

Título do capítulo	CAPÍTULO 18 Os “Novos” programas de transferências de renda: impactos possíveis sobre a desigualdade no Brasil
Autores(as)	Sonia Rocha
DOI	

Título do livro	DESIGUALDADE DE RENDA NO BRASIL: UMA ANÁLISE DA QUEDA RECENTE: UMA ANÁLISE DA QUEDA RECENTE
Organizadores(as)	Ricardo Paes de Barros Miguel Nathan Foguel Gabriel Ulyssea
Volume	2
Série	-
Cidade	Brasília
Editora	Ipea
Ano	2007
Edição	
ISBN	978-85-7811-000-0
DOI	

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – **ipea** 2007

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e EPUB (livros e periódicos).
Acesse: <http://www.ipea.gov.br/portal/publicacoes>

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

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

CAPÍTULO 18

Os “Novos” Programas de Transferências de Renda: impactos possíveis sobre a desigualdade no Brasil

Sonia Rocha*

1 INTRODUÇÃO

É sabido que, no Brasil, a persistência de elevados índices de pobreza está associada à desigualdade de renda, e não à insuficiência de renda para atender às necessidades básicas de todos. Em 2004, aos 50% dos domicílios com rendimentos mais baixos correspondiam 15,9% da renda total, portanto parcela em descompasso com a que cabia ao 1% dos domicílios com rendimentos mais altos (10,8%). O resultado é sintetizado por coeficientes de Gini historicamente elevadíssimos, sem paralelo entre sociedades de nível de desenvolvimento semelhante.

No entanto, desde 1997 tem-se verificado uma tendência sustentada de declínio da desigualdade. Como o valor dos rendimentos domiciliares mensais na base da distribuição é muito baixo,¹ mesmo aumentos de valor modesto, mas beneficiando indivíduos naquela faixa, acabam por ter um impacto mensurável sobre a desigualdade quando atingem um grande número de indivíduos.

A tendência de declínio de desigualdade de renda que vem ocorrendo no Brasil nos últimos anos se deve principalmente a dois fatores. Em primeiro lugar, ao comportamento do mercado de trabalho: em razão de um desempenho econômico fraco e da política de valorização do salário mínimo, ocorreram ganhos de rendimento maiores para os trabalhadores na base da distribuição. Em segundo, ao aumento do valor e da cobertura das transferências de renda, sejam as constitucionais,

* Sonia Rocha é pesquisadora do Instituto de Estudos do Trabalho e Sociedade (IETS).

¹ Em 2004, R\$ 188 no primeiro décimo e R\$ 442 na metade inferior da distribuição. Fonte: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad).

vinculadas ao salário mínimo, sejam aquelas associadas aos “novos” programas de transferência, hoje reunidos sob o guarda-chuva do Bolsa Família.²

Embora mudanças na distribuição do rendimento do trabalho venham sendo responsáveis pela maior parte do impacto distributivo observado – até mesmo pela importância, sua participação relativa na formação da renda das famílias, se situava em 77% em 2004 –, há um interesse justificado em conhecer o papel desempenhado pelas transferências, que, de certa forma, constituem um fato novo por excelência no âmbito da política social brasileira.

Este texto tem como objetivo sistematizar algumas informações sobre os programas de transferência de renda focalizados nos pobres, e, com base nas informações de 2004, estimar o impacto sobre a desigualdade da cobertura de 100% da população-alvo do programa Bolsa Família. Serão utilizados dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad/IBGE) de 2004, que, nesse ano, investigou pela primeira vez informações nacionalmente abrangentes sobre esses programas, obtidas junto às famílias. A próxima seção apresenta um quadro geral dos programas de transferência de renda do governo federal, fornecendo subsídios sobre o contexto em que foram implantados os “novos” programas, e comparando-os aos programas constitucionais preexistentes. A seção 3 trata de evidências empíricas da Pnad quanto à formação da renda das famílias, à cobertura e à focalização dos programas. A seção 4 apresenta os resultados de efeitos simulados do Bolsa Família sobre os índices de desigualdade, assim como o dispêndio adicional resultante do pagamento de benefícios caso o programa atendesse, em setembro de 2004, a toda a sua clientela elegível. Finalmente, a seção 5 resume as questões examinadas quanto às potencialidades de redução da desigualdade de renda no Brasil.

2 CONTEXTO E EVOLUÇÃO DOS “NOVOS” PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA

Ao final da década de 1980, diante do decepcionante comportamento evolutivo da renda, da pobreza e da desigualdade, propostas de implementação de mecanismos de transferência de renda tornaram-se cada vez mais freqüentes. A sociedade brasileira reagia com impaciência e frustração ao fato de o enfrentamento das questões relacionadas à pobreza e à desigualdade estar condicionado ao crescimento econômico.

² Embora transferências de renda focalizadas nos mais pobres já existissem no Brasil desde a década de 1970, somente a partir da Constituição de 1988 e da sua regulamentação pela Lei Orgânica da Assistência Social (Loas), de 1993, passaram a ganhar importância em termos distributivos. Isso se deveu tanto ao aumento paulatino da clientela atendida, como ao valor do benefício, que passou a corresponder a um salário mínimo.

