DA COBERTURA NO TEMPO

A evolução dos benefícios concedidos pelo PBF desde sua criação até os dias atuais para cada um dos estados brasileiros mais o Distrito Federal pode ser visto na tabela 1. Em 2003, no momento de sua criação, o programa beneficiava 3.615.596 famílias. Entretanto, o governo federal trabalhava com uma estimativa de famílias pobres que ultrapassava 11 milhões. Com base nisso, um ano depois presenciamos uma expansão que levou ao dobro de famílias beneficiárias, entre 2004 e 2006. E em 2006 o governo federal alcançou os 11,1 milhões de famílias, segundo os registros administrativos. Essa expansão ocorreu em todo o Brasil, como pode ser observado na tabela 1. Em termos financeiros, passou de um gasto de 500 milhões para cerca de 9 bilhões anuais no ano de 2007.

3. Também o Estatuto do Idoso, Lei nº 10.741, de 1 de outubro de 2003, dá suporte legal ao BPC.

TABELA 1

Programa Bolsa Família: famílias beneficiárias segundo as Unidades da Federação

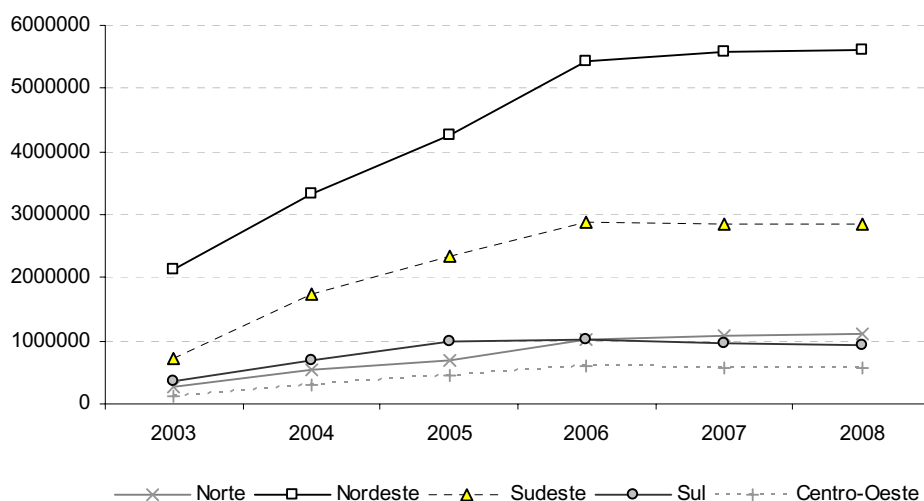
UFs	Ano						Crescimento entre 2004 e 2006		População
	2003	2004	2005	2006	2007	2008	N	%	
Brasil	3.615.596	6.571.842	8.700.451	10.965.810	11.043.076	11.086.349	4.393.968	100	183.987.291
Norte	279.131	527.652	697.644	1.023.507	1.081.636	1.100.771	495.855	11,28	14.623.316
Rondônia	19.833	54.942	68.343	94.953	97.270	97.436	40.011	0,91	1.453.756
Acre	17.375	28.851	38.908	53.404	57.354	56.986	24.553	0,56	655.385
Amazonas	56.601	104.135	147.266	204.075	216.487	223.805	99.940	2,27	3.221.939
Roraima	4.617	14.522	17.583	31.850	32.344	33.218	17.328	0,39	395.725
Pará	139.248	259.641	337.694	506.444	532.755	541.000	246.803	5,62	7.065.573
Amapá	7.528	10.256	11.429	26.244	38.505	40.217	15.988	0,36	587.311
Tocantins	33.929	55.305	76.421	106.537	106.921	108.109	51.232	1,17	1.243.627
Nordeste	2.130.571	3.320.446	4.245.574	5.442.567	5.573.605	5.621.897	2.122.121	48,30	51.534.406
Maranhão	268.776	380.742	532.126	706.878	737.539	743.430	326.136	7,42	6.118.995
Piauí	159.312	217.931	284.297	366.906	368.612	371.070	148.975	3,39	3.032.421
Ceará	393.247	572.730	742.454	882.220	891.418	901.565	309.490	7,04	8.185.286
Rio Grande do Norte	130.479	190.116	240.828	298.643	302.720	302.320	108.527	2,47	3.013.740
Paraíba	180.609	273.135	337.001	406.904	416.863	416.890	133.769	3,04	3.641.395
Pernambuco	287.259	518.956	633.500	860.546	905.919	920.216	341.590	7,77	8.485.386
Alagoas	127.612	214.726	253.745	339.921	351.402	357.095	125.195	2,85	3.037.103
Sergipe	64.009	113.147	154.332	189.304	187.470	186.639	76.157	1,73	1.939.426
Bahia	519.268	838.963	1.067.291	1.391.245	1.411.662	1.422.672	552.282	12,57	14.080.654
Sudeste	732.762	1.730.675	2.325.379	2.875.677	2.848.034	2.845.828	1.145.002	26,06	77.873.120
Minas Gerais	387.859	756.335	998.011	1.128.261	1.080.823	1.068.229	371.926	8,46	19.273.506
Espírito Santo	39.615	120.911	160.836	191.421	187.927	186.807	70.510	1,60	3.351.669
Rio de Janeiro	49.937	196.330	302.733	441.667	494.051	504.061	245.337	5,58	15.420.375
São Paulo	255.351	657.099	863.799	1.114.328	1.085.233	1.086.731	457.229	10,41	39.827.570
Sul	352.225	700.664	987.068	1.027.439	956.129	934.617	326.775	7,44	26.733.595
Paraná	136.262	308.754	447.186	452.172	410.885	400.083	143.418	3,26	10.284.503
Santa Catarina	57.389	101.247	141.744	139.098	134.704	130.355	37.851	0,86	5.866.252
Rio Grande do Sul	158.574	290.663	398.138	436.169	410.540	404.179	145.506	3,31	10.582.840
Centro-Oeste	120.907	292.405	444.786	596.620	583.672	583.236	304.215	6,92	13.222.854
Mato Grosso do Sul	27.824	32.588	85.098	114.876	112.212	112.129	82.288	1,87	2.265.274
Mato Grosso	30.514	82.116	118.663	136.495	132.798	130.922	54.379	1,24	2.854.642
Goiás	60.509	135.758	186.866	259.524	260.368	263.948	123.766	2,82	5.647.035
Distrito Federal	2.060	41.943	54.159	85.725	78.294	76.237	43.782	1,00	2.455.903

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS).

O gráfico 1 traz a evolução do número absoluto de famílias beneficiárias e permite observar que o Nordeste é o grande beneficiário do PBF. Naquela região se encontram atualmente 50,7% do total de benefícios concedidos. De 2003 a 2008, o número de benefícios do PBF no Nordeste passou de 2,1 milhões para 5,6 milhões de famílias, o que sugere que a focalização do programa foi um sucesso, pelo menos em termos regionais. Se esse crescimento de 3,5 milhões no Nordeste foi grande, também o foi no Sudeste, com a cobertura de outros 2 milhões de famílias carentes, o que faz todo sentido, uma vez que esta é a região mais populosa do Brasil e segunda em quantidade de pessoas pobres e extremamente pobres.

GRÁFICO 1

Evolução de famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família entre 2003 e 2008 por região



Fonte: Elaboração própria com base nos dados do MDS.

A trajetória do número de benefícios concedidos pelo BPC é ascendente, com forte crescimento em anos recentes, como pode ser observado na tabela 2. Houve incrementos consideráveis nos anos subsequentes à sua criação com mais 502.080 novos beneficiários entre 1996 e 1998, e alcançando 1.209.927 em 2000. Houve um pequeno decréscimo nos quatro anos seguintes, mas é exatamente no período de análise do presente texto que o programa vive sua maior expansão. O BPC passou de 1.127.549 benefícios em 2004 para 2.477.485 em 2006, praticamente dobrando num período de dois anos.

Há uma diferença nas razões das expansões dos dois programas. Enquanto o PBF buscava sua meta inicial de 11 milhões de famílias, o BPC cresceu em função do aumento do SM. Desde 1994 e de forma mais acentuada, desde 2003, o SM tem crescido acima da inflação e acima da renda média. Dado que a linha de elegibilidade do BPC é um quarto de SM, o aumento do mínimo provoca um crescimento vegetativo do BPC.

Em termos financeiros, o BPC chegou a 2007 com um dispêndio de cerca de 11,5 bilhões, maior, portanto, que o PBF.

No gráfico 2 observa-se que, diferentemente do PBF, no seu início o BPC, por ser mais urbano, priorizava o Sudeste. A partir de 2000, no entanto, o programa volta-se para o Nordeste e, a partir de 2004, há mais beneficiários do BPC nesta região do que em qualquer outra.

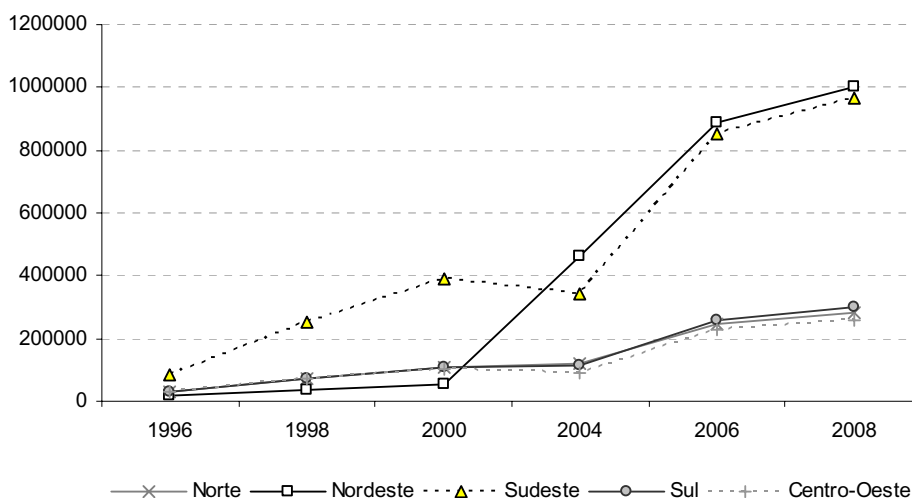
TABELA 2

Benefício de Prestação Continuada: benefícios concedidos segundo as Unidades da Federação

UFs	Ano						Crescimento entre 2004 e 2006	
	1996	1998	2000	2004	2006	2008	N	%
Brasil	346.219	848.299	1.209.927	1.127.849	2.477.485	2.799.659	1.349.636	100
Norte	28.579	71.333	107.233	118.741	247.851	279.520	129.110	9,57
Rondônia	3.508	6.499	9.809	10.125	24.761	28.758	14.636	1,08
Acre	3.021	4.560	5.468	7.641	12.100	13.927	4.459	0,33
Amazonas	4.282	13.349	24.070	29.634	54.748	60.357	25.114	1,86
Roraima	376	1.016	1.700	2.142	5.149	6.533	3.007	0,22
Pará	15.120	38.924	55.816	54.267	113.162	128.058	58.895	4,36
Amapá	2.272	6.985	10.370	3.970	12.622	14.277	8.652	0,64
Tocantins	174.199	382.525	503.196	10.962	25.309	27.610	14.347	1,06
Nordeste	17.017	34.769	51.568	459.140	887.917	999.827	428.777	31,77
Maranhão	10.020	16.172	21.007	51.864	119.712	135.656	67.848	5,03
Piauí	29.611	64.430	75.480	21.864	32.125	36.928	10.261	0,76
Ceará	12.520	21.436	23.431	72.505	125.230	139.902	52.725	3,91
Rio Grande do Norte	14.453	26.031	35.451	26.934	41.454	45.383	14.520	1,08
Paraíba	771	3.323	4.961	36.912	59.908	66.039	22.996	1,70
Pernambuco	31.863	78.436	105.896	95.085	178.068	198.306	82.983	6,15
Alagoas	7.312	16.314	23.468	23.546	56.669	72.582	33.123	2,45
Sergipe	6.033	11.355	15.351	16.176	28.539	32.806	12.363	0,92
Bahia	44.599	110.259	146.583	114.254	246.212	272.225	131.958	9,78
Sudeste	85.903	253.579	389.574	343.109	852.228	965.748	509.119	37,72
Minas Gerais	44.877	116.116	156.267	136.230	263.170	287.622	126.940	9,41
Espírito Santo	7.439	15.716	21.120	18.213	36.569	41.846	18.356	1,36
Rio de Janeiro	8.243	25.744	50.796	40.372	145.270	177.172	104.898	7,77
São Paulo	25.344	96.003	161.391	148.294	407.219	459.108	258.925	19,18
Sul	27.919	69.632	106.234	114.900	259.423	299.182	144.523	10,71
Paraná	12.704	33.855	52.645	52.442	121.224	138.196	68.782	5,10
Santa Catarina	2.909	6.929	10.638	15.946	34.478	40.722	18.532	1,37
Rio Grande do Sul	12.306	28.848	42.951	46.512	103.721	120.264	57.209	4,24
Centro-Oeste	29.619	71.230	103.690	91.959	230.066	255.382	138.107	10,23
Mato Grosso do Sul	4.492	12.578	19.534	14.986	48.416	54.021	33.430	2,48
Mato Grosso	9.423	20.475	29.148	25.887	60.553	65.614	34.666	2,57
Goiás	13.481	31.526	44.034	37.974	91.455	103.205	53.481	3,96
Distrito Federal	2.223	6.651	10.974	13.112	29.642	32.542	16.530	1,22

Fonte: Ministério da Previdência Social (MPS). Elaboração: *site*.

