

TEXTO PARA DISCUSSÃO Nº 1228

**PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA
DE RENDA NO BRASIL: IMPACTOS
SOBRE A DESIGUALDADE**

**Fabio Veras Soares
Sergei Soares
Marcelo Medeiros
Rafael Guerreiro Osório**

Brasília, outubro 2006

TEXTO PARA DISCUSSÃO Nº 1228

PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA NO BRASIL: IMPACTOS SOBRE A DESIGUALDADE*

Fabio Veras Soares**

Sergei Soares***

Marcelo Medeiros****

Rafael Guerreiro Osório*****

Brasília, outubro 2006

* Os autores agradecem os comentários de Danilo Coelho, Gabriel Ulyseu, Gláucia Macedo, Ricardo Paes de Barros, Francesca Bastagli, Terry McKinley, Dag Ehrenpreis and Eduardo Zepeda; e os inestimáveis esclarecimentos prestados por Vandeli Guerra no Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Qualquer erro ou omissão é de nossa inteira responsabilidade.

** Técnico da coordenação do Ipea no Centro Internacional de Pobreza (IPC/Pnud/Ipea).

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

**** Coordenador do Ipea no International Poverty Centre (IPC)/Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud).

***** Técnico do Centro Internacional de Pobreza (IPC/Pnud/Ipea).

Governo Federal

Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

Ministro – Paulo Bernardo Silva

Secretário-Executivo – João Bernardo de Azevedo Bringel



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

Presidente

Luiz Henrique Proença Soares

Diretor de Cooperação e Desenvolvimento

Alexandre de Ávila Gomide

Diretora de Estudos Sociais

Anna Maria T. Medeiros Peliano

Diretora de Administração e Finanças

Cinara Maria Fonseca de Lima

Diretor de Estudos Setoriais

João Alberto De Negri

Diretor de Estudos Regionais e Urbanos

Marcelo Piancastelli de Siqueira

Diretor de Estudos Macroeconômicos

Paulo Mansur Levy

Chefe de Gabinete

Persio Marco Antonio Davison

Assessor-Chefe de Comunicação

Murilo Lôbo

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

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

ISSN 1415-4765

JEL I38

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 o do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

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

A produção editorial desta publicação contou com o apoio financeiro do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), via Programa Rede de Pesquisa e Desenvolvimento de Políticas Públicas – Rede-Ipea, o qual é operacionalizado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud), por meio do Projeto BRA/04/052.

SUMÁRIO

SINOPSE

ABSTRACT

1 INTRODUÇÃO	7
2 A QUALIDADE DA INFORMAÇÃO DA PNAD E A METODOLOGIA PARA DESAGREGAR OS "OUTROS RENDIMENTOS"	11
3 INCIDÊNCIA E EFEITOS SOBRE DESIGUALDADE E POBREZA	22
4 CONCLUSÕES	37
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	40

SINOPSE

Este texto avalia a contribuição dos programas de transferência de renda para a redução da desigualdade de renda no Brasil entre 1995 e 2004, bem como seu impacto sobre a pobreza. Utilizou-se a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad) 2004, que pela primeira vez coletou informação sobre a incidências de alguns programas de transferência de renda. Desenvolveu-se uma metodologia para separar o componente da renda derivada desses programas, particularmente a renda do Benefício de Prestação Continuada (BPC) e dos outros programas de transferência de renda (tipo Bolsa-Família) da renda residual do componente “outros rendimentos” da renda da Pnad que parecem ser associados a rendimentos provenientes de juros e dividendos. Além disso, foram cotejados os dados da Pnad 2004 com os registros administrativos do programas, avaliada a incidência da renda dos mesmos, calculado os índices de concentração desses componentes (*ex-ante* e *ex-post*) e decomposta a contribuição de cada componente para a queda do Gini entre 1995 e 2004. Encontrou-se que ambos (o BPC e o Bolsa-Família) são bem focalizados: 74% da renda declarada do BPC e 80% da renda do Bolsa-Família vão para famílias abaixo da linha de pobreza (de metade de 1 salário mínimo *per capita*), e que conjuntamente esses programas foram responsáveis por 28% da redução da queda do Gini no período 1995-2004 (7% para o BPC e 21 para o Bolsa-Família). Essa contribuição é muito grande se considerado que conjuntamente esses dois programas somam apenas 0,82% da renda total das famílias (de acordo com os dados da Pnad). Chama atenção também a contribuição de pensões e aposentadorias oficiais (públicas) – contributivas ou não (como o caso da aposentadoria rural) no valor de um salário mínimo para a redução da desigualdade. Elas contribuíram em 32% para a redução do Gini, mas esse melhor desempenho é em grande parte devido ao fato de esta fonte de renda representar 4,6% da renda total declarada pelos domicílios na Pnad.

ABSTRACT

This paper evaluates the contribution of cash transfer programmes to the observed fall in inequality in Brazil between 1995 and 2004 as well as its impact on poverty. We use the 2004 Brazilian National Household Survey (PNAD) that for the first time collected data on the incidence of some of the cash transfer programmes. We develop a methodology to separate out the income of different cash transfer programs, cross-check the survey information with administrative records, evaluate the incidence of the programmes, calculate their concentration indexes and decompose the Gini index into the contribution of each income source. We find that both BPC – the means tested old age pension and disability grant programme- and Bolsa-Família are quite well targeted: 74% of BPC reported income and 80% of Bolsa-Família reported income goes to families living below the poverty line (half of minimum wage per capita), and that they were jointly responsible for 28% of the fall in the Gini inequality between 1995 and 2004 (7% from BPC and 21% from Bolsa-Família). This contribution is quite sizable since BPC and Bolsa-Família together account for a tiny 0.82% of the total family income reported in the National Household Survey. It is also striking that pensions equal to the minimum wage – contributory or not – contributed 32% to the fall in the Gini index, but this better performance was due to the fact that they make up 4.6% of the total family income.

1 INTRODUÇÃO

A erradicação da pobreza e a redução substancial dos níveis de desigualdade no Brasil são metas dificilmente alcançáveis dentro de um prazo razoável sem que se recorra a mecanismos diretos de redistribuição. Os programas de transferência de renda de natureza não-contributiva são exemplos claros da adoção desse tipo de mecanismo. Existentes já há várias décadas, tais programas passaram por inovações e uma grande expansão a partir do fim da década de 1990. Todavia, em razão da insuficiência de dados, até recentemente não havia análises indicando em que medida essas transferências auxiliavam a reduzir a desigualdade e a pobreza.

A publicação dos dados suplementares da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios de 2004 (Pnad 2004) mudou esse quadro ao fornecer informações sobre a incidência dos programas de transferência de renda. Assim, o objetivo deste trabalho é analisar os efeitos distributivos de tais programas por meio do uso desses novos dados. Para tanto, deve-se: i) avaliar a qualidade da informação da Pnad *vis-à-vis* os registros administrativos dos programas; e ii) desenvolver uma metodologia para separar os componentes da renda que podem ser identificados como “transferências de renda”. Há vários motivos para se realizar uma análise desse tipo, dentre os quais se destaca o fato de que ela permite apontar os ajustes necessários no desenho e na implementação, bem como planejar sua expansão.

Em 2004, a Pnad coletou pela primeira vez, por meio de um questionário suplementar, informações acerca da participação em programas de transferências de renda do governo federal, tais como o Auxílio-Gás, o Benefício de Prestação Continuada (BPC), a Bolsa-Alimentação, o Bolsa-Escola, o Bolsa-Família, o Cartão-Alimentação do Programa Fome Zero, o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (Peti) e outros programas sociais de transferência de rendimentos. Com menor grau de detalhe, a Pnad captou também a participação em programas de iniciativa de estados e municípios. Foram identificados os domicílios em que havia pessoas beneficiadas e, em relação a alguns programas, foi investigada a quantidade de beneficiários.