Isso decorria, em parte, do reconhecimento de que os níveis de pobreza e de desigualdade verificados no País se encontravam em descompasso com o nível de renda alcançado, e, em consequência, era viável enfrentar diretamente as questões associadas à melhoria da renda dos mais pobres, isto é, sem condicionar esse objetivo ao crescimento econômico. A prioridade a ser dada à questão social passou, então, a ser vista como uma escolha política possível, cabendo à sociedade mobilizar-se, até mesmo pressionando os governos, nos seus diferentes níveis, a implementar novas políticas públicas voltadas especificamente para a redução da pobreza e da desigualdade.

Os chamados “novos” programas federais – “novos” por oposição àquele no âmbito da Lei Orgânica da Assistência Social (Loas) – tiveram como origem programas locais.³ De implementação inicialmente claudicante, o número de benefícios e o valor do dispêndio expandiram-se rapidamente: em dezembro de 2002 eram pagos 6,1 milhões de benefícios (dispêndio de R\$ 150,8 milhões) e, em setembro de 2005, 8,9 milhões (dispêndio de R\$ 446,4 milhões).⁴ Vale destacar que, diferentemente das transferências realizadas no âmbito da Loas, o valor do benefício dos novos programas é bem inferior ao salário mínimo, e é estipulado arbitrariamente. Ademais, seu reajuste não está sujeito a periodicidade ou a regras predefinidas para a determinação do seu valor, depende apenas de decisão política e das restrições fiscal e monetária.

Ao final de 2004, cerca de um ano após a criação do Bolsa Família como “guarda-chuva” dos “novos” programas de transferência de renda federais, a unificação estava longe de se realizar: o Bolsa Família tinha se expandido muito, atingindo 5 milhões de famílias, seja por incorporação de beneficiários de programas preexistentes, seja pela inclusão de novas famílias, mas o Bolsa Escola e o Auxílio-Gás, que se superpunham de forma importante, eram os programas com clientelas ainda muito amplas – 1,3 milhão e 3,4 milhões, respectivamente. Do ponto de vista do dispêndio, os “novos” programas de transferência ainda representavam um dispêndio cerca de 10% inferior ao da Loas, em virtude da enorme diferença entre os valores dos benefícios. De qualquer modo, ao atingir 10,3 milhões de benefícios e um dispêndio de R\$ 466 milhões mensais em 2004, é evidente que esses programas já tinham um efeito distributivo significativo. A tabela 1 apresenta o número de benefícios e o dispêndio com o seu pagamento, segundo o programa, em setembro de 2004, tendo por base os registros administrativos do governo federal.

³ Em meados da década de 1990, o programa denominado Bolsa Escola, nos moldes propostos no programa de governo do PT à Presidência da República em 1989, começa a ser implementado em algumas prefeituras, a primeira tendo sido Campinas, e também no Governo do Distrito Federal (ver Sabóia e Rocha, 1998).

⁴ Esses valores incluem os programas de mesma natureza, a saber, Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Cartão-Alimentação e Bolsa Família, havendo reconhecidamente superposição de beneficiários.

TABELA 1

Benefícios pagos e dispêndio correspondente, segundo os principais programas federais de transferência de renda, com base em registros administrativos – setembro de 2004

Programas	Nº de benefícios pagos	Dispêndio (R\$ mil)
Novos “programas”	10.295.493	465.986
Bolsa Escola	3.381.486	78.778
Bolsa Família	5.035.660	346.687
Cartão-Alimentação	322.317	16.116
Bolsa Alimentação	251.459	4.836
Subtotal	8.990.922	446.417
Auxílio-Gás	1.304.571	19.569
Benefícios assistenciais	2.565.857	674.733
Loas	1.983.788	518.538
RMV e PMV	582.069	156.194
Total	12.861.350	1.140.719

Fonte: Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS).

Nota: Não há informação oficial sobre o número de beneficiários do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (Peti).

Embora existam registros administrativos de cada programa de transferência de renda⁵ e venham sendo tomadas medidas para proceder-se à revisão e à unificação cadastral, são ainda reconhecidamente deficientes as informações sobre os beneficiários, assim como são limitadas as possibilidades de utilização dos registros administrativos para fins de acompanhamento e avaliação das transferências monetárias realizadas.

Até 2004, a Pnad levava em conta a existência desses programas apenas de forma indireta e não específica. Na verdade, o valor correspondente a eventuais transferências monetárias recebidas pelas pessoas deveria ser registrado no capítulo de “rendimento”, no quesito “outros rendimentos”, e expresso como um valor consolidado único, juntamente com outros itens, tais como juros, dividendos e demais rendimentos de natureza financeira.⁶

Em 2004, o IBGE incluiu na Pnad um questionário suplementar, que pudesse identificar os domicílios em que os moradores estavam inscritos e/ou tinham recebido, em setembro desse ano, benefício monetário de programas de transferência. O questionário investigou, de forma explícita, oito programas federais,⁷ além de haver um quesito

⁵ Não há informação oficial sobre o tamanho da clientela atendida pelo Peti em setembro de 2004.