GRÁFICO 2
Evolução de famílias beneficiárias do Benefício de Prestação Continuada entre 1996 e 2008 por região



Fonte: Elaboração própria com base nos dados do MDS.

Tendo visto a evolução da cobertura, cabe agora perguntar como está a focalização tanto do PBF quanto do BPC para analisar se eles estão cumprindo seus objetivos de atingir a população mais pobre.

3 FOCALIZAÇÃO DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA E DO BENEFÍCIO DE PRESTAÇÃO CONTINUADA

Nesta seção, será analisada a focalização tanto do PBF quanto do BPC. Isto será feito, basicamente, de duas formas: através da análise das Curvas de Incidência e da proporção de famílias ou de pessoas beneficiárias que atendem os critérios de elegibilidade.

A Curva de Incidência⁴ é uma forma de analisar a distribuição de um programa qualquer na população de acordo com a distribuição de renda. Isto permite observar em que medida ele cumpre seus propósitos de alcançar os brasileiros mais pobres.

Para o cálculo de uma curva de incidência usa-se a renda domiciliar *per capita* líquida, ou seja, calculada sem a transferência, ou transferências, cuja incidência se quer medir. Avalia-se a renda domiciliar *per capita* como se a mesma não recebesse a transferência que está sendo analisada. Se a renda bruta fosse usada para medir a focalização de uma dada transferência, haveria uma contradição com os critérios de elegibilidade do próprio programa. O uso da renda líquida faz com que a Curva de Incidência seja capaz de mostrar o impacto distributivo do primeiro real de uma transferência de renda, o que permite analisar se essa transferência está alcançando o

4. A forma de operacionalização é a mesma da Curva de Concentração a ser vista a seguir. No entanto, o ordenamento das pessoas é realizado pela renda líquida da transferência. Dessa forma, pode-se dizer que o Coeficiente de Incidência tem as mesmas propriedades do Coeficiente de Concentração com a diferença que no primeiro não se computa a renda da transferência, ou seja, avalia-se a renda domiciliar *per capita* como se ela não recebesse a transferência que está sendo analisada.

público-alvo desejado. Dito de outra forma, a incidência mostra a capacidade do governo de focalizar seus programas de transferências nos mais pobres.

Para se calcular a Curva de Incidência é necessário: *i*) ordenar a população pela renda total líquida, excluindo os benefícios transferidos; *ii*) no eixo horizontal, acumular a população ordenada pela renda; e *iii*) no eixo vertical, acumular os recursos transferidos.

As Curvas de Incidência possuem as seguintes propriedades:

1. Começa no ponto (0,0), no qual não há população acumulada, tampouco renda acumulada, e termina no ponto (1,1), no qual toda a população e todos os rendimentos líquidos foram contados.
2. Ela nunca poderá decrescer, na medida em que se trata de uma acumulação de valores positivos (ou pelo menos não-negativos).
3. A Reta de Perfeita Igualdade é a linha diagonal ligando o ponto (0,0) e o ponto (1,1) e corresponde a uma distribuição perfeitamente igualitária; em outras palavras, essa linha representa a distribuição de um benefício perfeitamente igualitário: 10% da população recebem 10% do benefício, 20% da população, 20% do benefício, e assim por diante.
4. A área (x^2) entre a Reta da Igualdade Perfeita e uma dada Curva de Incidência se chama de Coeficiente de Incidência. Áreas abaixo da Reta da Igualdade Perfeita contam positivamente e áreas acima contam negativamente. Um Coeficiente de Incidência negativo quer dizer que a distribuição (do primeiro real) de uma transferência é mais pró-pobre do que uma transferência hipotética perfeitamente igualitária.
5. A porcentagem dos recursos destinados aos $x\%$ mais pobres, onde $x\%$ é a leitura da curva no eixo horizontal, pode ser lida diretamente da Curva de Incidência no eixo vertical.

4 FOCALIZAÇÃO DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA E DO BENEFÍCIO DE PRESTAÇÃO CONTINUADA: INCIDÊNCIA

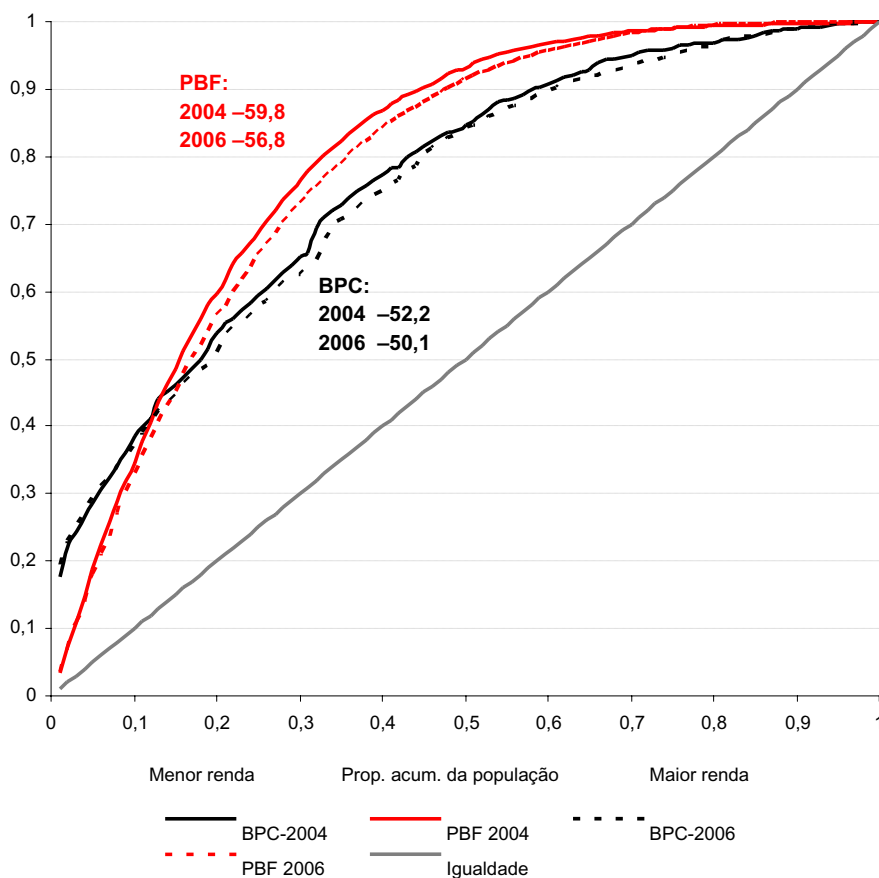
O gráfico 3 mostra as Curvas de Incidência do PBF e do BPC para o Brasil nos anos de 2004 e 2006. Pelo menos duas coisas podem ser observadas através do gráfico: por um lado, vê-se que os dois programas de transferência de renda são muito bem focalizados nos pobres. Pode ser lido diretamente do gráfico que, em 2006, 56% dos recursos do PBF atingiam os 20% mais pobres da população e 84% dos benefícios iam para os 40% mais pobres. Já o BPC focaliza 51% e 75% de seus benefícios nos 20% e 40% mais pobres da população, respectivamente, mostrando também uma boa capacidade de chegar aos mais necessitados.

Por outro lado, observa-se que houve uma pequena piora na focalização tanto do PBF como do BPC de 2004 para 2006. Considerando-se que a hipótese de rendimentos marginais decrescentes, no decorrer do processo de aumento da cobertura, se aplica também aos programas de transferência de renda, esse é um resultado esperado, que não implica algo importante.

GRÁFICO 3

Incidência da renda dos benefícios na população brasileira ordenada segundo nível de renda líquida (renda sem benefício) nos anos 2004 e 2006

(Proporção acumulada dos benefícios)



Fonte: Elaboração própria com base nos dados das PNADs de 2004 e 2006.

Ribas, Soares e Soares (2009) sugerem que os rendimentos marginais decrescentes na ampliação da cobertura existem, mas são pequenos. O trabalho mostra que o erro de inclusão indevida médio é de aproximadamente 1:1. Ou seja, para cada indivíduo corretamente incluído no programa, outro foi “indevidamente”⁵ incluído. Usando a expansão de 2004 a 2006, os autores calculam o erro de inclusão indevida marginal e encontram, também, 1:1. Ou seja, os rendimentos são muito pouco decrescentes. Isso significa que, na medida em que o programa vai incluindo mais beneficiários, ele mantém seu padrão de focalização dos mais pobres. Isso é um resultado muito relevante, principalmente quando temos ciência do enorme aumento de cobertura nesse período analisado. Ou seja, em teoria, era de se esperar que o programa começasse a “errar” cada vez mais na escolha de seus beneficiários, beneficiando famílias cada vez menos pobres, fora do perfil de elegibilidade. Entretanto, o que Ribas, Soares e Soares (2009) mostram é que isso ocorre apenas modestamente, isto é, a gestão do programa conseguiu manter o padrão de focalização mesmo com o aumento da cobertura.

5. A palavra indevidamente se refere à elegibilidade vista na PNAD, que difere da elegibilidade de fato do PBF. A PNAD observa indivíduos em um determinado momento no tempo e não enxerga sua história. A regra do PBF é que indivíduos elegíveis permanecem no programa por dois anos, quando sua condição de elegibilidade é novamente verificada. Flutuações de renda modestas neste período não perfazem razão de desligamento.

A pergunta: a focalização no âmbito dos estados é tão boa como o é para o Brasil como um todo? A tabela 3 traz os Coeficientes de Incidência de 2004 e de 2006 para cada estado e mostra ainda a evolução dos coeficientes neste período, tanto em termos absolutos quanto em termos percentuais, para PBF e BPC. A focalização dos dois programas apresenta processos bem distintos: enquanto na maioria dos casos o PBF perde um pouco o foco, o BPC ajusta o seu na maioria dos estados.

TABELA 3

Coeficientes de Incidência segundo Unidades da Federação para o Programa Bolsa Família e o Benefício de Prestação Continuada – 2004 e 2006

UFs	PBF				BPC			
	2004	2006	Diferença	%	2004	2006	Diferença	%
Brasil	-59,79	-56,83	-2,95	-4,94	-52,21	-50,12	-2,09	-4,00
Norte								
Rondônia	-47,38	-52,53	5,15	10,87	-46,95	-27,19	-19,76	-42,08
Acre	-34,02	-37,67	3,65	10,74	-22,62	-36,66	14,04	62,05
Amazonas	-48,78	-45,20	-3,58	-7,33	-51,83	-39,62	-12,21	-23,55
Roraima	-21,46	-27,26	5,81	27,06	62,62	-45,97	108,59	-173,41
Pará	-43,91	-35,14	-8,77	-19,97	-48,87	-35,92	-12,95	-26,50
Amapá	-41,22	-54,81	13,60	32,98	-12,41	-49,07	36,66	295,44
Tocantins	-45,75	-39,96	-5,79	-12,65	-34,95	-41,02	6,07	17,36
Nordeste								
Maranhão	-30,94	-30,57	-0,37	-1,21	-28,95	-32,54	3,59	12,39
Piauí	-41,39	-37,82	-3,58	-8,64	-32,28	-52,39	20,11	62,29
Ceará	-41,80	-39,88	-1,92	-4,58	-31,40	-32,96	1,56	4,96
Rio Grande do Norte	-41,99	-38,73	-3,26	-7,77	-36,43	-40,38	3,94	10,82
Paraíba	-44,91	-42,76	-2,15	-4,79	-28,97	-46,49	17,51	60,45
Pernambuco	-47,13	-44,11	-3,02	-6,41	-39,72	-34,86	-4,87	-12,25
Alagoas	-42,48	-33,66	-8,82	-20,76	45,94	-41,56	87,49	-190,46
Sergipe	-56,86	-46,18	-10,68	-18,79	-52,52	-25,37	-27,15	-51,70
Bahia	-39,85	-40,27	0,42	1,05	-41,12	-36,11	-5,01	-12,19
Sudeste								
Minas Gerais	-59,67	-57,48	-2,19	-3,68	-49,72	-45,75	-3,97	-7,99
Espírito Santo	-54,45	-54,85	0,40	0,74	-46,34	-38,65	-7,69	-16,59
Rio de Janeiro	-64,64	-62,69	-1,94	-3,01	-38,38	-56,20	17,82	46,42
São Paulo	-69,90	-68,26	-1,64	-2,34	-63,55	-53,75	-9,80	-15,42
Sul								
Paraná	-63,81	-65,08	1,27	1,99	-52,56	-54,24	1,68	3,21
Santa Catarina	-71,38	-73,60	2,22	3,11	-47,57	-67,80	20,23	42,53
Rio Grande do Sul	-69,52	-68,66	-0,86	-1,23	-61,27	-59,46	-1,80	-2,95
Centro-Oeste								
Mato Grosso do Sul	-56,48	-47,30	-9,18	-16,25	-48,50	-50,34	1,84	3,79
Mato Grosso	-57,54	-48,69	-8,84	-15,37	-45,15	-48,35	3,20	7,08
Goiás	-47,41	-44,75	-2,66	-5,61	-41,54	-43,62	2,07	4,99
Distrito Federal	-67,25	-62,17	-5,08	-7,55	-48,08	-52,33	4,25	8,84

Fonte: Elaboração própria com base nas PNADs de 2004 e 2006.