No entanto, o questionário usado pela Pnad não possibilitava a identificação dos beneficiários dos programas dentro dos domicílios, nem tampouco fazia a distinção entre rendas recebidas dos programas e rendimentos de aplicações financeiras, que foram agrupadas sob a denominação de “outros rendimentos”. Isso dificultou a realização de estudos sobre a incidência desses programas. Contudo, não os impossibilitou, pois foi possível contornar de forma satisfatória esse empecilho por meio do desenvolvimento de uma metodologia para a desagregação dos “outros rendimentos”.

A partir da aplicação dessa metodologia, foram avaliados os graus de focalização dos programas e seus efeitos sobre a desigualdade e a pobreza. Os resultados indicam que, embora ainda haja margem para ajustes em seu desenho e implementação, todos os programas priorizam a população de renda mais baixa. As famílias mais pobres recebem a maior parte dos recursos das transferências, e a quantidade de famílias beneficiárias nos estratos mais ricos da população é desprezível. Os programas também têm um impacto visível sobre a pobreza (redução da proporção de pobres) e foram responsáveis por uma fração importante da queda da desigualdade de renda no Brasil entre 1995 e 2004.

Em relação a exercícios realizados anteriormente, a presente metodologia traz uma contribuição na medida em que não se baseia apenas na informação de que um domicílio qualquer possui algum beneficiário de um ou mais dos programas nem simplesmente utiliza toda a renda declarada em “outros rendimentos”, sem se preocupar em separar o componente da renda de cada programa, ou ao menos em separar o BPC dos outros programas de transferência de renda. Esta última separação é fundamental por ser o BPC o programa cujo valor da transferência é o mais alto (um salário mínimo), e cujos objetivos e características institucionais o tornam bastante diverso dos outros programas, o que exige uma análise à parte.

Também avaliaram-se os níveis de concentração de todas as demais fontes de renda levantadas pela Pnad. Ao se fazer isso, identificou-se uma alta concentração dos rendimentos provenientes de aluguéis e pensões ou aposentadorias acima do piso previdenciário. Também chamou atenção a concentração elevada dos rendimentos de aplicações financeiras, uma vez que elas têm, majoritariamente, origem na remuneração dos credores de títulos públicos e que, portanto, podem ser entendidas como uma forma de transferência governamental à população mais rica de magnitude muito superior às transferências focalizadas nos pobres.¹

A maior parte das investigações preliminares divulgadas até o presente tem destacado apenas a grande mudança verificada no componente “outros rendimentos” tanto em relação ao volume de recursos declarados nesta categoria de renda como também em sua distribuição. Soares (2006) e Hoffman (2005) mostram que de componente mais concentrado em meados dos anos 1990, o componente “outros rendimentos” passou a ser um dos menos concentrados em 2004, perdendo apenas para as aposentadorias e pensões vinculadas ao salário mínimo. Ferreira *et al.* (2006) também apontam o aumento da participação dos outros rendimentos na renda total e a abrupta redução de sua contribuição para a desigualdade total; no entanto, não separam a renda da previdência entre os rendimentos do piso previdenciário e os rendimentos maiores que o salário mínimo. Tanto Soares como Hoffman mostram que o peso maior na redução da desigualdade deveu-se à redução da desigualdade no mercado de trabalho, onde o aumento em termos reais do salário mínimo e a redução da segmentação regional (em termos do tamanho de municípios e entre os setores urbanos e rurais), parecem ter desempenhado um importante papel. De todo modo, acredita-se que o efeito das transferências de renda da renda, estimadas *grasso modo* nos estudos citados entre 25% e 30% da renda total, devem ser mais bem analisados. Neste estudo será desagregado o componente de “outros rendimentos” a fim de oferecer uma análise mais apurada do papel de cada um de seus subcomponentes – os juros, o BPC e outros programas de transferência de renda – para a queda da desigualdade observada nos últimos anos. Esse exercício permitirá também melhorar a análise da incidência dos

1. Tem-se, aqui, ciência de que o rendimento de juros não é uma simples transferência de renda do Estado para os detentores de títulos. Trata-se da remuneração de um ativo em poder de famílias e firmas. Fatores como a situação macroeconômica do país e os objetivos da autoridade monetária são variáveis-chave para a determinação do seu peso na renda total das famílias. No entanto, deve-se chamar atenção para o fato de que entre os “efeitos colaterais” de uma política de juros altos, como a que se observa no Brasil já há algum tempo, está a piora na distribuição de renda. Este fenômeno só não é mais visível em razão da brutal subdeclaração desta fonte de rendimentos na Pnad. É opinião dos autores deste texto que como uma variável determinada, dentro de certos limites e parâmetros, por uma ação discricionária da autoridade da monetária, a política de juros também tem um caráter distributivo que deveria ser levado em conta em sua análise.

programas de transferência de renda separando o BPC dos outros programas. Além disso, tal desagregação permitirá, no futuro, uma comparação em termos do papel distributivo e o grau de focalização entre os programas brasileiros de transferência de renda e os programas similares na América Latina.

Este texto é composto de outras quatro seções a contar desta introdução. Na segunda seção apresenta-se a metodologia, cotejando os dados do suplemento da Pnad 2004 com os registros administrativos de setembro de 2004 para identificar divergências. Na terceira seção analisa-se o grau de focalização (incidência) dos programas, sendo realizado um teste de robustez da metodologia, apresentada a decomposição do índice de Gini para diferentes fontes de renda em 1995 e 2004 e analisado como cada fonte de renda contribuiu (ou não) para a redução da desigualdade. Na última seção encontram-se conclusões. Antes de terminar esta introdução, apresenta-se uma breve descrição dos programas de transferência de renda investigados pelo suplemento da Pnad 2004.

BPC: O Benefício de Prestação Continuada é uma transferência de renda sem condicionalidades e independente de contribuição prévia para o regime de seguridade social para idosos com 65 anos ou mais e para pessoas com deficiência não aptas ao trabalho e a uma vida independente que vivem em famílias (ver discussão sobre o conceito de família na sessão 3.1) com renda familiar *per capita* abaixo de $\frac{1}{4}$ do salário mínimo (R\$ 260,00 em 2004). Previsto na Constituição Federal, o BPC começou a ser implementado a partir de 1996. O valor do benefício é igual a um salário mínimo. No caso de deficientes, médicos peritos avaliam sua condição física e mental para uma vida independente e de trabalho. Os beneficiários – tanto idosos como deficientes – são reavaliados a cada dez anos para examinar se sua situação de extrema pobreza mudou. O benefício pode ser cancelado caso a situação da família não seja mais de extrema pobreza.

Peti: O Programa de Erradicação do Trabalho Infantil foi criado em 1996. Ele consiste na transferência de renda para as famílias com crianças entre 7 e 15 anos, trabalhando ou em risco de trabalhar em atividades consideradas perigosas e prejudiciais à saúde das crianças, como em carvoarias, na plantação de cana-de-açúcar e do sisal. O programa também prevê o repasse de verbas para os municípios participantes para que ele amplie as atividades curriculares da escola com a Jornada Ampliada. Este último componente visa evitar que as crianças usem seu “tempo livre” para trabalhar. Municípios com alta incidência de trabalho infantil em atividades consideradas perigosas foram selecionados para começar o programa. O valor do benefício era de R\$ 25,00 por criança nas áreas rurais e R\$ 40,00 nas áreas urbanas. O programa é condicional e as famílias participantes se comprometem a não permitir que crianças menores de 16 anos trabalhem e que elas tenham pelo menos 75% de presença na escola.