⁶ Descrição do quesito em questão no questionário da Pnad: “juros de caderneta de poupança e de outras aplicações, dividendos e outros rendimentos (especifique)”.

⁷ Auxílio-Gás, Cartão-Alimentação, Bolsa Alimentação, Loas/BPC idosos e deficientes, outro Loas, Bolsa Família, Bolsa Escola e Peti.

residual para a indicação de eventual atendimento por outros programas de transferência de renda federais, estaduais e municipais.

Cabe destacar, no entanto, que o suplemento da Pnad investiga, em relação a cada programa, apenas a inscrição e o recebimento do benefício, mas não o valor recebido, seja de cada um deles, seja do total. Como sabidamente há superposição de programas, e, além disso, aos diferentes programas correspondem distintos valores para os benefícios, torna-se inviável estimar de forma precisa o valor dos benefícios recebidos pela família.⁸ Isso significa que as estimativas de impacto dos benefícios recebidos em termos de redução de pobreza ou indigência, assim como sobre redução de desigualdade de rendimentos, só podem ser feitos de forma aproximada. Pela mesma razão, dadas as regras de elegibilidade e a determinação do valor da transferência de cada programa, fica prejudicada a avaliação quanto à focalização e à adequação do valor transferido às características de renda e de presença de crianças no domicílio.⁹

3 COBERTURA E FOCALIZAÇÃO DOS “NOVOS” PROGRAMAS

Em 2004, as informações de rendimento, que fazem parte do corpo principal de investigação da Pnad, mostraram um crescimento importante do valor do quesito de “outros rendimentos”, no qual devem ser registrados, quando ocorrem, os benefícios assistenciais, sejam eles associados à Loas, sejam aos “novos” programas de transferência de renda criados desde meados da década de 1990.

Embora, para o conjunto das famílias, o valor do quesito “outros rendimentos” tenha aumentado em 58% sua participação na composição da renda das famílias entre 2003 e 2004, sua importância permanece marginal no total da renda, passando de 1%, em 2003, para 1,6% em 2004.¹⁰ No entanto, para as famílias mais pobres, população-alvo dos programas de transferência de renda, a participação desses rendimentos aumentou de forma acentuada.

O gráfico 1 ilustra como a composição da renda se altera conforme o nível de renda familiar. Para famílias com renda familiar *per capita* inferior a R\$ 100 em 2004, correspondendo, portanto, ao público-alvo dos programas federais de transferência de renda,¹¹ a participação dos

⁸ Pode ocorrer, também, de o domicílio declarar ter recebido um ou mais benefícios e, no entanto, não haver informação de valor no quesito de “outros rendimentos”.

⁹ Exercícios interessantes de estimação do impacto dos programas foram feitos por Barros et al. (2006), e Soares (2006), contornando, na medida do possível, essas dificuldades.

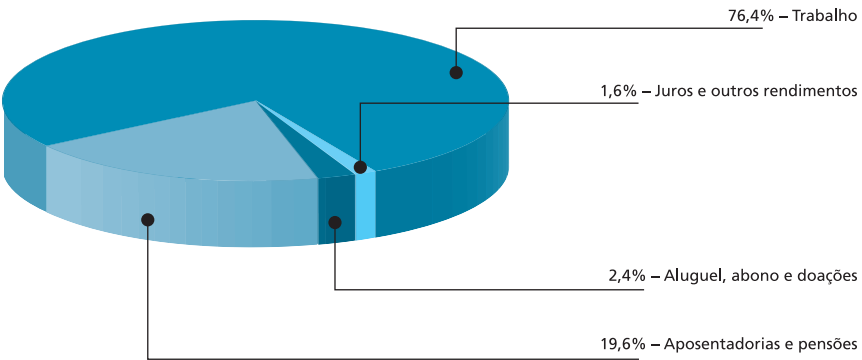
¹⁰ Como se sabe, juros e rendimentos de capital são informações difíceis de ser obtidas em inquéritos domiciliares, particularmente em pesquisas de objetivos múltiplos, como a Pnad. Nesse sentido, é sabido que a Pnad subestima fortemente tais rendimentos, o que, no entanto, só prejudica a comparação da composição da renda ou do nível de desigualdade em anos subsequentes se houver mudança significativa da participação dos juros na renda total ou da sua taxa de subdeclaração.

¹¹ O público-alvo é definido pela sua renda, exclusive benefícios, enquanto as informações apresentadas aqui incluem, inevitavelmente, eventuais benefícios, já que o seu valor não é separável.