Analiseemos primeiro a focalização do PBF. Em 19 estados observa-se uma diminuição da focalização, conforme medida pelo Coeficiente de Incidência. Entretanto, a magnitude deste varia muito de um estado para outro. Em termos relativos, vai do

Maranhão, no qual o coeficiente sobe⁶ 1,21%, ao caso de Alagoas, onde o coeficiente aumenta 20,76% nesse período. Casos como os de Alagoas, Pará, Sergipe, Mato Grosso do Sul, Mato Grosso e Tocantins destacam-se negativamente, pois mostram uma perda de foco muito significativa e merecem atenção da gestão local do programa. É possível inferir, entretanto, que essa perda de foco no período analisado possa ser fruto do grande aumento da cobertura. Relembremos a tabela 1, que mostrou que, entre 2004 e 2006, foram concedidos cerca de 4,4 milhões de novos benefícios, alcançando 10.965.810 famílias, e que, desses novos benefícios, 48,3% se destinaram aos estados nordestinos. Esses números não são, necessariamente, ruins, mas merecem maior atenção. Todavia, ressalte-se que o Estado de Alagoas é um caso especial que merece mais atenção. Ao longo dos últimos dez anos, Alagoas apresentou um comportamento diferenciado em relação à média do Nordeste. Alagoas apresenta, além da maior proporção de pobres da região, um aumento nessa proporção e uma ampliação do “hiato de pobreza”. Mas a partir da Curva de Incidência, considerando-se a variação da renda no período de 1995 a 2005 (CASTELO, 2007), é possível inferir que essa perda de foco no período analisado possa ser fruto do grande aumento da cobertura. Relembremos a tabela 1 que mostrou que entre 2004 e 2006 foram concedidos cerca de 4,4 milhões de novos benefícios, alcançando 10.965.810 famílias, e que, desses novos benefícios, 48,3% foram para os estados nordestinos. Esses números não são, necessariamente, ruins, mas merecem maior atenção.

Outros oito estados apresentam melhora (queda) no Coeficiente de Incidência entre 2004 e 2006, ou seja, a focalização do PBF melhorou nesses lugares. Porém, como no caso dos estados que pioraram, a magnitude dessa melhora também muda muito de estado para estado. Destacam-se, positivamente, Amapá, Roraima, Rondônia e Acre. Entretanto, ressalve-se também que nos casos do Acre e, principalmente, no de Roraima, apesar de ambos mostrarem todo esse avanço, os seus coeficientes ainda estão entre os mais altos do país: $-37,67$ e $-27,26$, respectivamente. Ou seja, os dois estados estão entre os mais mal focalizados, longe de casos como Santa Catarina, com $-73,60$ em 2006.

Diferentemente, o BPC melhora seu foco em 17 estados e o perde em dez UFs. Como no caso do PBF, mantém-se a variação da magnitude dos Coeficientes de Incidência entre os estados. Notam-se mudanças em regiões inteiras, se comparado o BPC ao PBF. No caso deste, todo o Centro-Oeste perde foco em maior ou menor grau, já o BPC, em todos os estados dessa região, apresenta ganho em focalização. Essa inversão também aparece no Nordeste. Enquanto no caso do PBF, oito estados nordestinos perdem o foco (somente a Bahia ganha), no caso do BPC, seis estados melhoraram o foco contra três que o perderam. No Brasil como um todo, contudo, os dois andam razoavelmente juntos e o coeficiente de correlação entre eles é de 0,26.

Como foi visto anteriormente, no período analisado, o BPC teve um crescimento substancial (1.349.636) e grande parte desses benefícios foi destinada aos estados nordestinos. Alguns casos destacam-se positivamente por terem tido uma grande expansão, acompanhada de melhoria na focalização, como os casos de

6. Lembre-se que um Coeficiente de Incidência negativo é bom e denota um programa pró-pobre. Portanto se o coeficiente aumenta há uma piora na focalização.

Maranhão e Rio de Janeiro. Casos opostos são Ceará, Pernambuco e Bahia, que também tiveram uma expansão acima da média no período, mas perderam o foco.

O BPC parece ser mais bem focalizado nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, enquanto o PBF se destaca no Sul e no Sudeste. Por exemplo, destaca-se positivamente a diferença no Piauí, onde o PBF deposita 39%, enquanto o BPC deposita 67% dos seus recursos nos 20% mais pobres. Não obstante, deve-se ter cuidado com essa comparação, pois a diferença no número de beneficiários de cada um dos dois programas é muito grande. Em dezembro de 2006 o BPC tinha, no Piauí, cerca de 32.125 beneficiários, enquanto o PBF atendia a cerca de 366.906 famílias, um número mais do que dez vezes superior.

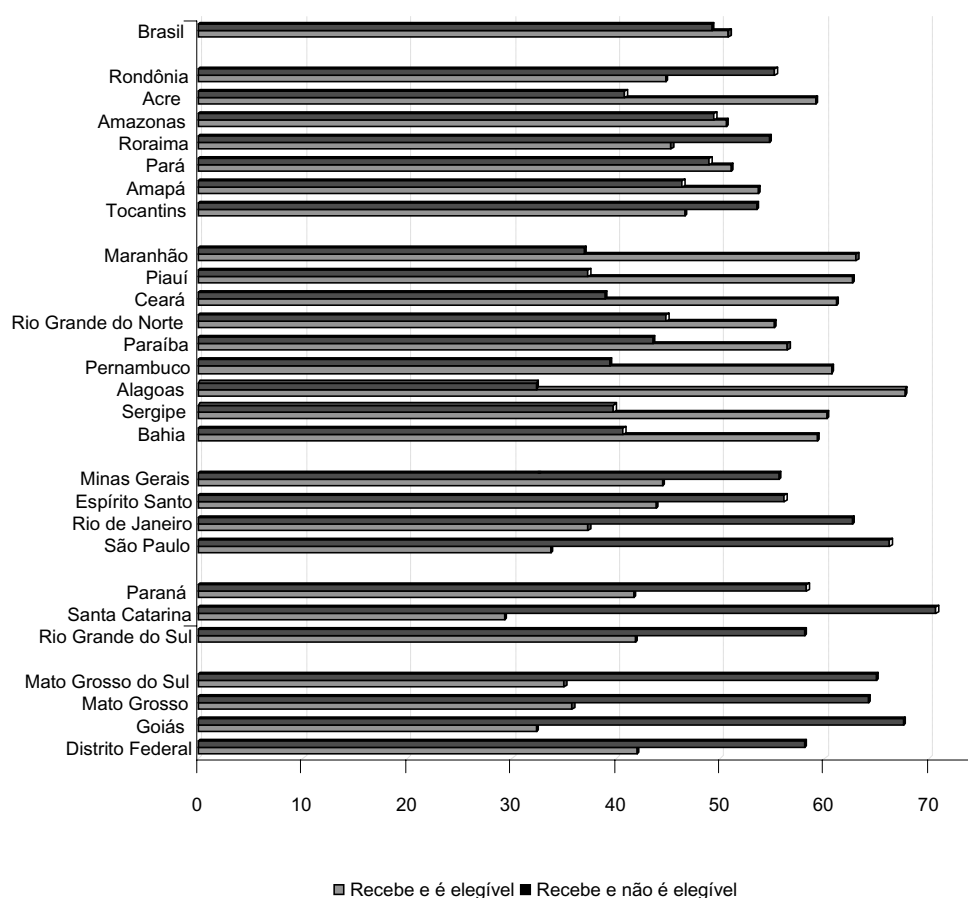
Destacam-se, no conjunto, casos como o de Amapá, Alagoas e Roraima, que eram estados claramente regressivos, com focalização ruim, que deram um salto significativo. Melhoraram muito e deram outra configuração ao BPC. Cabe, ainda, ressaltar dois pontos positivos: Santa Catarina continua mantendo-se como um estado que tem capacidade de encontrar seus pobres com um desempenho acima da média tanto para o PBF quanto para o BPC.

No gráfico 4, a focalização é medida através do cruzamento da informação sobre se a família é beneficiária com a classificação dessa família entre elegível e não-elegível, de acordo com os critérios do PBF no ano de 2006. *Grosso modo*, o procedimento é assim: identifica-se toda família ou indivíduo beneficiário e confere-se a renda declarada na PNAD de acordo com os critérios de elegibilidade. Assim, são construídas duas categorias: os elegíveis e os não-elegíveis. A partir das duas categorias observam-se os beneficiários que estão dentro do perfil de elegibilidade e os beneficiários que não cumprem os critérios e, portanto, não seriam elegíveis.

Para entender o gráfico, basta pensar que é desejável que as barras cinzas sólidas que representam os beneficiários dentro do perfil de elegibilidade do programa sejam maiores do que as barras claras hachuradas, as quais são representantes dos beneficiários que não possuem o perfil legal para o programa.

O quadro é diferente daquele acima analisado através dos Coeficientes de Incidência. Pode-se observar que as regiões Sul, Sudeste e Centro-Oeste apresentam um padrão muito diferente do Nordeste, invertendo o que foi visto anteriormente. Enquanto os estados nordestinos apresentam de 55,18% (no Rio Grande do Norte) a 67% (em Alagoas) das famílias beneficiárias dentro do critério de elegibilidade, a situação se inverte nos estados mais ao Sul do país. Observa-se, por exemplo, que 55,57%, em Minas Gerais, a 70,66% de famílias, em Santa Catarina, não estão dentro do perfil de elegibilidade, mas recebem o benefício. Ao contrário, nos estados mais pobres da Federação, provavelmente mesmo quando falamos dos 40% mais pobres, ainda estamos falando de famílias dentro dos critérios de elegibilidade.

GRÁFICO 4

Focalização: famílias que recebem o benefício segundo os critérios de elegibilidade – 2006

Fonte: Elaboração própria com base na PNAD de 2006.

A razão da discordância dos dois indicadores é simples. Se um estado é relativamente próspero, como Santa Catarina, um benefício como o PBF será concedido apenas às famílias mais pobres daquele estado, fazendo com que o Coeficiente de Incidência seja muito bem focalizado. Ao contrário, se há muitos pobres, como no Maranhão, o benefício deve ir para grande parte da população, o que leva a um Coeficiente de Incidência menos focalizado. No caso limite, se todos no estado são pobres (elegíveis), então um programa de transferência ideal distribui a mesma quantia para todos, a Curva de Incidência se confunde com a Reta da Igualdade Perfeita e o Coeficiente de Incidência é zero.

Por outro lado, se há muitos pobres, é relativamente fácil encontrá-los. Em Santa Catarina, onde há relativamente poucos pobres, é mais fácil cometer um erro de inclusão indevida que no Maranhão, onde quase todos são elegíveis.

5 VARIAÇÃO DA DESIGUALDADE DE RENDA NOS ESTADOS BRASILEIROS ENTRE 2004 E 2006

Como é sabido, a desigualdade de renda é o acúmulo dessa renda por apenas uma pequena parte da população, e sua medida mais comum se dá pelo índice de Gini.⁷ Nesta seção será analisado o coeficiente de Gini para todos os estados brasileiros e para o Distrito Federal.

A comparação entre os estados mostra que, no topo da lista, onde se encontram os menos desiguais, estão estados da região Sul e Norte do país, intercalados por Goiás, na terceira posição (veja o gráfico 5). Podemos afirmar que, de um lado, Santa Catarina (46,1) é o estado com menor desigualdade de renda no Brasil, seguido do Amapá (47,7). Do lado oposto estão Alagoas, que passou de 57,2 em 2004, alcançando um índice de Gini de 62,2 em 2006; e Distrito Federal que, apesar de apresentar uma melhora, de 62,5 em 2004 a 60,3 em 2006, apresenta índices próximos a países africanos como Serra Leoa (62,9). A base dessa lista é fortemente marcada pela presença dos estados do Nordeste figurando, entre eles, Roraima e Acre.

O gráfico 6 apresenta a variação do Gini da renda domiciliar *per capita* no período em questão. O gráfico mostra que na maior parte dos estados brasileiros houve uma queda da desigualdade. Há também uma queda para o Brasil, que se tornou um país menos desigual, com uma redução de 1,0 no índice de Gini.⁸ Entretanto, o intuito deste texto é mostrar a variação interna da desigualdade de renda e de seus processos de redução em cada estado.