Bolsa-Família: Criado em outubro de 2003, este é o principal programa de transferência de renda do governo federal e é administrado pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). Ele unificou outros programas de transferência de renda condicionados, como o Bolsa-Escola e o Bolsa-Alimentação, bem como outros programas de transferência de renda sem condicionalidades: Auxílio-Gás e Cartão-Alimentação do Fome Zero, que ainda estavam funcionando em 2004. O Bolsa-Família é dirigido a famílias pobres com uma renda mensal *per capita* de R\$ 100,00 e que estão registrados no Cadastro Único. A seleção dos beneficiários é

descentralizada e implementada no nível do município (com uma dupla checagem no nível federal). Apesar de todo o acervo de informação coletado no Cadastro Único, a única informação relevante para a elegibilidade é a renda mensal *per capita* da família. Cada município tem uma cota – baseada nas estimativas do número de pobres da Pnad 2001 – que deve ser preenchida. Os benefícios variam de acordo com a renda familiar *per capita* e com a composição do domicílio. Famílias com renda mensal *per capita* entre R\$ 0,00 e R\$ 50,00 recebem uma transferência de R\$ 50,00 independentemente de sua composição. Famílias com renda mensal *per capita* entre R\$ 50,00 e R\$ 100,00 apenas são elegíveis se elas tiverem crianças entre 0 e 15 anos e/ou uma mulher grávida. O benefício é de R\$ 15,00 por criança podendo ser acumulado até o máximo de R\$ 45,00 (três crianças). Famílias em extrema pobreza (renda *per capita* até R\$ 50,00) podem acumular o benefício por criança com a renda básica de R\$ 50,00. Portanto, o máximo que um benefício que uma família pode atingir é de R\$ 95,00.² As condicionalidades do programa envolvem a frequência à escola de 85% para as crianças em idade escolar, a atualização do cartão de vacinação para crianças entre 0 e 6 anos, e visitas regulares ao posto de saúde para o pré-natal e enquanto estiver amamentando para as mães. Além disso, há certas atividades estruturantes que objetivam aumentar o acesso das famílias beneficiárias aos serviços públicos, particularmente para a população adulta que não tem de obedecer às condicionalidades tradicionais do programa. Essas atividades incluem: preferência na seleção para cursos de capacitação profissional (incluindo cursos de alfabetização) e para programas de geração de emprego e renda; e aqueles membros da família sem registro civil terão acesso a esses registros e a outros documentos de identificação.

Bolsa-Escola: O Bolsa-Escola federal foi criado em 2001 tendo como população-alvo crianças entre 6 e 15 anos de idades cujas famílias tinham uma renda *per capita* abaixo de R\$ 90,00. O valor do benefício era de R\$15,00 por criança até um máximo de R\$ 45,00 (três crianças). Em termos de condicionalidade, a família se comprometeria com a frequência da criança a pelo menos 85% das aulas. Este programa foi unificado com outros programas de transferência de renda sob o guarda-chuva do Bolsa-Família em janeiro de 2004 e era administrado e implementado pelo Ministério da Educação.

Bolsa-Alimentação: Este programa foi criado em setembro de 2001 por uma iniciativa do Ministério da Saúde. Ele tinha como objetivo combater a mortalidade infantil em famílias com renda *per capita* mensal de ½ salário mínimo (R\$ 130 em 2004). Assim como o Bolsa-Família, o valor do benefício era de R\$15,00 por criança entre 0 e 6 anos ou mulher grávida até um máximo de R\$ 45,00 (três crianças). Em termos de condicionalidade, a família se comprometeria a atualizar o cartão de vacinação para crianças entre 0 e 6 anos, e a fazer visitas regulares ao posto de saúde para o pré-natal e enquanto estiver amamentando para as mães.

Auxílio-Gás: Este programa foi criada em dezembro de 2001 como uma medida compensatória para o fim do subsídio ao gás de cozinha. Assim como no Bolsa-Escola, as famílias deveriam ter uma renda familiar *per capita* de no máximo R\$ 90,00 (excluindo deste cálculo a renda proveniente dos outros programas de transferência de renda ou de

2. Em alguns casos, o benefício pode se superior a R\$ 95,00 caso haja complementação por parte do município ou do estado. Além disso, se antes da unificação dos benefícios a família recebia mais de R\$ 95,00 com a acúmulo de diversos benefícios, o valor previamente recebido não foi alterado.

benefícios como o seguro desemprego). Este programa não impunha nenhuma condicionalidade à família a não ser estar registrada no Cadastro Único. O valor do benefício era de R\$ 7,50 por mês, pagos bimestralmente. O Ministério das Minas e Energia era responsável pela administração deste programa.

Cartão-Alimentação do Fome Zero: Criado em 2003, consiste em uma transferência de R\$ 50,00 para famílias com uma renda familiar *per capita* menor do que metade do salário mínimo por 6 meses (este período poderia ser prorrogado até o máximo de 18 meses). O objetivo do programa era lutar contra a insegurança alimentar enquanto outras medidas – ações estruturantes – seriam implementadas a fim de assegurar que as famílias deixariam de padecer de insegurança alimentar.

2 A QUALIDADE DA INFORMAÇÃO DA PNAD E A METODOLOGIA PARA DESAGREGAR OS “OUTROS RENDIMENTOS”

2.1 O QUESTIONÁRIO SOBRE OS PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIAS DE RENDA NO SUPLEMENTO DA PNAD 2004

O suplemento especial da Pnad 2004 sobre os programas governamentais de transferência de renda investigou, por meio de questões aos beneficiários, a incidência dos seguintes benefícios:

- 1) Auxílio-Gás (duas perguntas):
 - a) se haviam recebido o benefício no mês; e
 - b) se estavam inscritos no programa. Como o auxílio era pago bimensalmente, a pessoa poderia dizer que não tinha recebido o benefício naquele mês e aparecer como não-beneficiário, a segunda pergunta tenta contornar este problema.
- 2) Bolsa-Família:
 - b) se haviam recebido o benefício no mês.
- 3) Cartão-Alimentação do Fome Zero
 - a) se haviam recebido o benefício no mês.
- 4) Bolsa-Alimentação (duas perguntas);
 - a) se haviam recebido o benefício no mês; e
 - b) quantos moradores do domicílio estavam inscritos ou eram beneficiários do programa.
- 5) Benefício de Prestação Continuada (BPC – três perguntas):
 - a) se algum morador idoso ou deficiente havia recebido o benefício no mês;
 - b) quantos moradores idosos ou deficientes haviam recebido dinheiro do BPC no mês; e

- c) se algum outro morador havia recebido dinheiro do programa no mês.³
- 6) Bolsa-Escola (duas perguntas):
 - a) se haviam recebido o benefício no mês; e
 - b) quantos moradores do domicílio estavam inscritos ou eram beneficiários do programa.
- 7) Peti (duas perguntas):
 - a) se haviam recebido o benefício no mês; e
 - b) quantos moradores do domicílio estavam inscritos no programa ou eram beneficiários.
- 8) Outro programa social federal, estadual ou municipal de transferência de renda:
 - a) se haviam recebido o benefício no mês.

No entanto, o suplemento especial não fornece nem a identificação do(s) beneficiário(s) de tais programas e nem previu a captação da renda proveniente desses programas como uma categoria à parte no questionário de indivíduos. Por esse motivo, não é possível saber ao certo se a renda registrada na categoria de “outros rendimentos” é ou não uma renda proveniente de um programa de transferência de renda que algum beneficiário residente no domicílio tenha recebido no mês de referência da pesquisa. Por esse motivo, este estudo trabalhará com a renda total do domicílio na tentativa de extrair as rendas dos programas de transferência de renda.