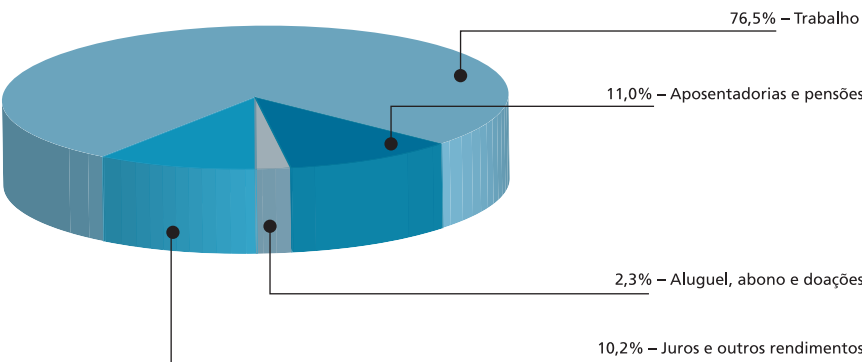
rendimentos que incluem essas transferências passou de 5,6%, em 2003, para 10,2% em 2004.¹² Como essas famílias muito pobres não recebem juros,¹³ o crescimento dessa rubrica deve-se certamente aos programas de transferência de renda.

GRÁFICO 1
Composição da renda familiar, no Brasil, em 2004

Todas as famílias



Família com renda familiar *per capita* ≤ R\$ 100



Fonte: IBGE/Pnad.

As informações do suplemento da Pnad revelam que pouco mais de 8 milhões de domicílios receberam pelo menos um benefício monetário em setembro de 2004, totalizando 12,2 milhões de benefícios (média de 1,5 benefício por domicílio beneficiado). A tabela 2 apresenta a frequência de respostas por programa como foi captada pela Pnad.¹⁴

¹² O valor de R\$ 100 correspondia ao limite superior da renda familiar *per capita* para fins de seleção de novos beneficiários para o Bolsa Família, já que os programas associados à Loas utilizam ¼ de salário mínimo (R\$ 65 em setembro de 2004) como limite máximo da RFPC.

¹³ E caso recebam algum juro, sua participação na renda não tem razão de ter sido afetada de um ano para outro.

¹⁴ A comparação entre os registros administrativos e as informações da Pnad apresenta divergências importantes que, no entanto, não serão analisadas aqui. A esse respeito, ver Rocha (2006b).

TABELA 2
Recebimento de benefícios de programas de transferência de renda na Pnad e comparação com a informação de registros administrativos – setembro de 2004

Programas	Pnad		Domicílios	Reg. adm.	Pnad/ Reg. adm.
	Respostas			Benefícios	
	Nº (mil)	%	%	Nº (mil)	
Auxílio-Gás	3.491	28,6	43,3	1.305	2,68
Bolsa Escola	3.803	31,2	47,2	3.381	1,12
Bolsa Família	2.089	17,1	25,9	5.036	0,41
Cartão-Alimentação	752	6,2	9,3	322	2,33
Bolsa Alimentação	536	4,4	6,7	251	2,13
Loas /RMV/PMV	738	6,0	9,2	2.566	0,29
Outro programa	381	3,1	4,7	-	-
Loas – outro	50	0,4	0,6	-	-
Peti	367	3,0	4,6	-	-
Todos os programas	12.207	100,0	151,5	12.861	-

Fonte: Pnad 2004 (tabulações de Simon Schwartzman); MDS.
Nota: (-) indica inexistência de registro administrativo quanto ao número de benefícios.

As informações mostram que havia uma significativa superposição de benefícios, da ordem de 1,5 por domicílio,¹⁵ já que, dos domicílios que recebiam algum benefício, 47,2% declararam receber benefícios do Bolsa Escola, 43,3 declararam receber o Auxílio-Gás, e assim por diante. Embora parte dessas superposições seja “legítima”,¹⁶ há significativa superposição do Bolsa Família com programas que ele deveria substituir, a saber, o Bolsa Escola, o Bolsa Alimentação, o Cartão-Alimentação, o Auxílio-Gás, já que somente metade (50,7%) dos beneficiários do Bolsa Família recebia apenas essa transferência.¹⁷

A superposição de programas e as lacunas de informação dificultam a avaliação. No entanto, tendo por base os critérios de renda e de presença de crianças, estabelecidos para elegibilidade e determinação do valor dos benefícios pelo Bolsa Família, as informações da Pnad permitem obter alguns subsídios sobre a focalização dos programas. Trata-se de recorrer ao cruzamento da informação contida no suplemento quanto ao domicílio ser ou não beneficiário de cada programa, com as características do mesmo domicílio investigadas no corpo principal da pesquisa.

Utilizando a informação de renda domiciliar *per capita* (RDPC), adotada como critério básico de elegibilidade dos programas, as informações da Pnad evidenciam que 3,8 milhões, ou 48% dos beneficiários,

¹⁵ O número médio resulta das respostas afirmativas relativas à participação nos programas (12,21milhões), dividido pelo número de domicílios beneficiados (8,06 milhões).

¹⁶ Uma parcela pequena dessas superposições era “legítima”, já que os benefícios são geridos por sistemas independentes, como Loas, Peti e “outro programa”.