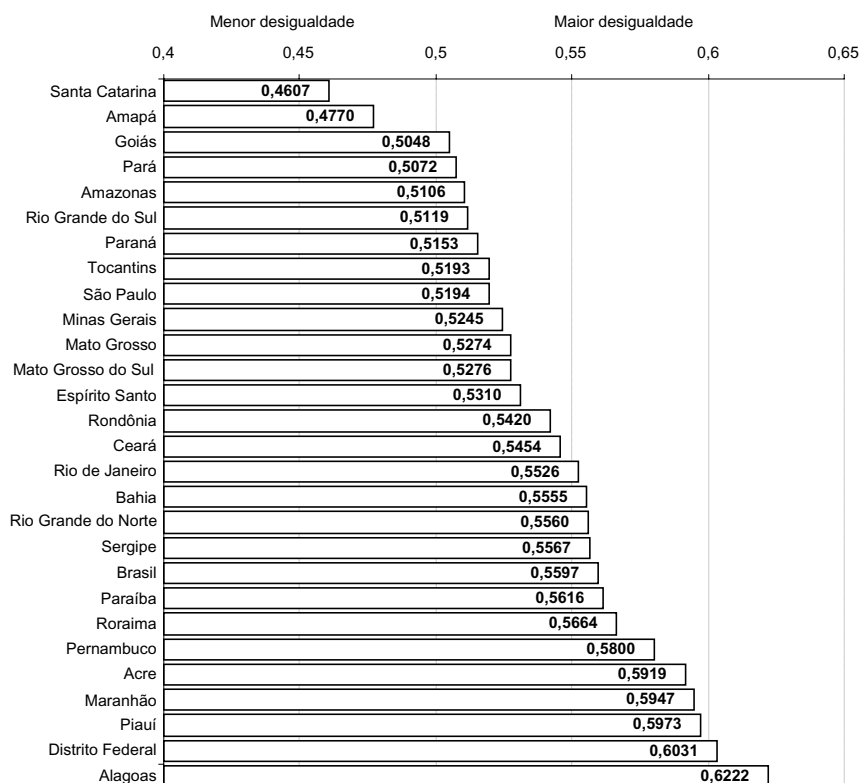
Não há dúvida de que o quadro geral é positivo, uma vez que, na maioria dos estados, a desigualdade de renda diminuiu consideravelmente nesse período. O Amapá apresentou um avanço na diminuição da desigualdade que merece destaque em relação aos demais estados, com uma queda de 6,2 pontos no Gini, o que equivale a 11,5 pontos percentuais (p.p.) em relação à sua situação em 2004 – o que representa melhoras extremamente significativas na qualidade de vida daquela população. A queda de 1 ponto de Gini na média nacional já é um avanço substantivo. No entanto, as mudanças não são iguais em todos os estados, o que indica que nem todos estão sofrendo as mesmas mudanças sociais. Positivamente, destacam-se ainda Tocantins (-3,1) e Paraíba (-3), com redução de 3 pontos na desigualdade, seguidos de Ceará (-2,8), Paraná (-2,8), Goiás (-2,7), Pernambuco (-2,6), Amazonas (-2,5) e Pará (-2,5), com melhorias entre 2,5 e 3 pontos no índice de Gini (x100).

7. Existem inúmeros índices de desigualdade com propriedades matemáticas desejáveis. Uma das mais importantes dessas propriedades é que o índice deve ser sensível a mudanças em toda a distribuição de renda. Por exemplo, medidas como a razão das rendas dos 20% mais pobres e dos 20% mais ricos é insensível a mudanças nos 60% do meio. O índice de desigualdade com boas propriedades matemáticas mais utilizado na literatura é, sem dúvida, o coeficiente de Gini, cuja fácil interpretação gráfica lhe presta um apelo intuitivo que os outros índices com propriedades matemáticas equivalentes não têm.

8. O índice de Gini varia de 0 a 1.

GRÁFICO 5

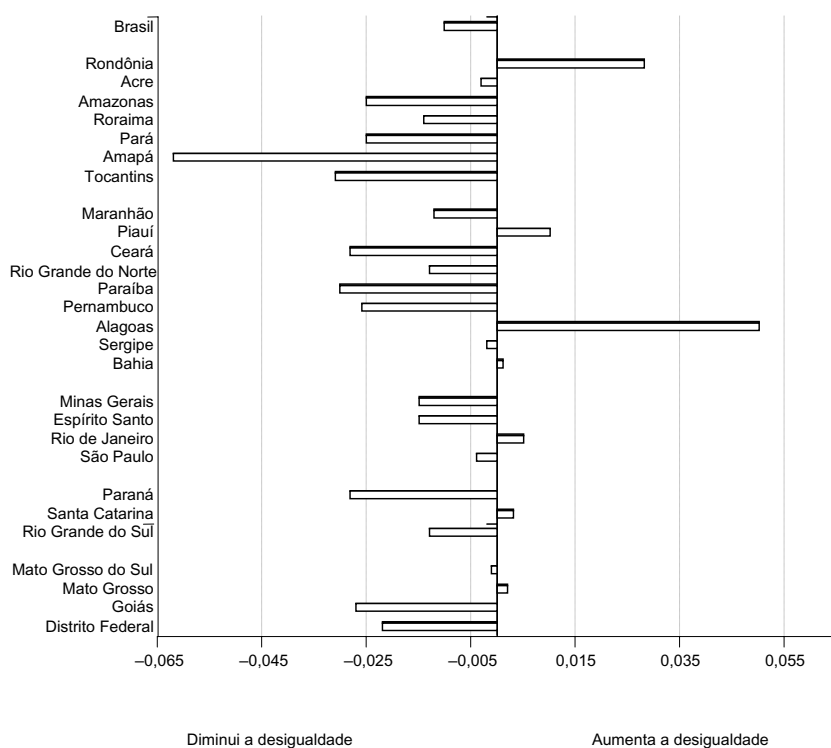
Gini da renda domiciliar *per capita* em 2006 segundo as Unidades da Federação



Fonte: Elaboração própria com base na PNAD de 2006.

GRÁFICO 6

Varição do Gini da renda domiciliar *per capita* entre 2004 e 2006 segundo as Unidades da Federação



Fonte: Elaboração própria com base nas PNADs de 2004 e 2006.

Todavia, alguns estados permaneceram estagnados, como é o caso da Bahia e do Mato Grosso do Sul e, pior, outros se destacam pelo aumento na desigualdade no período analisado. Em primeiro lugar está Alagoas, com um grande aumento de 5 pontos no Gini, o que mostra que houve um aumento da desigualdade de 8,7%. Também Rondônia (+2,8) teve uma piora numa escala não ignorável e, em menor escala, podem ser citados Piauí (+1,0) e Rio de Janeiro (+0,5) que também se encontraram num percurso não desejado em termos de desigualdade de renda.⁹

Quais são as rendas que levam a este comportamento do coeficiente de Gini? Esta pergunta será analisada na próxima seção.

6 CONTRIBUIÇÕES ESTÁTICA E DINÂMICA À DESIGUALDADE

Desigualdade de renda também pode ser denominada concentração de renda, pois é exatamente isso a que o conceito se refere: o tamanho da concentração da renda de uma sociedade em uma determinada parcela da população. Para melhor entender, cabe dizer que a expressão concentração de renda é o resultado do que se observa numa sociedade que permite que grande parte da renda, seja proveniente do trabalho, de salários, do lucro, de aposentadorias, de pensões, e de outros rendimentos, convirja para um restrito grupo social privilegiado economicamente.

Entender o conceito dessa forma torna mais fácil compreender que a Curva de Concentração é a forma de representar a contribuição de cada uma das rendas e das transferências na composição da renda total. Complementarmente, pode-se dizer que o índice de Gini é a soma dos Coeficientes de Concentração dos componentes da renda ponderados pela participação de cada renda na composição da renda total.¹⁰ Isso equivale a dizer que o índice de Gini é o coeficiente de concentração da renda *per capita* (total) que traduz a desigualdade de renda numa determinada sociedade.

Para se calcular a Curva de Concentração é necessário:

1. Ordenar a população pela renda total bruta, incluindo os benefícios transferidos.
2. No eixo horizontal, acumular a população ordenada pela renda.
3. No eixo vertical, acumular os recursos transferidos.

As Curvas de Concentração possuem as seguintes propriedades:

4. Toda Curva de Concentração começa no ponto (0,0), no qual não há população acumulada, tampouco renda acumulada, e termina no ponto (1,1), no qual toda a população e todos os rendimentos foram contados.
5. Uma Curva de Concentração nunca pode decrescer, pois se trata da acumulação de valores não-negativos.
6. A Reta de Perfeita Igualdade é a linha diagonal ligando o ponto (0,0) e o ponto (1,1) e corresponde a uma distribuição perfeitamente igualitária; em outras palavras, essa linha representa um tipo ideal de uma sociedade completamente

9. Entretanto, é importante ressaltar que tanto o aumento na igualdade apresentado por Amapá quanto o aumento marcante da desigualdade de renda visto em Alagoas e Rondônia possam ser atribuídos tanto por processos reais de melhoria e piora neste indicador quanto por problemas amostrais. É preciso ter cautela com os resultados.

10. Matematicamente, a expressão é: $G = \sum_k c_k \phi_k$, onde G representa o coeficiente de Gini, c_k o Coeficiente de

Concentração da renda k e ϕ_k o peso da renda k na renda total. Ou seja: $\sum \phi_k = 1$

justa, na qual a relação entre a população e a renda fosse igualitária, ou seja, 10% da população deteriam 10% da renda; 20% da população, 20% da renda, e assim por diante.

7. Finalmente, se uma Curva de Concentração fica acima da Reta de Perfeita Igualdade, pode-se dizer que a transferência tem distribuição progressiva; inversamente, se a curva fica abaixo da Reta de Perfeita Igualdade, pode-se dizer que a transferência é regressiva.
8. A área (x2) entre a Curva de Concentração de uma dada fonte de renda e a Reta de Perfeita Igualdade é o Coeficiente de Concentração daquela fonte. Áreas acima da Reta de Perfeita Igualdade contam negativamente, e áreas abaixo, positivamente.
9. A Curva de Concentração da renda total se chama curva de Lorenz, e o Coeficiente de Concentração se chama coeficiente de Gini.

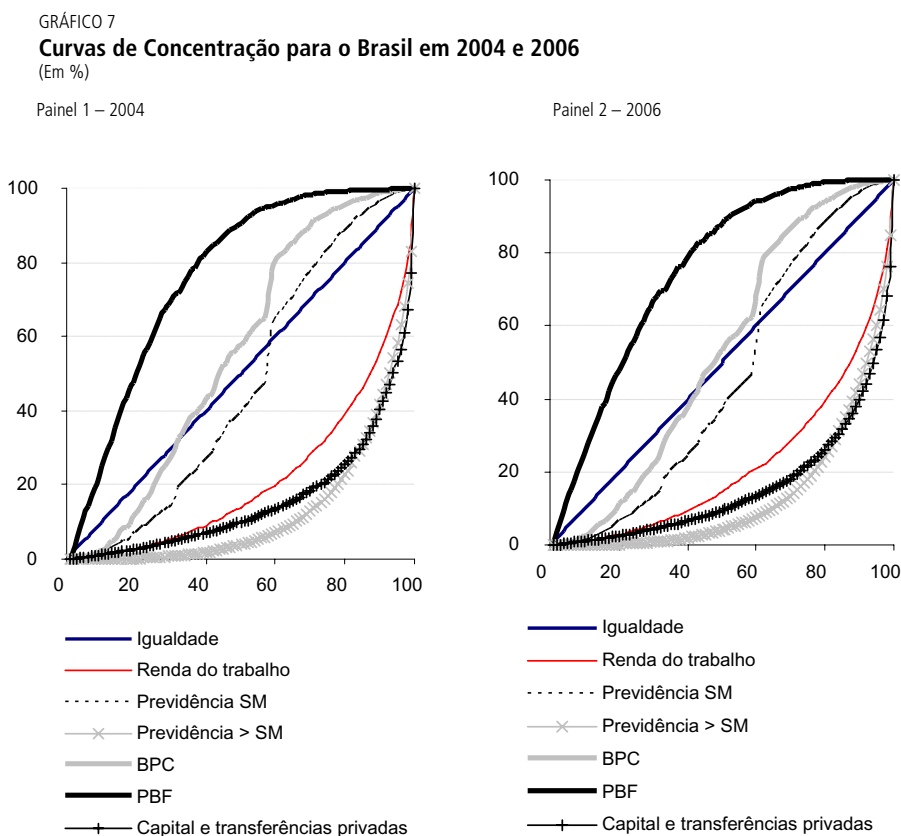
Para saber como cada rendimento e transferência contribui para a desigualdade de renda, deve-se calcular seu Coeficiente de Concentração e sua participação na renda total. As rendas que ficarem abaixo da curva de Lorenz possuem um Coeficiente de Concentração superior ao Gini e por isso aumentam a desigualdade. Inversamente, rendas cujas Curvas de Concentração estejam acima da curva de Lorenz têm Coeficiente de Concentração inferior ao Gini e por isso reduzem a desigualdade. O que mais se deseja são rendas cujas Curvas de Concentração estejam figurando acima da Reta de Igualdade Perfeita, pois estes, por possuírem Coeficientes de Concentração negativos (e não apenas inferiores ao coeficiente de Gini), estarão diminuindo fortemente a desigualdade. Quanto mais negativo o coeficiente, mais progressiva será uma transferência, o que significa que é mais focalizado entre os pobres. Uma fonte de renda cujo Coeficiente de Concentração esteja acima de zero, mas abaixo do índice de Gini, estará diminuindo a desigualdade, embora o faça menos que uma fonte de renda cujo Coeficiente de Concentração é negativo.