É interessante observar que diversos institutos de estatísticas na América Latina, como por exemplo os do México e do Chile, alteraram a forma de captação da renda, sem prejudicar a comparabilidade com as séries históricas, a fim de melhor informar a sociedade sobre os efeitos dos programas governamentais de transferência de renda sobre a pobreza e a desigualdade. A melhora na coleta de informações é fundamental para permitir uma análise⁴ mais eficiente do impacto desses programas e para monitorá-los a um baixo custo.

3. Segundo o IBGE, esta última pergunta visava maximizar as chances de se captar os beneficiários do BPC. Porém, se esse era o objetivo, ele seria melhor alcançado com uma única pergunta sobre o BPC sem mencionar na pergunta “algum idoso ou deficiente que seja beneficiário do programa”. Foge à tradição do IBGE realizar perguntas que implicariam, em princípio, uma “confissão” ou “denúncia” de irregularidade por parte do respondente. Ademais, o conceito de “idoso” utilizado na primeira pergunta pode ser interpretado de maneira muito subjetiva pelo respondente: não fica claro que idoso trata-se de uma pessoa com 65 anos ou mais. A resposta, neste caso, dependerá da instrução recebida pelo entrevistador caso o respondente lhe peça para clarificar o “conceito” de idoso. É interessante observar que no caso do Bolsa-Escola, do Bolsa-alimentação e do Peti, em que os beneficiários também são membros individuais do domicílio (como no BPC), pergunta similar não foi feita, não havendo nenhuma razão plausível que explique a diferenciação de tratamento dos programas.

4. Observe que foi utilizado o termo “análise” e não “avaliação”, porque não se pretende que a Pnad seja utilizada para “avaliar” os programas sociais. Entende-se, aqui, que a avaliação desses programas implica a utilização de metodologias e pesquisas específicas que estão além da missão que uma pesquisa domiciliar de representatividade nacional deve ter.

2.2 COMPARAÇÃO DE RESULTADOS DA PNAD 2004 COM REGISTROS ADMINISTRATIVOS

A primeira questão relevante é se as informações obtidas pela Pnad, um levantamento amostral, se aproximam dos resultados provenientes de registros administrativos dos programas. Em particular, há dois aspectos que merecem atenção: a precisão das estimativas da Pnad quanto ao número absoluto de beneficiários dos programas e a distribuição relativa dos atributos dos beneficiários (distribuição regional etc.). Existem duas razões relativas à amostragem da Pnad para acreditar que não haverá concordância total: projeção de população independente e amostra nucleada.

A Pnad trabalha com projeção de população independente, o que quer dizer que a população que cada Pnad de uma dada década irá projetar é decidida imediatamente após o Censo Demográfico que abre a década. Em outras palavras, tanto a amostra como os pesos de cada indivíduo amostrado são decididos, possivelmente, nove anos antes de uma dada Pnad ir a campo. Existem boas razões para que assim seja, mas uma consequência dessa projeção populacional é que todas as grandezas extensivas, coletadas pela Pnad não são muito confiáveis. Em outras palavras, a Pnad não responde tão bem perguntas como: “Quantas pessoas estão empregadas?” ou “Quantos domicílios recebem Bolsa-Família?” Por outro lado, a projeção de população independente não impõe restrições a perguntas relacionadas a grandezas intensivas, ou seja, a perguntas como “Qual é o rendimento médio dos ocupados?” ou “Qual é a renda média dos domicílios recipientes do Bolsa-Família?”

Uma segunda característica da Pnad é que sua amostra é nucleada. Esse é um tipo de amostragem muito bom para estimar, com alta precisão e baixo custo, características de uma população espalhada no território coberto, mas gera erros grandes quando se trata de uma população concentrada geograficamente. Os exemplos clássicos são populações em aldeias indígenas e quilombos. Como essas populações são altamente concentradas geograficamente, não se pode usar a Pnad para fazer qualquer inferência sobre elas. Já a população descendente de imigrantes japoneses – os “amarelos” – vive mais ou menos espalhada dentro do Estado de São Paulo e, portanto, pode ser investigada usando a Pnad, embora com erro amostral alto em razão do fato de serem relativamente poucos membros. A nucleação da Pnad tem consequências negativas sobre informações referentes a alguns dos programas de transferência de renda que são também nucleados – notadamente o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (Peti).

Em conclusão, é importante ressaltar que, embora gere algumas dificuldades para os propósitos de analisar alguns dos programas de transferência de renda, a amostragem da Pnad é pertinente diante de seu objetivo primordial de fornecer um retrato anual da situação socioeconômica do país.

Conforme explicado anteriormente, não é esperado que haja concordância nos valores absolutos tal como reportados na Pnad e nos registros administrativos. No entanto, a comparação não deixa de ser ilustrativa. Cerca de 15,5% dos domicílios brasileiros (8,0 milhões) declararam receber dinheiro de ao menos um dos oito programas de transferência investigados na Pnad 2004. Se excluirmos os domicílios que recebem apenas o

BPC, este total cai para 14,5% (7,5 milhões). Conforme a tabela 1, o benefício mais declarado pelos domicílios foi o Bolsa-Escola: 7,4% dos domicílios (3,8 milhões); seguido pelo Auxílio-Gás (3,5 milhões) e do Bolsa-Família (2,1 milhões). Esses valores não refletem os dados administrativos dos programas de transferência de renda. Segundo tais dados, o Bolsa-Família em setembro de 2004 já atendia cerca de 5 milhões de famílias, e o Bolsa-Escola atendia 3,3 milhões (sem sobreposição). As divergências são grandes: a Pnad estima um número de beneficiários do Bolsa-Família que é menos da metade do registrado oficialmente e um número de beneficiários do Bolsa-Escola que é aproximadamente 15% maior que o dos registros.

Diante da divergência vale ressaltar que as conclusões dos estudos realizados até o momento, bem como as próprias considerações deste estudo, são alcançadas a partir de dados cujo objetivo não é fornecer as estimativas precisas do número absoluto de beneficiários dos programas de transferência de renda, nem avaliar esse tipo de programa. Portanto, todas as interpretações baseadas na Pnad 2004 merecem ser tomadas com cautela.

TABELA 1

Comparação, em números absolutos, entre a Pnad e os registros administrativos

Programa	Registros Administrativos	Pnad	Sub (-) ou Sobre (+) Cobertura da Pnad
BPC Deficiente	1,098,552	437,701	-60%
BPC Idoso	885,236	324,575	-63%
Subtotal Loas	1,983,788	762,276	-62%
Bolsa-Família	5,035,660	2,089,970	-58%
Bolsa-Escola	3,381,486	3,803,526	12%
Bolsa-Alimentação	251,459	536,149	113%
Cartão-Alimentação	107,907	752,112	597%
Auxílio-Gás	4,220,953	3,491,400	-17%
Subtotal Outros	12,997,465	10,673,157	-18%
Total	14,981,253	11,435,433	-24%

Fonte: Microdados da Pnad 2004 (IBGE) e dados administrativos do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS).

É possível especular sobre os motivos dessa divergência. Além das razões decorrentes do tipo de amostragem da Pnad, outro problema que afeta esses dados é o fato de os programas de transferência de renda do governo federal estarem passando por uma transição durante a realização do levantamento. Com exceção do Peti e do BPC – o qual tem características bastante diferenciadas dos outros programas – todos os programas estavam sendo unificados sob o guarda-chuva do Bolsa-Família. Essa transição pode estar gerado uma dificuldade de discernimento do nome correto do programa durante a resposta ao questionário. É possível, por exemplo, que as pessoas que ainda não estavam habituadas a identificar o Bolsa-Família como o “seu programa” de transferência de renda tenham declarado ser beneficiário de mais de um programa por confundir o Bolsa-Família com outros programas.⁵ Por esse motivo, a duplicidade na resposta não necessariamente significa que o domicílio tinha beneficiários de diversos programas. De acordo com os dados da Pnad e excluindo-se o BPC da análise, havia, em 42%, beneficiário(s) de mais de um programa, o que revela ou uma grande sobreposição dos diversos programas ou uma inabilidade da população em discernir qual o “seu programa de transferência de renda”. Grande parte da sobreposição envolve

5. Vale lembrar que os cartões com os respectivos nomes dos programas não foram trocados quando as famílias começaram a migrar dos outros programas para o Bolsa-Família.

o Auxílio-Gás, o mais declarado simultaneamente a outros programas: cerca de 70% dos domicílios beneficiários deste programa também eram beneficiários de algum outro programa. Tal situação não é alarmante, tendo em vista que se tratava de um benefício complementar, bimestral e de baixo valor.