¹⁷ Dos domicílios que declararam beneficiar-se do Bolsa Família: 1.059 mil recebiam só benefício do Bolsa Família; 599 mil recebiam também do Auxílio-Gás; 553 mil também do Bolsa Escola; 149 mil também do Cartão-Alimentação; e 148 mil também do Bolsa Alimentação.

inclusive eventuais declarantes do benefício da Loas, enquadram-se nos critérios de renda dos novos programas de transferência, isto é, mesmo depois do recebimento do benefício têm RDPC inferior a R\$ 100 (tabela 3).¹⁸

TABELA 3
Distribuição dos domicílios que receberam pelo menos uma transferência, segundo faixas de RDPC

Faixa RDPC	Quantidade	%
0 < RDPC ≤ 50	1.296.689	16,34
50 < RDPC ≤ 100	2.545.431	32,06
100 < RDPC ≤ 130	1.168.922	14,73
130 < RDPC	2.926.284	36,87
Total	7.937.326	100

Fonte: Pnad 2004.
Nota: Exclusive domicílios *missing* para a RDPC.

O fato de 2,9 milhões de domicílios beneficiários – 37% do total – terem RDPC acima de R\$ 130, deixando-se, portanto, uma faixa de transição aceitável de R\$ 100 a 130 acima do limite superior oficial, evidencia certamente uma inadequação da focalização. Isso não se daria em termos absolutos, já que tanto a renda dos beneficiários como os valores transferidos são muito baixos, mas em termos relativos, pois existe um enorme contingente de domicílios com renda inferior a R\$ 50 – 1,8 milhão –, e, portanto, incondicionalmente elegíveis, que não recebem qualquer benefício. Considerando os domicílios que recebem a Loas e o Auxílio-Gás e que ainda assim permanecem elegíveis para o Bolsa Família, a clientela não-beneficiária chega a quase 5 milhões de domicílios (ver seção 5). Isso significa que, mantendo-se os domicílios já atendidos em 2004, seria necessário expandir a cobertura em pouco mais de 60% para garantir o atendimento de todos os elegíveis, tendo-se por base as características declaradas à Pnad.

Uma evidência de que a focalização pode ser muito melhorada é a existência de 1,8 milhão de domicílios com RDPC de até R\$ 50/mês que não recebem qualquer benefício. Ademais, há um outro conjunto de domicílios que forma uma clientela potencial complementar, pois, embora receba Loas/BPC ou/e Auxílio-Gás, permanece com renda abaixo dos critérios de corte do programa e apresenta características de composição familiar (presença de criança até 15 anos) que a qualifica segundo os critérios de elegibilidade do Bolsa Família. A tabela 4

¹⁸ Os critérios de elegibilidade e de determinação do valor do benefício a receber são descritos na seção 3.

apresenta a distribuição desses quase 5 milhões de domicílios elegíveis em setembro de 2004, distinguindo as quatro situações possíveis. Verifica-se, em particular, que cerca de 4,5 milhões ou 90% dos domicílios identificados declararam não receber benefício de qualquer programa de transferência de renda. A tabela 5 apresenta a discriminação do total desses domicílios por faixa de renda domiciliar *per capita* e região. As maiores clientelas potenciais localizam-se no Nordeste, seguido do Sudeste.

TABELA 4
Domicílios elegíveis não-beneficiários, segundo categoria – setembro de 2004

Condição	Até R\$ 50	Mais de R\$ 50 e até R\$ 100 ¹	Total
Não recebe nenhum benefício	1.779.217	2.738.347	4.517.564
Recebe só Auxílio-Gás	138.927	246.049	384.976
Recebe só Loas/BPC	6.926	43.418	50.344
Recebe Loas e Auxílio-Gás	504	7.148	7.652
Total	1.925.574	3.034.962	4.960.536

Fonte: Pnad 2004 (microdados).
Nota:¹ Domicílios com pelo menos uma criança na faixa etária de 0 a 15 anos.

TABELA 5
Domicílios elegíveis não-beneficiários e valores imputados segundo faixa de RDPC e região de residência – setembro de 2004

Região	Até R\$ 50 (mil)	Mais de R\$ 50 e até R\$ 100 (mil)	Nº de domicílios		Valor imputado		Valor médio (R\$)
			Mil	%	R\$ mil	%	
Norte	184	375	559	11,3	26.650	11,6	47,69
Nordeste	933	1.190	2.123	42,8	101.919	44,2	48,01
Sudeste	552	979	1.531	30,9	68.731	29,8	44,90
Sul	155	274	429	8,6	19.186	8,3	44,69
Centro-Oeste	101	218	319	6,4	13.848	6,0	43,49
Brasil	1.926	3.035	4.961	100	230.333	100	46,43

Fonte: Pnad 2004.