Os vários rendimentos individuais dos moradores dos domicílios foram agregados em seis componentes: *i*) renda do trabalho – é o rendimento de todo tipo de trabalho, podendo ser monetário e não monetário; *ii*) renda das aposentadorias e pensões indexadas a um SM – previdência \leq SM; *iii*) renda das aposentadorias e pensões maiores que um SM – previdência $>$ SM; *iv*) renda do BPC; *v*) renda do PBF; e *i*) renda do capital e transferências privadas.

A previdência foi dividida em duas rendas porque a previdência indexada ao SM tem um forte subsídio (não é totalmente contributiva); por isso, se bem focalizada, irá reduzir a desigualdade também em uma perspectiva longitudinal. Já a previdência acima de um SM reproduz, *grosso modo*, a desigualdade em uma perspectiva longitudinal. Apesar de a perspectiva deste trabalho ser estritamente transversal, acreditamos que essa é uma distinção relevante. Agregamos rendas do capital com transferências privadas por serem rendas relativamente pequenas (na PNAD) que sofre de forte submensuração (na PNAD).

Os dois painéis do gráfico 7 mostram a Curva de Concentração no Brasil para 2004 e 2006, respectivamente. Observando-os fica nítida a diferença no tipo de contribuição para a desigualdade entre, de um lado, o PBF e o BPC e o Regime Geral de Previdência Social (RGPS) equivalente a um SM e, de outro, renda do trabalho, transferências e capital e aposentadorias e pensões acima do SM. Estes três últimos

apresentam Coeficientes de Concentração acima do índice de Gini e são regressivos. Ou seja, contribuem para o aumento da desigualdade.



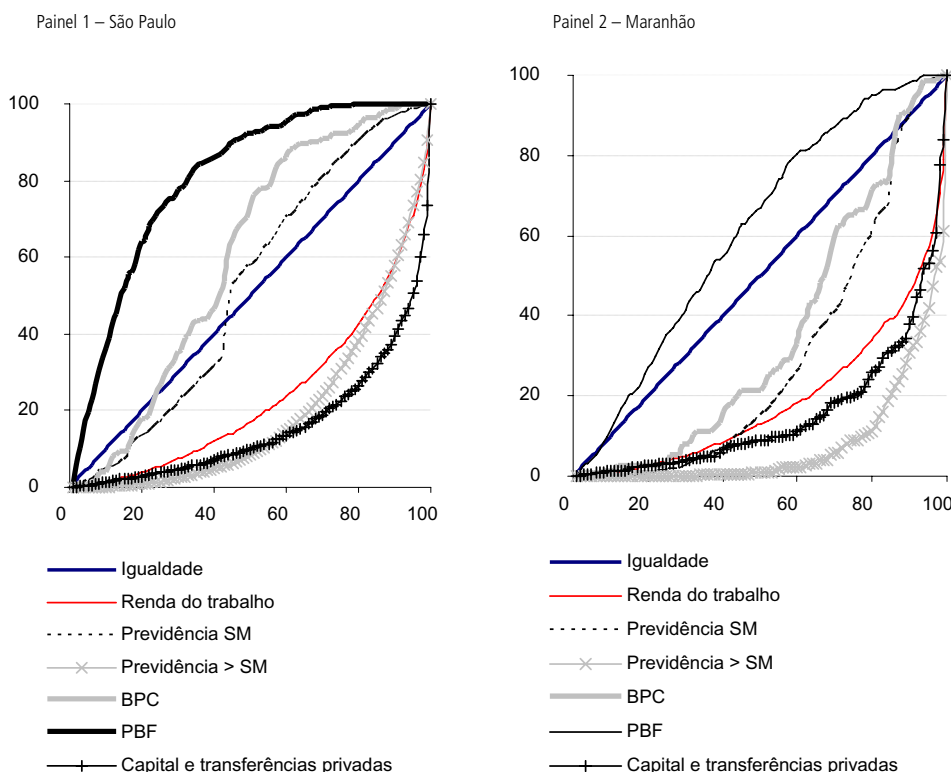
Fonte: Elaboração própria com base nas PNADs de 2004 e 2006.

O gráfico acima permite visualizar também, claramente, que o PBF e, parcialmente, o BPC e a previdência indexada ao mínimo são transferências que apresentam Curvas de Concentração acima da Reta da Igualdade; portanto, são altamente regressivas. Nota-se também que a Curva de Concentração do BPC está totalmente abaixo da Curva de Concentração do PBF nos dois anos analisados, o que permite afirmar que a transferência do PBF é mais progressiva, leia-se, mais focalizada nos pobres, do que a do BPC. Explicação para isso se encontra na diferença no valor do benefício concedido pelos dois programas, já que tanto um como o outro tem Coeficientes de Incidência altamente negativos. Como já ressaltaram Soares *et al.* (2007), o valor do BPC por família beneficiada projeta seus beneficiários para cima na distribuição de renda, levando assim a um reordenamento dos indivíduos na distribuição da renda total.

Ressalta-se também que os benefícios oriundos do RGPS, com valor até um SM, que engloba o pagamento de aposentadorias, pensões, previdência rural e auxílio-doença também são progressivos, embora seu coeficiente seja maior que zero. Note-se também que sua curva possui o mesmo formato da curva do BPC, reforçando a similitude dos benefícios. Sabe-se que, em 2005, foram aproximadamente 21,2 milhões de benefícios previdenciários, dos quais cerca de 14 milhões de até um SM (IPEA, 2007). A título comparativo, cabe lembrar que o

PBF atinha em 2006 cerca de 10,8 milhões de famílias e o BPC tinha cerca de 2,5 milhões de benefícios concedidos.

GRÁFICO 8
Curvas de Concentração de São Paulo e do Maranhão em 2006
 (Em %)



Fonte: Elaboração própria com base nas PNADs de 2004 e 2006.

Na impossibilidade de mostrar gráficos de todos os estados mais o Distrito Federal no corpo do texto, foram escolhidos, não por acaso, os estados de São Paulo e do Maranhão com o intuito de apresentar por meio deles os diferentes padrões possíveis encontrados nas unidades subnacionais. Assim é possível se ter ideia da variação e da magnitude do efeito de cada componente de renda e, em especial, das transferências de renda na desigualdade nos estados. As curvas para os dois estados estão apresentados acima.

Pode-se observar que a curva do PBF em São Paulo é muito mais afastada da reta de igualdade perfeita do que no painel que retrata o Brasil e, mais ainda, no que retrata o Maranhão. Isso permite inferir que em São Paulo esses benefícios são altamente progressivos, ou seja, fortemente direcionados aos mais pobres. Padrão diferente apresenta o Estado do Maranhão, onde a Curva de Concentração do BPC mostra-se ainda bastante progressiva, por estar acima da Reta de Igualdade Perfeita, mas muito menos que em São Paulo. *Grosso modo*, poderíamos ilustrá-lo do seguinte modo: o benefício de um SM para quem não tem nada ou tem muito pouco, em São Paulo, ainda deixa essa pessoa na cauda inferior da distribuição, ao passo que, quem vier a receber esse mesmo valor no Maranhão, mudará de posição na distribuição de renda, elevando-se a um patamar socioeconômico muito mais favorável do que o seu antigo vizinho. A tabela 4 mostra, para todos os estados, os Coeficientes de

Concentração de cada tipo de renda, o peso de cada uma na renda total e as variações entre 2004 e 2006 desses coeficientes.

TABELA 4

Coefficientes de Concentração segundo as Unidades da Federação

UFs	Renda do trabalho	Aposentadorias e pensões	Capital e transf. privadas	BPC-Loas ¹ 2004 (C)	BPC-Loas 2006 (D)	Δ (pontos) (D-C)	PBF 2004 (E)	PBF 2006 (F)	Δ (pontos) (F-E)
Brasil	0,563	0,578	0,685	-0,111	-0,054	0,058	-0,524	-0,498	0,025
Norte									
Rondônia	0,556	0,509	0,550	-0,023	0,235	0,258	-0,387	-0,431	-0,044
Acre	0,606	0,585	0,774	0,196	0,059	-0,137	-0,265	-0,284	-0,018
Amazonas	0,521	0,606	0,533	-0,063	0,120	0,183	-0,407	-0,378	0,029
Roraima	0,592	0,562	0,780	0,638	0,018	-0,620	-0,123	-0,221	-0,098
Pará	0,507	0,575	0,632	-0,076	0,186	0,262	-0,344	-0,272	0,071
Amapá	0,472	0,592	0,511	0,160	-0,086	-0,246	-0,305	-0,443	-0,137
Tocantins	0,542	0,418	0,756	0,072	0,199	0,126	-0,390	-0,334	0,057
Nordeste									
Maranhão	0,622	0,607	0,694	0,192	0,288	0,096	-0,220	-0,227	-0,007
Piauí	0,617	0,655	0,628	0,197	0,083	-0,114	-0,320	-0,298	0,021
Ceará	0,563	0,596	0,605	0,256	0,223	-0,033	-0,328	-0,319	0,009
Rio Grande do Norte	0,564	0,606	0,599	0,169	0,132	-0,038	-0,332	-0,301	0,032
Paraíba	0,579	0,607	0,514	0,186	0,200	0,014	-0,353	-0,362	-0,009
Pernambuco	0,591	0,651	0,634	0,246	0,242	-0,004	-0,352	-0,333	0,019
Alagoas	0,645	0,651	0,638	0,586	0,224	-0,363	-0,326	-0,263	0,063
Sergipe	0,560	0,612	0,563	-0,101	0,335	0,437	-0,464	-0,396	0,068
Bahia	0,575	0,582	0,600	0,226	0,283	0,057	-0,289	-0,335	-0,046
Sudeste									
Minas Gerais	0,526	0,533	0,725	-0,091	0,001	0,092	-0,525	-0,515	0,009
Espírito Santo	0,516	0,586	0,749	-0,181	-0,048	0,133	-0,484	-0,496	-0,012
Rio de Janeiro	0,529	0,610	0,678	-0,075	-0,068	0,008	-0,579	-0,543	0,036
São Paulo	0,519	0,509	0,682	-0,296	-0,200	0,096	-0,619	-0,609	0,011
Sul									
Paraná	0,515	0,512	0,664	-0,178	-0,136	0,042	-0,573	-0,578	-0,006
Santa Catarina	0,457	0,443	0,679	-0,228	-0,276	-0,047	-0,671	-0,630	0,041
Rio Grande do Sul	0,509	0,527	0,625	-0,324	-0,224	0,100	-0,632	-0,581	0,051
Centro-Oeste									
Mato Grosso do Sul	0,533	0,551	0,688	0,133	-0,040	-0,173	-0,471	-0,388	0,083
Mato Grosso	0,530	0,518	0,670	0,075	0,105	0,030	-0,506	-0,415	0,091
Goiás	0,511	0,543	0,585	-0,027	0,090	0,117	-0,377	-0,355	0,022
Distrito Federal	0,590	0,699	0,604	-0,182	-0,219	-0,037	-0,594	-0,556	0,038

Fonte: Elaboração própria com base nas PNADs de 2004 e 2006.

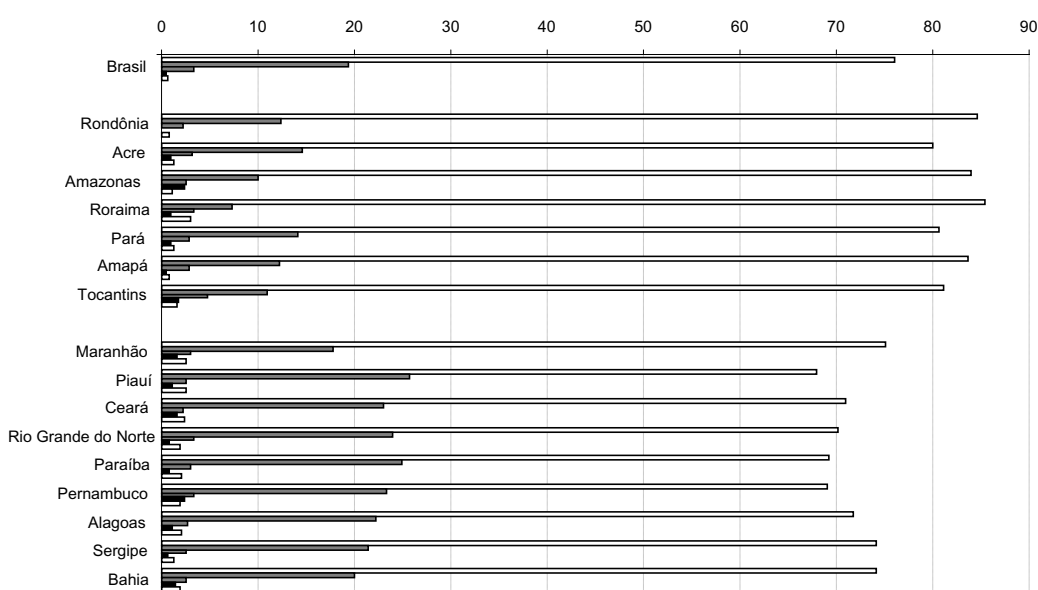
Nota: ¹ Lei Orgânica da Assistência Social (Loas).