Uma evidência adicional de que o viés decorre não apenas da subestimação do número total de beneficiários, mas também da confusão entre os diversos programas, é o fato de que 536 mil domicílios declararam ter beneficiários do programa Bolsa-Alimentação e 752 mil disseram ter beneficiários do Cartão-Alimentação do Fome Zero, enquanto os dados administrativos indicam, respectivamente, que apenas 251 mil e 107 mil famílias eram beneficiárias daqueles dois programas.

Apesar de não reproduzir os números absolutos dos registros administrativos, a Pnad pode reproduzir bem em termos relativos a distribuição dos beneficiários e suas características. Para investigar essa hipótese, contrastou-se a distribuição regional dos dados administrativos do Bolsa-Família, do Bolsa-Escola, do Bolsa-Alimentação, do Cartão-Alimentação e do Auxílio-Gás referentes ao número de famílias beneficiárias com os dados da Pnad sobre domicílios que tinham beneficiários do programa no mês de referência da pesquisa. A tabela 2 revela que a Pnad reproduz com bastante precisão a distribuição regional dos beneficiários para a maior parte dos programas, com destaque para o caso do programa Bolsa-Alimentação.

TABELA 2

Comparação entre Registros Administrativos (RA) e os dados da Pnad – distribuição regional dos programas de transferência de renda⁶

(Em %)

Região	Bolsa-Escola		Bolsa-Família		Bolsa-Alimentação		Cartão-Alimentação		Auxílio-Gás	
	PNAD	RA	PNAD	RA	PNAD	RA	PNAD	RA	PNAD	RA
NO	8	9	8	10	7	7	2	1	7	9
NE	51	54	59	47	58	58	84	88	56	48
SE	23	24	22	25	20	20	10	10	20	25
SUL	12	9	8	11	10	10	3	1	12	12
CO	5	4	3	6	5	5	2	0	4	6
Brasil	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Fonte: Microdados da Pnad 2004 (IBGE) e dados administrativos do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS).

No caso do BPC, é possível ir um passo além e dividir, de forma aproximada, o programa entre seus dois públicos-alvos: deficientes e idosos com 65 anos ou mais. Cerca de 762 mil domicílios – o que corresponde a 1,5% do total brasileiro – declararam ter algum beneficiário do BPC, o que significa que quase metade escapa às estimativas da Pnad, mesmo levando-se em consideração que ela não traz informação individualizada sobre os beneficiários. De acordo com os dados administrativos havia 1.983.788 beneficiários em setembro de 2004, dos quais 1.098.552 eram portadores de deficiência e 885.236 eram idosos com 65 anos ou mais.

6. O Peti foi excluído desta análise porque os seus dados não estão disponíveis por família, mas por beneficiários. Além disso, os dados são coletados pelas prefeituras e repassados ao Ministério do Desenvolvimento Social por um processo diferente dos programas constantes na tabela 1. O BPC vai ser analisado separadamente e os outros programas de transferência de renda não têm como ser identificados a partir das informações administrativas do Ministério do Desenvolvimento Social, uma vez que se pode tratar de programas estaduais e/ou municipais.

Em razão das características do BPC, é possível avançar um pouco mais na comparação entre os registros administrativos desse programa e as informações levantadas pela Pnad. Ao desagregar na tabela 3, a informação dos domicílios com beneficiários do BPC, percebe-se que 57% deles não tinham nenhum morador com 65 anos ou mais, 31% tinham uma pessoa com 65 anos ou mais e 11% tinham dois desses moradores. Se assumido que os domicílios sem moradores com mais de 65 anos provavelmente têm portadores de deficiência como beneficiários, chega-se à conclusão de que, em termos proporcionais, os dados da Pnad reproduzem bem a distribuição por categorias dos dados administrativos do BPC, uma vez que, de acordo com estes, 55% dos beneficiários eram deficientes em setembro de 2004.

TABELA 3

Número de moradores com 65 anos ou mais em domicílios onde residem beneficiários do BPC

Moradores	Frequência	%
0	437.701	57,42
1	237.12	31,11
2	83.544	10,96
3	3.053	0,40
4	648	0,09
5	210	0,03
Total	762.276	100

Fonte: Microdados da Pnad 2004 (IBGE).

Em termos de distribuição regional, pode-se afirmar que os dados da Pnad reproduzem com boa precisão os dados administrativos quando se observa a distribuição dos benefícios entre os portadores de deficiência, como mostra a tabela 4. Todavia, a distribuição regional do BPC entre os idosos revela uma superestimação (relativa) do Nordeste em detrimento do Sudeste nos dados da Pnad, ao passo em que em relação às outras regiões a discrepância não é tão grande.

TABELA 4

Comparação entre registros administrativos (RA) e os dados da Pnad distribuição regional dos beneficiários do BPC⁷

(Em %)

Região	Deficientes		Idosos		Total	
	RA	PNAD	RA	Pnad	RA	Pnad
NO	10	10	9	5	10	8
NE	41	44	32	56	37	49
SE	30	28	39	20	34	24
SUL	10	10	10	8	10	9
CO	8	8	10	13	9	10

Fonte: Microdados da Pnad 2004 (IBGE) e dados administrativos do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS).

Os dados analisados nesta seção indicam que, apesar de não conseguir reproduzir o número absoluto de beneficiários dos programas de transferência de renda, a Pnad consegue refletir de forma razoável a distribuição regional dos dados administrativos,

7. Note que os registros administrativos (RA) referem-se a beneficiários, ao passo que os dados da Pnad referem-se a domicílios. No caso aqui estudado, a discrepância entre os dois dados tende a ser maior do que o erro na tabela 1, pois o registro administrativo dos programas de transferência de renda daquela tabela se refere ao número de famílias beneficiárias, mesmo quando o programa é baseado não na família, mas no indivíduo, como ocorre com o Bolsa-Escola e o Peti.

com algumas poucas exceções. Vale a pena lembrar que, via de regra, números absolutos obtidos a partir da expansão da amostra de pesquisas domiciliares raramente serão próximos daqueles oriundos de registros administrativos. A título de exemplo, pode-se mencionar que os números absolutos sobre o mercado de trabalho formal da Pnad se distanciarão daqueles revelados pela Rais (Relação Anual de Informações Sociais), assim como os números absolutos sobre consultas médicas e internações se distanciarão daqueles revelados pelo Sistema Único de Saúde (SUS). No entanto, grandezas intensivas (números relativos) serão reportadas com precisão maior.