4 IMPACTOS POTENCIAIS DE TRANSFERÊNCIAS SOBRE A DESIGUALDADE DE RENDA

Embora as transferências tenham contribuído para a redução da desigualdade de rendimentos entre 2001 e 2004, o declínio observado deveu-se preponderantemente a melhorias na distribuição do rendimento do trabalho, cujos ganhos se concentraram na base da distribuição (Rocha, 2006a). Fazendo-se a decomposição da renda domiciliar segundo tipo de rendimento, estimou-se que, entre 2001 e 2004, a renda do trabalho foi responsável por 68% da queda do Gini, enquanto a rubrica “outros rendimentos”, na qual são registradas as transferências, respondeu por 27% do declínio (Soares, 2006).¹⁹ Exercícios de simulação contrafactual permitiram estimar em 35% a contribuição de rendas que não as do trabalho para a redução do Gini no período 2001–2004 (Barros et al., 2006). Fazendo-se a decomposição da rubrica de “outros rendimentos” da Pnad, e chegando-se, portanto, a construir o valor que corresponderia às transferências de renda, estimou-se em 20,8% a contribuição dessas para a redução do Gini entre 1995 e 2004 (Veras et al., 2006).

No entanto, a contribuição das transferências é relevante e significativa para a queda da desigualdade, considerando-se que a rubrica de “outros rendimentos” como um todo correspondia, como se viu na seção anterior, a apenas 1,6% da renda total das famílias brasileiras em 2004.

O que se pretende aqui é obter uma medida do impacto potencial das transferências sobre a desigualdade, levando-se em conta os limites operacionais e os custos do Bolsa Família, e tendo-se como base suas características atuais de desenho. Assim, a partir da distribuição da RDPC verificada em setembro de 2004, que inclui, portanto, os benefícios declarados como “outros rendimentos”, foram feitas simulações de modo que se verificasse o impacto de transferências adicionais do Bolsa Família sobre a desigualdade de renda.²⁰ Para isso, com base nas rendas declaradas foi feita a imputação do benefício devido aos quase 5 milhões de domicílios elegíveis não-beneficiários, gerando-se, assim, uma nova distribuição de rendimentos.

Antes de comentar o exercício de simulação, cabe um comentário sobre o uso da renda como critério para a elegibilidade de beneficiários e para a avaliação da focalização dos programas de transferência de renda. A renda certamente constitui uma variável operacional para fins de convocação de potenciais beneficiários para o cadastramento nesse tipo de programa.²¹ No entanto, entre populações vulneráveis, a renda é preponderantemente informal, e, portanto, não passível de

¹⁹ Aposentadorias indexadas ao salário mínimo e aluguéis tiveram uma contribuição de 10% e de 1% na queda do Gini, enquanto outras aposentadorias e pensões tiveram um efeito concentrador (-6%) (Soares, 2006).

²⁰ Simulações relativas ao impacto das transferências sobre a desigualdade de renda são apresentadas em Rocha (2006b).

²¹ Sabóia e Rocha (1998).

comprovação, além de incerta e sujeita a fortes oscilações ao longo do tempo. Por consequência, a declaração do seu valor num determinado momento tem pouca utilidade para fins de delimitação de uma clientela “pobre”, além da de refletir a percepção subjetiva de pobreza. Por essa razão, a informação inicial de renda fornecida pelos domicílios tem de ser validada por um sistema de pontuação que reflita as reais condições de vida dos candidatos.

Para fins da simulação de impactos potenciais, a imputação do benefício foi feita conforme as regras do Bolsa Família, já que, segundo as diretivas operacionais vigentes, os novos beneficiários devem ser cadastrados e submetidos às regras de elegibilidade e de cálculo do benefício variável do Bolsa Família, que, em setembro de 2004, eram as que se seguem:

- para domicílios com RDPC igual ou inferior a R\$ 100 e superior a R\$ 50, foi imputado o benefício de R\$ 15 por criança na faixa etária de até 15 anos, respeitando-se o limite máximo de R\$ 45;
- para domicílios com RDPC igual ou inferior a R\$ 50, foi imputado o benefício de R\$ 50, além de adicional de R\$ 15 por criança na faixa etária de até 15 anos, como acima. Então, para essa faixa de RDPC o benefício máximo é R\$ 95.

Os valores do benefício no âmbito do Bolsa Família são relativamente baixos, principalmente em comparação com os benefícios transferidos pela Loas, já que o valor máximo se situava pouco acima de um terço do salário mínimo em setembro de 2004.²² Considerando-se que o impacto relevante da transferência depende da sua repartição intradomiciliar, os valores *per capita* são ainda mais reduzidos.

Para atendimento da clientela elegível adicional de 4,9 milhões de domicílios, considerando-se as características de cada domicílio a transferência total imputada atingiu R\$ 230 milhões em valores consolidados relativos a setembro de 2004 (tabela 6). Desse total, 44% seriam destinados a domicílios na Região Nordeste, onde não só se concentra a maior clientela, como é mais elevado o benefício médio em razão da maior frequência de rendas muito baixas. Em comparação com o dispêndio federal efetivamente realizado em setembro de 2004, o valor imputado total corresponde a 34% do valor do dispêndio com Loas (R\$ 675 milhões), e a 49% do valor do dispêndio com os “novos” programas de transferência (R\$ 466 milhões).²³

A simulação é, naturalmente, melhor que o mundo real. Por definição, ela permite uma perfeita focalização da transferência que, junto

²² O valor do salário mínimo era de R\$ 260, e o benefício máximo do Bolsa Família era de R\$ 95 em setembro de 2004.