Quando se considera cada componente e seu peso na renda total, nota-se que a renda do trabalho é, sem dúvida, o componente de maior peso na renda total. No Nordeste, onde o trabalho tem menor peso relativo na comparação com os demais estados, observam-se os maiores pesos de pensões e aposentadorias; padrão igual, por exemplo, apresentam Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul, o que nos leva a pensar sobre o que há de semelhante na estrutura produtiva desses estados que os fazem ter o mesmo padrão.

Pode-se observar que o peso na renda total dos programas de transferência de renda é muito pequeno, em comparação com os demais componentes da renda total. Destaca-se um pouco mais nas regiões Nordeste e Norte e bem menos nas regiões Sul e Sudeste. De todos os estados, o que mais se destaca é Roraima, onde o PBF chega a apresentar peso de 2,97% da renda total em 2006; no Nordeste, ele varia de 1,32% em Sergipe a 2,60% no Piauí. No Centro-Oeste ele apresenta um padrão bem mais baixo do que no Norte e no Nordeste, com Mato Grosso e Distrito Federal não alcançando 0,5% da renda total, em contraposição a Goiás (1,06%). Já nas regiões Sul e Sudeste o PBF tem um peso muito pequeno na composição da renda total.

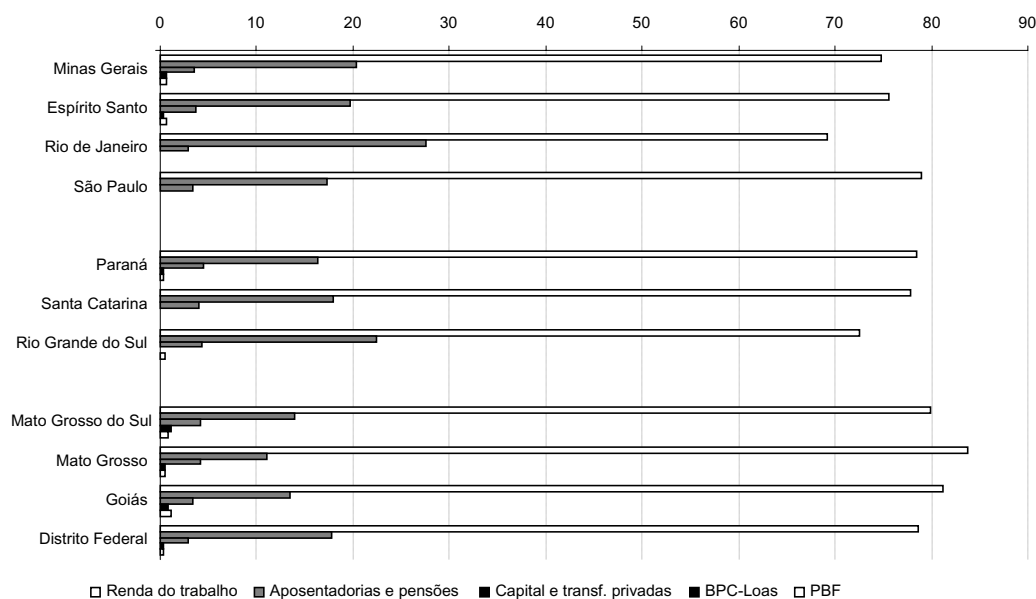
Todavia, a renda do trabalho entre 2004 e 2006 diminuiu o seu peso na maior parte dos estados. Diminuições maiores ocorreram no Maranhão, na maior parte dos estados do Norte e em todo o Centro-Oeste. Inversamente, nove estados apresentaram aumento do peso do trabalho na composição da renda.

GRÁFICO 9
Peso dos componentes de renda na renda total em 2006



(Continua)

(Continuação)



Fonte: Elaboração própria com base na PNAD de 2006.

Em geral, o peso na composição da renda total dos programas de transferência de renda cresceu nesse período. Isso ocorreu no Nordeste e no Norte com mais ênfase do que nos demais estados. Houve decréscimo do peso do PBF em sete estados e nos estados do Sul, enquanto o peso do BPC caiu em seis estados.

Pode-se também analisar a correlação entre o Coeficiente de Concentração e o peso de cada componente na renda total para avaliar a contribuição à desigualdade, o que é mostrado pelo gráfico 10. Note-se que, quanto menor o peso do PBF na composição da renda, menor o Coeficiente de Concentração, ou seja, mais bem focalizado é o PBF nos pobres de um determinado lugar.

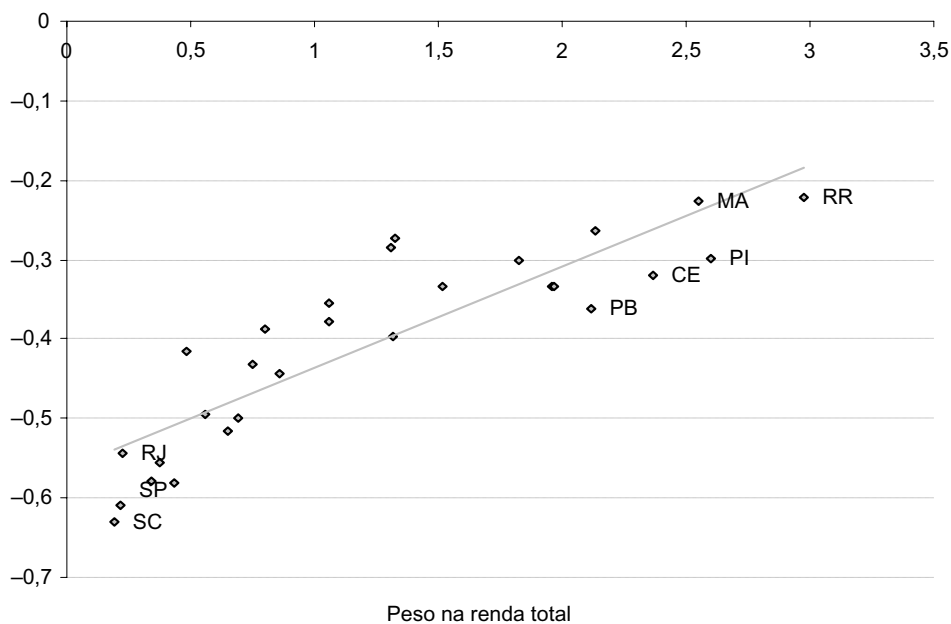
Como mencionado, esse resultado não deixa de ser intuitivo. Pode-se presumir que seja mais fácil identificar e selecionar as famílias mais pobres em lugares mais ricos do que em lugares onde a pobreza é generalizada, como nos casos dos estados mais pobres de nossa federação, tais como Maranhão e Piauí, por exemplo.

Embora em menor escala do que para o PBF, também para o BPC existe uma relação positiva entre pesos e Coeficientes de Concentração: quanto menor o coeficiente apresentado, menor o peso do BPC na composição da renda daquele estado. Entretanto, o gráfico mostra a presença de *outliers*. Observa-se, no gráfico 11, de um lado, que Pernambuco e Tocantins fogem do padrão geral, uma vez que apresentam pesos acima da média para os coeficientes de concentração apresentados; de outro lado, encontra-se Rondônia, com coeficiente praticamente igual ao de Pernambuco, mas com o BPC apresentando, na composição da renda, um peso equivalente ao dos estados mais ricos.

GRÁFICO 10

Programa Bolsa Família: Coeficiente de Concentração *versus* peso na renda total para todos os estados em 2006

(Coeficiente de Concentração)

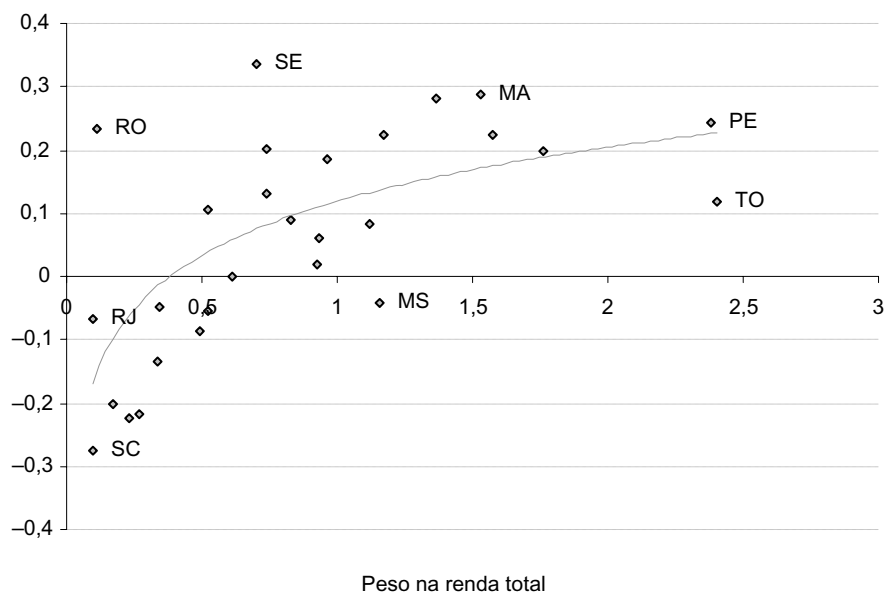


Fonte: Elaboração própria com base na PNAD de 2006.

GRÁFICO 11

Benefício de Prestação Continuada: Coeficiente de Concentração *versus* peso na renda total para todos os estados em 2006

(Coeficiente de Concentração)

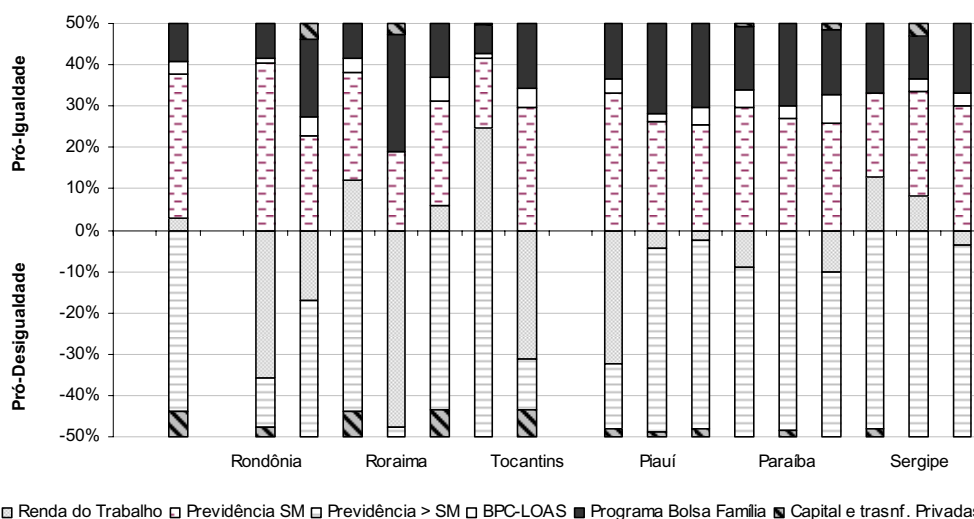


Fonte: Elaboração própria com base na PNAD de 2006.

A comparação entre o Coeficiente de Concentração e o índice de Gini mostra como cada componente da renda total está contribuindo – positiva ou negativamente – para a desigualdade. Quando o Coeficiente de Concentração é maior que o coeficiente de Gini, a renda contribui para aumentar a desigualdade e, por conseguinte, quando o Coeficiente de Concentração é menor que o Gini, essa renda será regressiva. Dessa forma, calcula-se a contribuição de cada componente subtraindo-se o Coeficiente de Concentração de seu Gini e multiplicando o resultado pelo respectivo peso. É o resultado dessa operação para os anos de 2004 e 2006 que é mostrado nos gráficos 12 a 15. Para interpretar os gráficos, considere cada barra o conjunto total das rendas de um determinado estado e que cada um dos componentes possui um papel na distribuição da renda que varia de lugar para lugar. Aqueles componentes de renda que estão acima do eixo promovem igualdade, e as rendas que estão abaixo do eixo, desigualdade. O comprimento de cada componente da barra é proporcional à contribuição relativa daquela renda para que ocorra uma mudança na desigualdade.