Para parte dos programas aqui analisados, porém, mesmo alguns dos números relativos demonstram um grau não negligenciável de discrepância. A principal delas refere-se aos idosos beneficiários do BPC, no qual há uma superestimação da proporção de beneficiários na região Nordeste em detrimento da região Sudeste. Uma possível explicação para este fenômeno pode ser a confusão por parte dos beneficiários (ou dos respondentes dos questionários, que podem ser pessoas distintas) entre o BPC e pensões e aposentadorias. É possível, portanto, que uma parte significativa do BPC esteja sendo captada nas entradas de aposentadoria e pensões.⁸

2.3 DESAGREGAÇÃO DOS "OUTROS RENDIMENTOS"

2.3.1 Separando os componentes da renda declarada em "outros rendimentos"

Para desagregar o componente "outros rendimentos", é preciso levar em consideração as idiosincrasias de cada programa. Em termos monetários, o BPC é bastante diferenciado, pois, dos oito programas de transferência de renda investigados pelo suplemento da Pnad 2004, ele é o único cujo valor do benefício é indexado ao salário mínimo. Desse modo, torna-se mais fácil verificar se os domicílios com beneficiários do programa declararam ou não a renda do BPC na categoria de "outros rendimentos".⁹

O gráfico 1 mostra a distribuição da renda domiciliar total proveniente de "outros rendimentos", isto é, a soma do valor registrado nesse componente para cada um dos membros do domicílio. Considerando somente os domicílios com beneficiários do BPC, 67% declararam em "outros rendimentos" uma renda de um salário mínimo, ou múltiplos deste (2 ou 3 SM). Se restringida a amostra aos domicílios que declararam receber exclusivamente o BPC, observa-se que 94% declararam receber exatamente 1 salário mínimo ou múltiplos deste na categoria de "outros rendimentos".

Em razão da provável confusão entre o BPC e aposentadorias e pensões vinculadas ao salário mínimo, seria possível que o respondente do questionário declarasse o recebimento do benefício do BPC duas vezes: uma vez como "outro rendimento" na entrada correta para o BPC e outra vez na categoria de aposentadorias e pensões, levando assim a uma dupla contagem do benefício e a uma superestimação da renda.

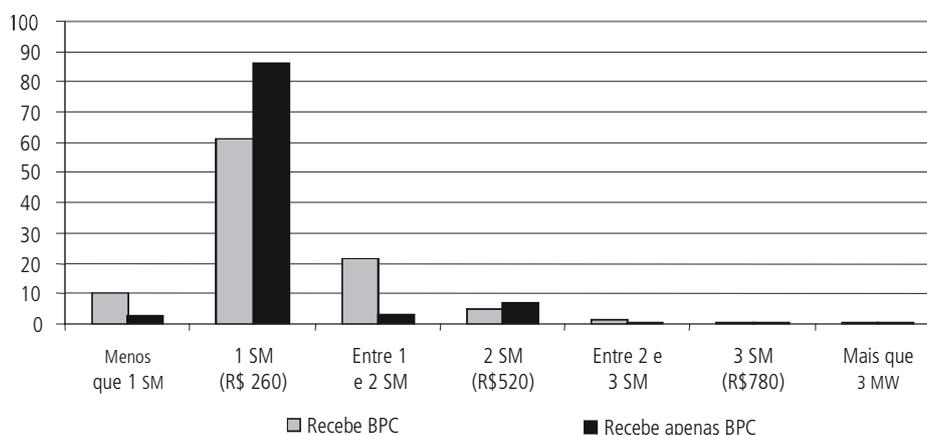
8. Por aposentadorias e pensões entende-se aposentadorias e pensões pagas pelo Instituto de Previdência Federal (INSS), por institutos de previdência estadual ou municipal, ou pelo governo federal. Para efeitos deste estudo, as pensões complementares; a complementação ou a suplementação de aposentadoria paga por entidade seguradora ou de participação em fundo de pensão, pensões de caixas assistenciais e a pensão alimentícia, estão agrupadas na categoria "outras pensões".

9. Todos os domicílios que declararam ter algum beneficiário do BPC têm valores positivos registrados no componente "outros rendimentos".

Existem 35 registros na amostra da Pnad (representando 15.146 pessoas no universo da população) que recebem 1 salário mínimo de aposentadoria ou pensão, e que também declaram receber 1 salário mínimo em outros rendimentos e cujo domicílio diz ter algum beneficiário do BPC. Destes 15.146 indivíduos, 35% moram em domicílios sem idosos (pessoas com 65 e mais), 58% moram em domicílios com um idoso e 7% em domicílios com dois idosos. Como é possível que o aposentado seja o responsável por (tutor de) um deficiente, não nos parece que a dupla contagem possa ser relevante ao ponto de enviesar os resultados dos estudos de incidência. No entanto, cabe uma observação importante no que se refere à existência de mais de um beneficiário de BPC por domicílio: o Estatuto do Idoso¹⁰ permite que o rendimento do BPC concedido a idosos não entre no cômputo do valor da renda familiar *per capita* de outro idoso morador no mesmo domicílio que venha a requerer o benefício, o que pode levar a um acúmulo de BPCs no mesmo domicílio (MEDEIROS, DINIZ e SQUINCA, 2006).

GRÁFICO 1

Renda domiciliar total proveniente de “outros rendimentos” dos domicílios com beneficiários do BPC



Fonte: Microdados da Pnad 2004 (IBGE).

Obs.: O salário mínimo era R\$ 260 em setembro de 2004.

Os valores das transferências providas pelos outros programas podem variar com a composição familiar; e a renda familiar *per capita* pré-programa, com o município e sua localização. Dada tal complexidade no cômputo dos valores e a ausência de informações completas, percebe-se que não seria possível aplicar as regras de cada programa à estrutura de “outros rendimentos” segundo as características de cada família (domicílio) a fim de desagregar este componente da renda. Isso não significa que não haja uma clara prevalência de valores típicos dos programas de transferência de renda: R\$ 7 – Auxílio-Gás (no mês); R\$ 15 – Bolsa-Família e Bolsa-Escola; R\$ 50 – Bolsa-Família e Cartão-Alimentação do Fome Zero; R\$ 25 e R\$ 40 – Peti; R\$ 95 – máximo do Bolsa-Família; e assim por diante.

O gráfico 2 mostra a frequência com que valores relacionados aos diversos programas de transferência de renda são declarados na categoria de “outros rendimentos”. A barra clara traz a frequência com que valores associáveis a qualquer um dos programas são declarados por beneficiários de cada um dos programas analisados no gráfico.

10. Art. 34, Parágrafo Único da Lei nº 10.741 de 1º/10/2003.

Na segunda coluna (escura) tem-se a frequência com que valores associáveis apenas ao programa em análise são reportados por beneficiários exclusivos daquele programa. Ao se comparar o gráfico 2 com o 1, percebe-se que o BPC é o programa cujos valores declarados na categoria “outros rendimentos” são mais congruentes com o que se deveria esperar, uma vez que ele apresenta um grau de correspondência com os valores esperados que supera em mais de 20 pontos percentuais os valores declarados nos outros programas. Por esse motivo, separou-se “outros rendimentos” em três subcomponentes pelo BPC. A metodologia é bastante simples e pode ser facilmente replicada:¹¹

1) Caso o domicílio não receba BPC:

- a) Para os domicílios que não têm beneficiários nem do BPC nem dos outros programas de transferência de renda, o montante declarado na entrada “outros rendimentos” é todo atribuído ao subcomponente residual doravante denominado *juros*.¹²
- b) Caso o domicílio não tenha beneficiários do BPC, mas tenha dos outros programas de transferência de renda, e caso o valor registrado em “outros rendimentos” seja maior que um salário mínimo, a renda é dividida em duas partes: uma igual a um salário mínimo (R\$ 260), que será creditada no subcomponente *outros programas de transferência de renda*; e outra, igual ao excedente, que será atribuída aos *juros*. Sendo o valor igual ou inferior a um salário mínimo, ele será inteiramente creditado no subcomponente *outros programas de transferência de renda*. Tal procedimento pode ser considerado conservador, uma vez que toma por princípio que, por mais que acumulasse os diversos programas de transferência de renda, uma família dificilmente conseguiria auferir uma quantia próxima ao salário mínimo.¹³ Desse modo, a renda classificada como oriunda dos “outros programas de transferência de renda” pode ser identificada como um limite superior para a apropriação deste tipo de renda por parte das famílias (domicílios).