²³ Considerou-se o dispêndio consolidado do Bolsa Escola, do Bolsa Alimentação, do Auxílio-Gás, do Cartão-Alimentação e do Bolsa Família. Fonte: MDS.

com a forma de determinação do seu valor – que é inversamente proporcional ao nível de renda do domicílio –, tem impacto direto sobre a desigualdade. Ao simular transferências para os elegíveis não-beneficiários, que totalizam quase 5 milhões de domicílios, o que corresponde, *grosso modo*, a cerca de um terço das pessoas pobres no Brasil em 2004,²⁴ o efeito sobre a desigualdade é inevitavelmente forte, mesmo com modestos valores unitários transferidos em termos absolutos.

TABELA 6
Indicadores de desigualdade de renda originais e simulados após imputação da transferência do Bolsa Família a todos os domicílios elegíveis, segundo regiões – 2004

Região	Gini			T-Theil		
	Original	Simulado	Diferença	Original	Simulado	Diferença
Norte	0,5393	0,5304	– 0,0089	0,6042	0,5880	– 0,0163
Nordeste	0,5812	0,5700	– 0,0112	0,7379	0,7158	– 0,0221
Sudeste	0,5389	0,5362	– 0,0028	0,5801	0,5741	– 0,0060
Sul	0,5190	0,5169	– 0,0021	0,5446	0,5401	– 0,0045
Centro-Oeste	0,5689	0,5654	– 0,0035	0,6836	0,6762	– 0,0074
Brasil	0,5697	0,5651	– 0,0046	0,6583	0,6486	– 0,0097

Fonte: Pnad 2004.

A simulação feita resulta na redução da desigualdade entre os pobres, em virtude de transferências mais elevadas para aqueles com rendas mais baixas, e, em particular, eliminada a ocorrência de renda zero. As transferências simuladas permitem também a redução da desigualdade de renda medida com base na totalidade da distribuição de rendimentos, porque diminuem a diferença de rendimentos entre os relativamente ricos e os relativamente pobres.²⁵ Na tabela 6, são apresentados os resultados da imputação em termos de impactos sobre a desigualdade da distribuição da RDPC, medidos pelos índices de Gini e de T-Theil. Os efeitos são bastante distintos entre regiões; bem mais acentuados no Norte e no Nordeste, em virtude do tamanho do contingente de pobres e da importância relativa da pobreza rural, na qual é elevada a frequência de renda zero. A variação entre o valor original do índice e seu valor depois da imputação depende da sensibilidade de cada um deles ao aumento da renda na extremidade inferior da distribuição, que é maior no caso do índice T-Theil (-0,0097). No caso do Gini, a variação foi de -0,0046. Para fornecer uma referência para avaliação desse resultado, a queda média do Gini de 2001 a 2004 foi de -0,008 por ano.

²⁴ Rocha (2006a).

²⁵ Hoffmann (2005) discute a questão da fronteira entre relativamente ricos e relativamente pobres, verificando que, em 2004, esse valor limítrofe era de R\$ 470 para a RDPC; portanto, não muito distante do critério *per capita* utilizado nos programas.

Considerando o nível de dispêndio efetivo já atingido, as transferências permitiram uma redução substancial da desigualdade, mas, como pôde ser constatado pelos resultados do exercício de simulação, poderiam, idealmente, produzir um efeito ainda mais acentuado. Tendo em vista as restrições operacionais e financeiras a expansões adicionais do Bolsa Família, vale lembrar que, dado um certo nível de dispêndio, seus efeitos sobre os índices de desigualdade serão tanto maiores quanto melhor for a focalização das transferências na base da distribuição.

5 CONCLUSÕES

O arcabouço institucional que vem sendo construído e ampliado nos últimos dez anos sugere que mecanismos de transferências de renda focalizadas nos pobres, nos moldes do atual programa Bolsa Família, foram incorporados de forma definitiva ao sistema de proteção social do País. Graças a sua importância crescente em termos de cobertura e de dispêndio público, há interesse justificado de conhecer e de aperfeiçoar suas características de funcionamento, assim como de proceder à integração desses programas à política social de forma articulada, em particular no que concerne aos programas constitucionais no âmbito da Loas.

Considerando-se a característica perversa de progressividade do gasto social no Brasil, as transferências de renda dos “novos” programas têm sido relativamente bem-sucedidas em beneficiar os mais pobres. No entanto, os dados da Pnad de 2004 evidenciaram que certamente havia espaço para a melhoria da focalização. Assim, no conjunto de cerca de 5 milhões de domicílios elegíveis, que se declararam não-beneficiários do Bolsa Família, cerca de 1,9 milhão tem renda domiciliar *per capita* inferior a R\$ 50, enquanto há, entre os beneficiários, um contingente de 2,9 milhões com renda domiciliar *per capita* superior a R\$ 130; portanto, pelo menos 30% acima do limite de renda do programa.