GRÁFICO 12

Contribuição de cada componente da renda à desigualdade segundo as Unidades da Federação do Norte e do Nordeste – 2004

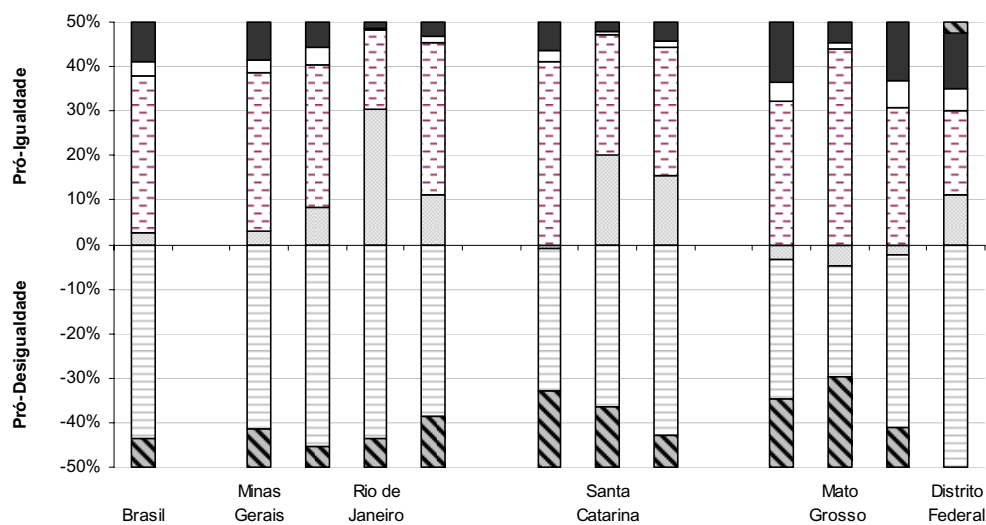


Fonte: Elaboração própria com base na PNAD de 2004.

São muitas as informações observáveis nesses gráficos, que podem ser lidos de várias formas. Aqui, serão destacadas as mudanças de 2004 para 2006 e o perfil das contribuições à desigualdade no ano de 2006.

GRÁFICO 13

Contribuição de cada componente da renda à desigualdade segundo as Unidades da Federação do Sudeste, Sul e Centro-Oeste – 2004

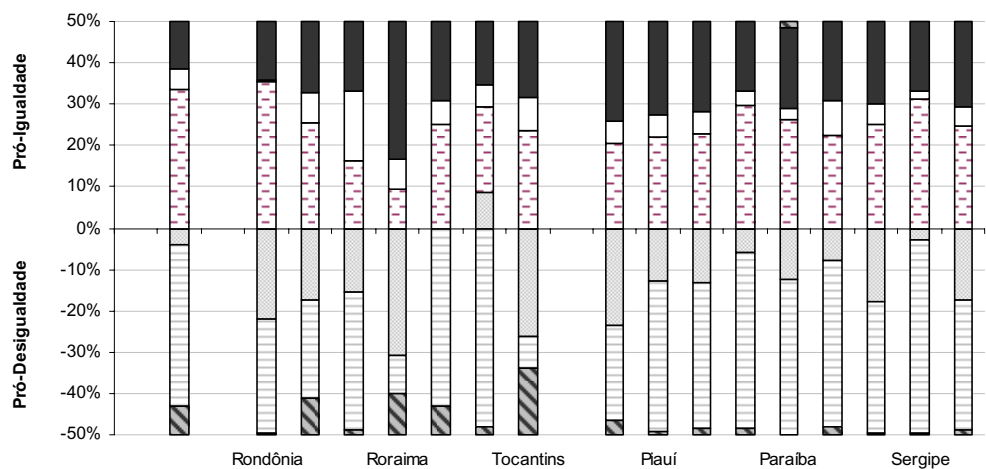


□ Renda do Trabalho □ Previdência SM □ Previdência > SM □ BPC-LOAS ■ Programa Bolsa Família ■ Capital e transtf. Privadas

Fonte: Elaboração própria com base na PNAD de 2004.

GRÁFICO 14

Contribuição de cada componente da renda à desigualdade segundo as Unidades da Federação do Norte e do Nordeste – 2006

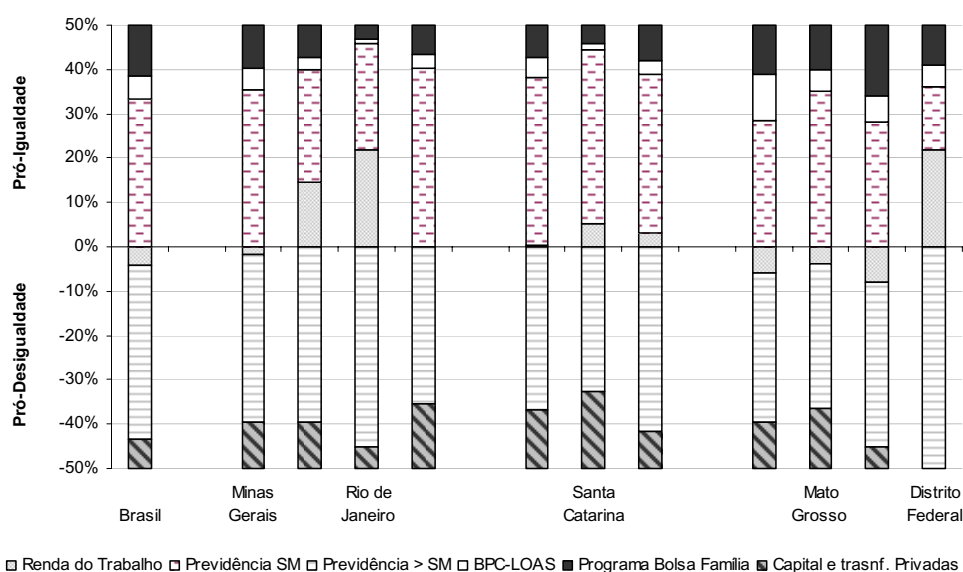


□ Renda do Trabalho □ Previdência SM □ Previdência > SM □ BPC-LOAS ■ Programa Bolsa Família ■ Capital e transtf. Privadas

Fonte: Elaboração própria com base na PNAD de 2006.

GRÁFICO 15

Contribuição de cada componente da renda à desigualdade segundo as Unidades da Federação do Sudeste, Sul e Centro-Oeste – 2006



Fonte: Elaboração própria com base na PNAD de 2006.

Pode-se afirmar, primeiramente, que existem três rendas que promovem a igualdade no Brasil, e todas elas são transferências de renda governamentais: de um lado, as rendas das aposentadorias e pensões indexadas a um SM e, de outro lado, as transferências de renda governamentais – PBF e BPC. Observa-se ainda que o padrão muda muito de estado para estado e que muda também de 2004 para 2006.

Se, no âmbito nacional, houve acréscimo pequeno da participação do PBF e do BPC na promoção da igualdade, as diferenças em escala regional são visíveis. O crescimento da contribuição dessas transferências ocorreu em todos os estados, mas, em especial, nos do Norte e do Nordeste. Entretanto, mesmo pequena, ela representa muito em termos de bem-estar geral. Ressalte-se que o PBF e o BPC contribuem para a diminuição da desigualdade em todos os estados, entretanto, salta aos olhos o papel preponderante do PBF nesse processo de enfrentamento da desigualdade. É perceptível que há padrões regionais nessa contribuição, sendo que, no Nordeste e no Norte e, em escala menor, no Centro-Oeste, o impacto do PBF é muito maior do que para os demais estados e regiões. Apesar de o PBF ter uma contribuição maior nesse processo nessas regiões, seu peso na promoção da igualdade nas demais regiões não é desprezível. Os menores impactos ficam para Santa Catarina e Rio de Janeiro, mas mesmo nesses estados o programa promove igualdade de renda. Já o BPC exerce um papel de destaque na promoção da igualdade no Amazonas e no Mato Grosso do Sul.

É interessante notar também o movimento da renda do trabalho de 2004 para 2006. Em 2004 essa renda aparece timidamente no âmbito nacional como promotora de igualdade, e perde essa capacidade em 2006. Cumpria essa função em três estados do Norte (Amazonas, Pará e Amapá) e em dois do Nordeste (Alagoas e Sergipe). Já em 2006, somente no Amapá a renda do trabalho se mantém como componente que contribui para a igualdade, mas, mesmo assim, apresenta um peso consideravelmente menor. Em 2004, no Sudeste, em todos os estados, a renda do trabalho gerava igualdade; todavia, isso não acontece em 2006 nem em São Paulo, onde se tornou nula, nem em

Minas Gerais, onde inverteu o seu sinal e, apesar de pequeno peso, passa a contribuir para a desigualdade naquele estado. O movimento de diminuição do peso na contribuição para a desigualdade também se deu em Santa Catarina e Rio Grande do Sul.

O caso do Distrito Federal é paradigmático: é sabido que o funcionalismo público ali concentrado tem salários muito altos em relação ao restante do país. Entretanto, o que promove a desigualdade são as aposentadorias e pensões, o que permite especular que as aposentadorias do regime próprio são tão absurdamente altas naquele lugar que fazem com que os altos salários dos funcionários públicos promovam a igualdade. É o cúmulo da distorção, mas é o que explica que o Distrito Federal tenha um índice de Gini de 60,3, comparável, por exemplo, com a monarquia de Suazilândia (60,9). Perfil similar apresenta o Amapá, que também tem uma discrepância enorme entre as pessoas beneficiárias de aposentadorias e pensões maiores que o SM e as do restante da população. Entretanto, com certeza as distâncias não são comparáveis àquelas encontradas no Distrito Federal, na medida em que essa UF apresenta um Gini de 47,7, o segundo menor do país, atrás de Santa Catarina. Entretanto, todo e qualquer comentário a respeito do Amapá deve ser lido com cautela, em função das suspeitas em relação à amostra ali aplicada, uma vez que é de conhecimento geral a realidade do estado, em especial a de suas populações ribeirinhas e indígenas.

Pode-se inferir com tranquilidade que no Nordeste a renda do trabalho e a renda das aposentadorias e pensões são promotoras de desigualdade de renda. As causas para essa regressividade podem ser várias: aposentadoria precoce para os estratos de renda mais altos, aliada a um crescimento da expectativa de vida, e a maiores salários no fim do ciclo de vida trabalhista daqueles beneficiários com rendas mais altas, em função da forma de cálculo, entre outras (FERREIRA, 2006). Mas deve-se considerar que o nível de desigualdade no Nordeste acontece em estratos de renda baixos, enquanto no Distrito Federal o nível de desigualdade ocorre em estratos de renda mais elevados. O papel de aposentadorias e pensões no Brasil é um fenômeno paradoxal: se, por um lado, as aposentadorias indexadas são as grandes promotoras de igualdade, por outro, as demais são promotoras do oposto. Fica evidente que o sistema previdenciário brasileiro constitui um imbróglio, do ponto de vista social, na estratificação de nossa sociedade.

7 DECOMPOSIÇÃO DAS MUDANÇAS NA DESIGUALDADE

A decomposição das variações nos coeficientes de Gini permite explicá-las como sendo o produto de dois tipos de efeitos das rendas: um efeito concentração (mudanças nos Coeficientes de Concentração das componentes) e um efeito composição (mudança nos pesos relativos das componentes). Dividindo-se a variação induzida por cada efeito pela variação total do coeficiente de Gini, obtém-se a contribuição percentual de cada fonte de variação.¹¹

11. A variação no coeficiente de Gini se pode escrever como: $\Delta G = \sum_k (\bar{c}_k \Delta \varphi_k + \bar{\varphi}_k \Delta c_k)$, onde G representa o coeficiente

de Gini, c_k o Coeficiente de Concentração da renda k e φ_k o peso da renda k na renda total. O primeiro termo do somatório representa o efeito composição e o segundo o efeito concentração de cada renda. Lembrando que $\sum_k \Delta \varphi_k = 0$, pode-se subtrair zero da expressão acima: $\Delta G = \sum_k (\bar{c}_k \Delta \varphi_k + \bar{\varphi}_k \Delta c_k) - \sum_k G \Delta \varphi_k$. Rearranjando, temos:

$\Delta G = \sum_k ((\bar{c}_k - G) \Delta \varphi_k + \bar{\varphi}_k \Delta c_k)$, o que mostra claramente que rendas cujos Coeficientes de Concentração são menores que

o índice de Gini contribuem para a igualdade.

A tabela 5 mostra a mudança no Gini em cada estado, mais o Distrito Federal, o que permite observar em que UF a desigualdade aumentou e onde ela diminuiu, e mostra também a parcela de contribuição para esse movimento de cada um dos componentes de renda.

Num primeiro momento, observam-se duas coisas: *i*) que o PBF tem comportamento esperado em todos os estados e no Distrito Federal, com a única exceção da Paraíba; e *ii*) que, no âmbito nacional, o PBF foi responsável por 21% da redução da desigualdade de renda entre 2004 e 2006. Todavia, há que se notar a diferença desse impacto entre os estados.