2) Caso o domicílio receba o BPC:

- a) Quando houver valores iguais ou superiores a R\$ 780 (3 salários mínimos) na categoria de “outros rendimentos”, creditar-se-ão no subcomponente *BPC* R\$ 780; o valor que exceder a isso será creditado nos *outros programas de transferência de renda* até o limite de R\$ 260 (como descrito em 1.b), no caso de domicílios que recebem outros benefícios; havendo ainda valor excedente (no caso de domicílios com total superior a R\$ 1.040 em “outros rendimentos”), este será creditado em *juros*. Se o domicílio não recebe outros benefícios, todo o montante acima de 3 salários mínimos irá para os *juros*.
- b) Quando houver valores entre R\$ 520 e R\$ 779 na categoria “outros rendimentos”, a renda creditada no subcomponente BPC será igual a R\$ 520. A diferença entre a renda declarada em “outros rendimentos” e os R\$ 520 será atribuída ou ao subcomponente *outros programas de transferência de*

11. A rotina para gerar estas novas rendas está à disposição dos interessados.

12. A rigor, deveria chamar-se “Juros e dividendos”, mas chamou-se aqui de *juros* para evitar complicação.

13. Também fez-se uma simulação usando como valor de corte metade do salário mínimo de 2004 (R\$ 130,00) e os resultados não apresentaram nenhuma grande divergência em relação aos resultados com o valor de um salário mínimo.

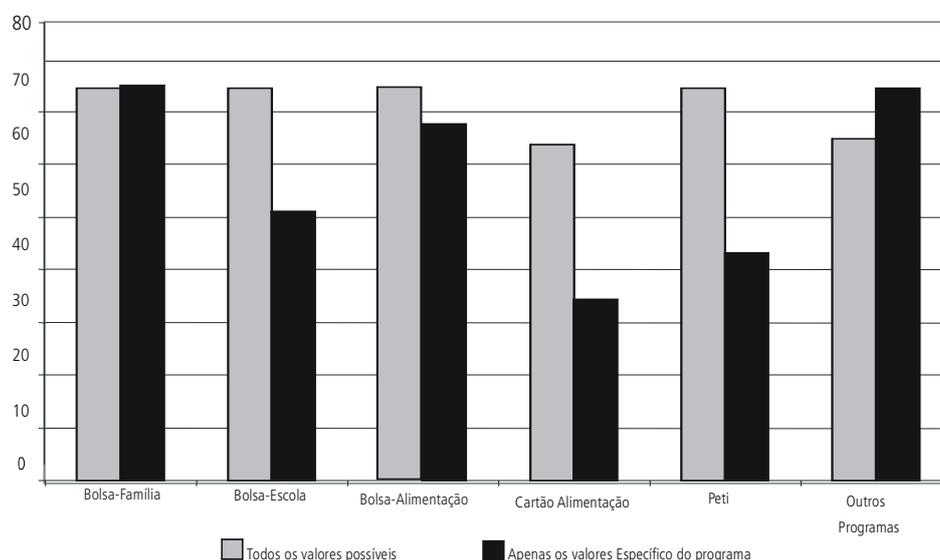
renda, se o domicílio recebe qualquer outro programa; ou ao subcomponente juros, se o domicílio recebe exclusivamente o BPC.

- c) Quando houver valores entre R\$ 260 e R\$ 519 na categoria “outros rendimentos” a renda creditada no BPC será igual a R\$ 260, seguindo o excedente a mesma regra de desagregação definida em 2.b.
- d) Quando houver valores abaixo de R\$ 260 (1 salário mínimo) somente será gerada uma renda BPC se o domicílio o declarar como o único programa de transferência de renda a que tem acesso. Se for declarado o acesso a outros programas, o valor integral será creditado em outros programas de transferência de renda. Desse modo, admite-se um erro de declaração apenas neste caso em que, aparentemente, a renda do BPC foi confundida com a de outro programa de transferência de renda.

GRÁFICO 2

Freqüência dos valores das transferências de diversos programas nos “Outros Rendimentos” do domicílio

(Em %)



Fonte: Microdados da Pnad 2004 (IBGE).

2.4 SUGESTÕES PARA O APERFEIÇOAMENTO DA CAPTAÇÃO DOS PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIAS DE RENDA NO FORMULÁRIO DA PNAD

Como demonstrado nas seções anteriores, há uma série de problemas no uso da Pnad para a análise dos programas de transferência de renda. Esses problemas podem ser divididos em dois grupos: os intrínsecos a pesquisas domiciliares e, portanto, sem solução; e os solucionáveis. Os problemas intrínsecos a pesquisas domiciliares de representatividade nacional referem-se ao fato de as amostras das pesquisas não serem desenhadas a fim de captar os beneficiários dos programas de renda, já amplamente discutidos na seção 2.2. Os problemas solucionáveis concentram-se no aperfeiçoamento do questionário e da crítica dos dados primários. A seguir, apresenta-se uma sugestão a fim de

aperfeiçoar a forma de captação deste rendimento e sugere-se a incorporação definitiva do levantamento de dados sobre esses programas ao questionário base da Pnad.

Dada a experiência chilena com a Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (Casen) e a mexicana com a Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (Enigh) na captação do rendimento proveniente dos programas de transferências de renda, acredita-se aqui que a Pnad deveria ser adaptada a fim de captar sistematicamente esses rendimentos em seu questionário principal. A preocupação com a manutenção da série histórica dos rendimentos parece uma questão menor. A Pnad precisa captar a realidade do país no ano em que ela vai a campo e, para isso, deve utilizar o melhor instrumento possível, e não apenas aquele que permite a manutenção da série histórica.

O argumento da manutenção da série histórica fica comprometido quando se leva em conta que na crítica dos dados da Pnad 2004 os entrevistadores foram reenviados a campo para coletar a informação de “outros rendimentos” (variável V1273), quando um domicílio declarava ter beneficiário de programa social, mas tinha declarado não ter “outros rendimentos”;¹⁴ é óbvio que a ausência deste procedimento em 2003 deve ter levado a uma subestimação dos “outros rendimentos” naquele ano em comparação com os dados de 2004, o que por si só já comprometeria a série histórica. O que se propõe aqui é que o erro de subestimação “controlável” seja reduzido ao mínimo possível por meio das seguintes alterações:

- 1) informação sobre se a pessoa é beneficiária de um programa de transferência de renda e quanto ela recebe deste programa deve ser coletada no questionário de indivíduo e não no questionário de domicílio. Com a diminuição do número de programas de transferências de renda, por causa da unificação de grande parte deles sob o Bolsa-Família, esta mudança não acarretaria um custo tão grande. Não seria mais necessário, por exemplo, perguntar o número de beneficiários de cada programa no domicílio, no caso de o benefício ser individual, como é o caso do BPC;
- 2) a pergunta sobre a renda deve seguir-se à pergunta sobre se a pessoa é beneficiária ou não no módulo de captação de rendimentos;
- 3) a pergunta sobre outros rendimentos deveria centrar-se apenas sobre juros de aplicações financeiras e dividendos;
- 4) o BPC deve ser captado separadamente para identificar se o benefício é destinado a uma pessoa maior de 65 anos ou a um deficiente;

14. A pergunta referente a outros rendimentos que é realizada no questionário individual da Pnad foi feita antes das perguntas sobre os programas de transferências de renda, de modo que muitas vezes o pesquisador deixava passar como “não aplicável” a pergunta de “outros rendimentos”, quando mais tarde o entrevistado viria a revelar a existência de algum beneficiário de programa social no domicílio. Este tipo de erro foi captado na crítica, mas falhou para o caso do Bolsa-Escola – em parte pelo fato de o beneficiário poder ser um menor de 10 anos que não responde a parte de rendimento do questionário individual – e no caso do Cartão Alimentação, como discutido na seção 2.3.