Com o intuito de verificar o potencial distributivo do programa Bolsa Família, dadas as regras em vigor, foi feita a simulação de imputação de benefício monetário a todos os domicílios elegíveis. Transferências perfeitamente focalizadas, como as que resultam da simulação conforme feita aqui, apresentam, naturalmente, um efeito distributivo maior do que as realizadas de fato, permitem mensurar o potencial teórico

do mecanismo e avaliar a operação. Assim, o dispêndio total relativamente baixo que corresponde à simulação – R\$ 230 milhões/mês para atender a mais 5 milhões de domicílios – explica-se, fundamentalmente, pela não ocorrência de superposição de programas, que se verificava ainda de forma intensa na sua operação na data de referência. Embora, como se sabe, a queda da desigualdade de renda que vem sendo observada no Brasil se deva, preponderantemente, à redução da desigualdade nos rendimentos do trabalho, transferências modestas, mas em grande escala, como as que vêm sendo feitas no País nos últimos anos, afetam necessariamente os índices de desigualdade. A perfeita focalização das transferências simuladas fez reduzir o índice de Gini em 0,004, o que equivale, aproximadamente, à metade do declínio médio anual observado desde 2001.

A questão da focalização remete à importância operacional do cadastro único. Uma de suas funções é permitir fazer a passagem entre a renda como variável “convocatória” e as condições de vida de cada família, que é o que de fato interessa quando se trata de formar a clientela do programa. É desejável que a consolidação do Bolsa Família se dê nesse sentido, permitindo, assim, melhorar a focalização e realizar o atendimento de assistência social integrada dos beneficiários, o que certamente não pode limitar-se à transferência de renda.

Em 2004, os “novos” programas de transferência de renda do governo federal estavam sendo objeto de mudanças de regras operacionais e administrativas, fato que ocorria simultaneamente ao forte crescimento da clientela atendida. O Bolsa Família, criado em outubro de 2003, implantava-se como guarda-chuva dos “novos” programas preexistentes e expandia rapidamente a sua clientela, que, segundo informações oficiais, teria atingido 10,9 milhões de domicílios no segundo semestre de 2006. As informações domiciliares relativas a 2004 revelaram que havia um contingente importante de elegíveis a ser coberto, o que permitiria um efeito adicional importante sobre a redução da desigualdade. A maximização dos efeitos distributivos das transferências de renda depende de a expansão da cobertura, que ocorreu desde então, ter atendido à população-alvo do programa.

6 REFERÊNCIAS

- BARROS, R. P. et al. **Macro-determinantes da queda na desigualdade no Brasil**. Brasília: Ipea, 2006.
- HOFFMANN, R. **O limite entre os relativamente pobres e os relativamente ricos em 2004**. Campinas: Unicamp, 2005.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – 2004. Rio de Janeiro: IBGE, 2005.
- LAVINAS, L.; VARSANO, R.; ROCHA, S. **Programas de garantia de renda mínima** – uma orientação para os municípios. Rio de Janeiro: Friedrich Ebert Stiftung (Ildes)/Fundação Ford, 1998, 88 p.
- MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL (MPAS). **Boletim Estatístico da Previdência Social**. (Diversos números).
- MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME (MDS). **Análise comparativa de programas de proteção social, 1995-2003**. Brasília, 2004.
- ROCHA, S.; GARCIA, E. **O programa de renda mínima federal: uma avaliação do desenho e da operacionalização no período 1998-2000**. Brasília: OIT, 2001.
- ROCHA, S. Impacto sobre a pobreza dos novos programas federais de transferência de renda. **Revista de Economia Contemporânea**, v. 9, n. 1, Rio de Janeiro, p. 153-185, jan./abr. 2005.
- _____. Pobreza e indigência no Brasil: algumas evidências empíricas a partir da Pnad 2004. **Nova Economia**, Belo Horizonte, v. 16, n. 2, p. 265-302, maio/ago. 2006a.
- _____. **Transferências de renda focalizadas** – evidências recentes sobre implementação e impactos. Rio de Janeiro: Iets/Fundação Konrad Adenauer, 2006b.
- SABÓIA, J.; ROCHA, S. **Programas de renda mínima** – linhas gerais de uma metodologia de avaliação. Rio de Janeiro: Ipea, 1998, p. 37. (Texto para Discussão, n. 582).
- SOARES, S. **Distribuição de renda no Brasil de 1976 a 2004 com ênfase no período entre 2001 e 2004**. Rio de Janeiro: Ipea, 2006, p. 27. (Texto para Discussão, n. 1.166).
- VERAS, F. et al. **Programas de transferências de renda no Brasil: impactos sobre a desigualdade e a pobreza**. Brasília: Ipea, 2006. (Texto para Discussão, n. 1.228).