É importante observar a tabela com cuidado, lembrando sempre antes de ver o impacto de cada renda, observar se a segunda coluna indica aumento ou diminuição da desigualdade naquela UF. De um lado, estão os estados onde houve aumento da desigualdade. Assim, observa-se que, para os estados de Rondônia, Piauí, Alagoas, Bahia, Rio de Janeiro, Santa Catarina e Mato Grosso, onde houve aumento da desigualdade, em maior ou menor grau, o PBF aparece, corretamente, com sinal negativo, o que quer dizer que essa fonte de renda atenuou o aumento provocado pelas outras fontes. Em outras palavras, o programa não foi um produtor de desigualdade, mas estava agindo contra esse processo, que ocorria nesses lugares. De outro lado, estão os demais estados que presenciaram processos de diminuição de desigualdade de renda e onde o PBF tem sinal positivo, ou seja, ele contribuiu positivamente para essa queda, de acordo com o esperado. A única exceção foi a Paraíba, onde o PBF aparece com sinal positivo, o que indica que o programa contribuiu para o aumento da desigualdade no período analisado. Como não houve redução do número de benefícios concedidos (tendo passado de 273.135 para 406.904 famílias atendidas) há que se inferir que existe um problema de focalização não desprezível nesse estado. Pode-se dizer também que o papel do PBF nesse processo é, como esperado, mais importante nos estados do Norte e do Nordeste.

O BPC também cumpre seu papel de instrumento gerador de igualdade na maior parte dos estados e com um perfil muito parecido com o do PBF: se, na média do país, contribui para diminuir a desigualdade, não se pode negligenciar que esse impacto varia entre os estados. Dos sete estados onde a desigualdade aumentou, em seis observa-se o mesmo sinal negativo visto para o PBF, e em Rondônia o impacto do BPC foi zero (não ajudou, mas também não atrapalhou). Em grande parte daqueles estados onde a desigualdade diminuiu, o BPC contribuiu positivamente para esse processo. Entretanto, aqui, observa-se que no Rio Grande do Norte, em Sergipe e no Espírito Santo o benefício agiu contrariamente ao esperado, contribuindo para aumentar a desigualdade. Possivelmente em Sergipe haja um problema de focalização do BPC (lembremos que o Coeficiente de Incidência, nesse estado, é o mais alto do Brasil: -25,37%), mas, no Rio Grande do Norte e no Espírito Santo, a contribuição negativa possivelmente se deva também ao valor elevado do benefício.

TABELA 5

Mudança no índice de Gini entre 2004 e 2006 e percentual de responsabilidade de cada componente de renda nessa redução segundo as Unidades da Federação
(Em %)

UFs	Mudança no Gini	Renda do trabalho	Previdência SM	Previdência > SM	BPC-Loas	Programa Bolsa Família	Capital e transt. privadas
Brasil	-0,95929D	32	8	27	14	21	-2
Norte							
Rondônia	2,78475A	72	2	39	0	-12	-1
Acre	-0,27440D	8	158	101	85	40	-291
Amazonas	-2,50433D	22	-19	32	31	19	15
Roraima	-1,38463D	135	-29	-32	37	50	-61
Pará	-2,53834D	68	6	8	1	14	2
Amapá	-6,19663D	60	1	31	3	5	0
Tocantins	-3,11911D	92	-5	13	9	8	-17
Nordeste							
Maranhão	-1,21830D	144	-85	-43	15	77	-9
Piauí	0,98730A	159	52	-62	-37	-11	0
Ceará	-2,77470D	33	8	38	7	11	4
Rio Grande do Norte	-1,30247D	94	6	10	-7	11	-12
Paraíba	-2,97014D	26	4	59	0	-2	14
Pernambuco	-2,57091D	74	6	-1	11	20	-8
Alagoas	5,04504A	130	7	-30	-9	1	0
Sergipe	-0,18701D	-379	196	230	-51	234	-130
Bahia	0,10713A	1212	108	-702	-134	-490	105
Sudeste							
Minas Gerais	-1,47963D	53	7	31	8	7	-5
Espírito Santo	-1,51859D	116	2	1	-2	14	-30
Rio de Janeiro	0,49610A	302	-31	-100	-8	-20	-42
São Paulo	-0,38269D	-38	42	71	16	31	-21
Sul							
Paraná	-2,77129D	81	0	2	4	2	10
Santa Catarina	0,27014A	391	-164	-124	-12	-37	47
Rio Grande do Sul	-1,29463D	7	17	53	5	15	3
Centro-Oeste							
Mato Grosso do Sul	0,22594A	90	-40	289	-74	-132	-32
Mato Grosso	-2,65161D	69	5	3	2	10	10
Goiás	-2,16331D	112	4	-20	4	2	-1
Distrito Federal	-0,08471D	-197	458	-866	540	143	23

Fonte: Elaboração própria com base nas PNADs de 2004 e 2006.

Nota: ¹ D = diminuiu e A = aumentou.

8 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Pode-se dizer que, na medida em que a Constituição de 1988 instituiu, de forma explícita, um sistema de seguridade social e, concomitantemente, reconheceu a importância da assistência social entendida como política pública, ela abriu possibilidades concretas de construção de um sistema brasileiro de proteção, com base não somente no seguro social, mas também na solidariedade social. Naquele

momento foi dada a garantia do direito a uma renda de solidariedade por parte de idosos e portadores de deficiência em situação de extrema pobreza. Dessa forma, foi criado um mecanismo legal redistributivo que gera igualdade, como mostram os resultados deste trabalho. Ou seja, a Carta reforça um caminho na direção da promoção da solidariedade nacional quando visa à transferência de renda pela via não contributiva. Nesse contexto foi criado o PBF, mais um importante passo concreto na efetivação da solidariedade nacional como base da proteção social.

De outro lado, o Brasil sempre foi um agrupamento muito heterogêneo de realidades regionais, fazendo com que as iniciativas federais tenham efeitos diferentes em contextos regionais diferentes. Os nossos resultados mostram a variabilidade do impacto tanto do PBF quanto do BPC entre os estados brasileiros.

Antes de resumir nossos resultados, é importante frisar que este é um primeiro estudo exploratório cuja declarada intenção é mais provocar outros estudos do que chegar a conclusões cabais.

A focalização dos dois programas apresenta processos bem distintos: enquanto, na maioria dos casos, o PBF perde um pouco de foco, o BPC melhora o seu na maioria dos estados. Isso não é necessariamente ruim como parece, na medida em que, entre 2004 e 2006, os programas tiveram um aumento muito grande de cobertura. Isso é desculpa real, principalmente no caso do PBF, que agrega nesse período quase 5 milhões de novas famílias. Os estados do Sul, seguidos dos estados do Sudeste, possuem, sem dúvida, as melhores focalizações. Também o BPC é melhor focalizado no Sul e no Sudeste. Embora, em âmbito nacional, apresente uma boa focalização e tenha exibido melhoras nos últimos anos, o BPC mostra uma variabilidade muito grande entre os estados, indo dos -67,8 em Santa Catarina aos -25,37 em Sergipe.

A melhor focalização nos estados do Sul e Sudeste é uma consequência de maior facilidade de se detectar os mais pobres num lugar onde não predomina a pobreza. O impacto da gestão só pode ser visto controlando-se por características da distribuição de renda de cada estado.

No que se refere aos resultados relativos à redução da desigualdade como função do PBF e do BPC, observaram-se diferenças grandes de impacto entre um estado e outro, mas não resta dúvida de que os dois promovem a redução da desigualdade de renda. Há duas grandes categorias de estados: aqueles em que a desigualdade de renda diminuiu, os quais constituem maioria, e aqueles nos quais a desigualdade de renda aumentou entre 2004 e 2006. Como visto acima, a desigualdade de renda aumentou, nesse período, em sete estados, em maior ou menor grau: Rondônia, Piauí, Alagoas, Bahia, Rio de Janeiro, Santa Catarina e Mato Grosso do Sul. Nestes casos, o PBF e o BPC apresentaram claro efeito contrário a esse aumento.

Nos demais estados a desigualdade de renda efetivamente diminuiu, também em maior ou menor grau, como visto acima. Mais uma vez, somente em um caso o PBF não contribuiu com esse processo: Paraíba. Já as mudanças na focalização do BPC também contribuíram fortemente para a diminuição da desigualdade, mas, no Rio Grande do Norte, em Sergipe e no Espírito Santo elas tiveram um papel regressivo, destacando-se efetivamente somente o caso de Sergipe. Apesar de apresentar exceções,

é claro o papel desses dois programas de transferência de renda para a promoção da igualdade no Brasil. Em estados mais pobres, como o Maranhão, o PBF é *o grande responsável* pelo processo de diminuição de desigualdade.

Resta enfatizar, ainda, que o BPC é renda de transferência com garantias constitucionais, e não mero programa governamental. O BPC possui salvaguardas jurídicas e vinculações de recursos que o protege de possíveis ajustes fiscais e políticas econômicas. Entretanto, o PBF ainda não criou garantias de continuidade. Não se constitui em direito. É programa de governo sem salvaguardas jurídicas. Os resultados aqui encontrados mostram que, dado o papel do PBF no enfrentamento da situação de desigualdade de renda neste país, é importante criar vinculações que elevem esse programa ao *status* de política de Estado, em vez de mantê-lo somente como programa de governo. Desse modo se consolidará, de fato, um Sistema de Proteção Social Brasileiro que se estenda a todos os brasileiros.

REFERÊNCIAS

- AFONSO, L. E.; FERNANDES, R. Uma estimativa dos aspectos distributivos da previdência no Brasil. *Revista Brasileira de Economia*, v. 59, n. 3, p. 295-334, jul./set. 2005.
- ARRETCHE, M. Federalismo e relações intergovernamentais no Brasil: a reforma de programas sociais. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, v. 45, n. 3, p. 431-458, 1997.
- ARRETCHE, M.; RODRIGUEZ, R. (Org.). *Descentralização das políticas sociais no Brasil*. São Paulo: Fundap, 1999.
- BARROS, R. P. de; CARVALHO, M. de; FRANCO, S.; MENDONÇA, R. *A queda recente da desigualdade de renda no Brasil*. Rio de Janeiro: Ipea, 2007 (Texto para Discussão, n. 1.258). Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/default.jsp>>
- BOSCHETTI, I. Políticas sociais no Brasil: descentralização em Estado federativo. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 14, n. 40, 1999.
- _____. *Estado federativo e políticas sociais: determinantes da descentralização*. Rio de Janeiro: Revan; São Paulo: FAPESP, 2000.
- _____. *Seguridade social e trabalho*. Paradoxos na construção das políticas de previdência e assistência social no Brasil. Brasília: Letra Livres; Editora UnB, 2006.
- CASTELO, E. J. M. *O crescimento econômico e o direcionamento pró-pobres: uma análise das curvas de incidência de crescimento para os estados do Nordeste do Brasil no período de 1995 a 2005*. 2007. Tese (Mestrado) – Universidade Federal do Ceará, 2007.
- FERREIRA, C. A. Aposentadorias e distribuição de renda no Brasil: uma nota sobre o período 1981 a 2001. *Revista Brasileira de Economia*, v. 60, n. 3, p. 247-260, jul./set. 2006.
- HOFFMANN, R. Transferência de renda e a redução da desigualdade no Brasil e cinco regiões entre 1997 e 2004. *Econômica*, v. 8, n. 1, p. 55-81, jun. 2006. Disponível em: <<http://www.uff.br/cpgeconomia/economica.htm>>
- IPEA. *Boletim de Políticas Sociais – acompanhamento e análise*, n. 13, edição especial, 2007.
- RIBAS, R. P.; SOARES, S.; SOARES, F. V. *Focalização e cobertura do Programa Bolsa Família: qual o significado dos 11 milhões de famílias?* Brasília: Ipea, 2009 (Texto para Discussão, n. 1.396). Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br>>
- SOARES, F. V.; SOARES, S.; MEDEIROS, M.; OSÓRIO, R. G. *Programas de transferência de renda no Brasil: impactos sobre a desigualdade*. Brasília: Ipea, 2006 (Texto para Discussão, n. 1.228). Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/default.jsp>>

SOARES, S. *Distribuição de renda no Brasil de 1976 a 2004 com ênfase no período 2001 e 2004*. Brasília: Ipea, 2006 (Texto para Discussão, n. 1.166).

SOARES, S.; OSÓRIO, R. G.; SOARES, F. V.; MEDEIROS, M.; ZEPEDA, E. *Programas de transferência condicionada de renda no Brasil, Chile e México: impactos sobre a desigualdade*. Brasília: Ipea, 2007 (Texto para Discussão, n. 1.293). Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/default.jsp>>

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – **Ipea** 2009

EDITORIAL

Coordenação

Iranilde Rego

Supervisão

Andrea Bossle de Abreu

Revisão

Lucia Duarte Moreira

Eliezer Moreira

Elisabete de Carvalho Soares

Fabiana da Silva Matos

Miriam Nunes da Fonseca

Roberta da Costa de Sousa

Editoração

Roberto das Chagas Campos

Aeromilson Mesquita

Camila Guimarães Simas

Carlos Henrique Santos Vianna

Aline Cristine Torres da Silva Martins (estagiária)

Livraria

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

70076-900 – Brasília – DF

Fone: (61) 3315-5336

Correio eletrônico: livraria@ipea.gov.br

Tiragem: 130 exemplares