- 5) deve-se incluir a Previdência Rural,¹⁵ Renda Mensal Vitalícia¹⁶ e o Seguro-desemprego entre os dados que devem ser captados de forma desagregada;
- 6) é necessário distinguir entre aposentadorias e pensões do INSS e aquelas oriundas do Regime Jurídico Único (RJU) mediante um pergunta sobre a atividade geradora de tal aposentadoria e pensão; e
- 7) deve-se extinguir a pergunta a respeito de renda advinda do Abono Permanência.

A resistência à inclusão dessas categorias no questionário base da Pnad não faz sentido se levado em conta que fontes de renda como o “abono de permanência” (que consiste na restituição da contribuição previdenciária ao servidor público que tenha completado os requisitos para aposentadoria e opte por permanecer em atividade) são captadas na Pnad em pergunta específica. A título de curiosidade, apenas 15 indivíduos na amostra da Pnad 2004 reportaram receber este tipo de benefício, o que mostra que nada se ganha com a permanência desta pergunta.

Caso as alterações propostas aqui não sejam viáveis no curto prazo e a forma de captação continue centrada em um suplemento ao questionário de domicílio, faz-se *mister* incluir o número de ordem do indivíduo beneficiário do programa a fim de permitir sua identificação no questionário de indivíduo. No caso particular do BPC, em vez das três perguntas realizadas em 2004, deve-se realizar apenas uma pergunta sobre o recebimento do benefício, seguida de outra pergunta que permitiria identificar se o benefício é para uma pessoa idosa ou para uma pessoa deficiente. Ademais, é necessário aperfeiçoar a crítica dos dados a fim de evitar que domicílios com beneficiários não declarem a renda de “outros rendimentos”.

3 INCIDÊNCIA E EFEITOS SOBRE DESIGUALDADE E POBREZA

3.1 INCIDÊNCIA DOS PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA

A fim de analisar a incidência dos programas de transferência de renda, serão analisadas as curvas de concentração e os índices de concentração da renda proveniente do BPC, da renda proveniente dos outros programas de transferência de renda (Bolsa-Família e outros) e da renda proveniente de aposentadorias e pensões iguais ou menores que o salário mínimo.

As curvas de concentração indicam a fração acumulada de cada componente ou subcomponente da renda apropriadas por cada fração da população ordenada a partir da renda *per capita*. O índice de concentração é calculado a partir da área entre as curvas de concentração e a reta diagonal que seria obtida se houvesse igualdade na distribuição. A soma dos índices de concentração dos componentes da renda

15. A previdência rural garante uma aposentadoria para homens de 60 anos e mulheres de 55 anos, que tenham trabalhado no campo, mesmo sem terem contribuído para a previdência social.

16. O benefício de Renda Mensal Vitalícia (RMV), instituído pela Lei nº 6.179/74 e ratificado pelo art. 139 da Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991. O RMV prevê a garantia de um salário mínimo mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso sem meios de subsistência próprios nem amparo. A RMV foi extinta com a publicação da Lei nº 8.742/93, que instituiu o Benefício de Prestação Continuada (BPC). As concessões deste benefício cessaram a partir de 1º/01/1996, no entanto, ainda há uma parcela de beneficiários que continuam a recebê-lo.

ponderados pela participação (média) de cada renda na renda total é igual ao índice de Gini, que nada mais é que o coeficiente de concentração da renda *per capita* (total).

Em outras palavras, para desenhar uma Curva de Concentração o pesquisador deve:

- 1) ordenar a população pela renda total;
- 2) no eixo horizontal, acumular a população (lembre que está ordenada pela renda total); e
- 3) no eixo vertical, acumular a grandeza cuja Curva de Concentração está sendo desenhada.

Quando se quer medir incidência de um programa, costuma-se fazer a Curva de Concentração com a renda daquele programa excluída da renda total. A racionalidade disto é a mensuração da incidência *ex-ante* e não *ex-post*. Por exemplo, se um programa social for dar um milhão de reais à pessoa mais pobre, a Curva de Incidência desta transferência será altamente negativa. Já quando o objetivo é medir a Concentração da Renda de um programa, costuma-se incluir a renda do mesmo na renda total.

No exercício a seguir, trabalha-se com três tipos de renda *per capita*. A primeira é a renda *per capita* que exclui um componente por vez para analisar a incidência da renda daquela componente da renda. Assim, excluíram-se uma a uma as rendas do BPC, pensões indexadas a um salário mínimo e de *outros programas de transferência de renda* (doravante chamados apenas de *Bolsa-Família*). A segunda exclui grupos de renda conjuntamente: excluiu-se a renda do BPC e do Bolsa-Família, por exemplo, para analisar a incidência conjunta destes dois componentes, bem como do BPC, do Bolsa-Família e da renda de pensões e aposentadorias iguais ou menores que um salário mínimo¹⁷ a fim de se ter uma aproximação do impacto total das transferências de renda. Por fim, serão analisadas as curvas de concentração propriamente ditas construídas a partir da renda *per capita* total, como explicado no início desta seção. Somente nesse caso, a soma dos índices de concentração ponderados pela participação de cada componente na renda total será equivalente ao índice de Gini.

Antes de analisarem-se os gráficos e tabelas que apresentam os resultados, é importante alertar que a renda *per capita* construída para este trabalho é um pouco diferente daquela divulgada pelo IBGE. A diferença se dá pela adoção do seguinte critério na hora de classificar as rendas: se um domicílio tem um beneficiário de programa de transferência de renda, mas nenhum de seus residentes declarou um valor em “outros rendimentos” (variável V1273), desconsiderou-se esse domicílio para o cálculo da renda *per capita* domiciliar. É interessante observar que isso aconteceu em somente 70 domicílios que declararam receber o Cartão-Alimentação e em 286 domicílios que declararam receber o Bolsa-Escola. Acredita-se que esse procedimento é o mais apropriado, uma vez que se o domicílio recebe dinheiro de algum programa e não o declarou, a renda em “outros rendimentos” deveria ser considerada “não informada”, ao invés de “não aplicável”.

17. É importante lembrar que nem toda aposentadoria/pensão no valor do piso da previdência é necessariamente transferência de renda sem contribuição prévia. Todavia, as rendas da previdência rural e de parte do BPC são captadas neste componente.

Além da exclusão desse tipo de domicílio, outra diferença pode surgir em decorrência do critério de desagregação das rendas oriundas dos programas de transferência de renda. Como mencionado anteriormente, analisar o grau de incidência dos programas a partir das rendas calculadas pela metodologia já detalhada é diferente da análise de incidência (ou grau de focalização) dos programas de transferência baseado na renda *per capita* calculada extraindo-se todo o componente de “outros rendimentos” e avaliando a incidência utilizando apenas as perguntas sobre se o domicílio tem ou não algum beneficiário do programa, algo que tem sido a regra nos estudos e notas divulgados até agora. Na verdade, analisa-se aqui a incidência da renda da transferência. Se cada família recebesse a mesma transferência *per capita*, a análise de incidência da renda seria igual à análise de incidência do programa (distribuição dos beneficiários), mas os valores *per capita* variam com o tamanho do domicílio, com o número de beneficiários do programa no caso do BPC e com a renda *per capita* da família e sua composição familiar no caso do Bolsa-Família.

Inicia-se agora a análise pela incidência do Bolsa-Família e depois será apresentada a análise de incidência do BPC. Para tanto, optou-se por excluir do cálculo da renda *per capita* o valor de cada um dos subcomponentes, um de cada vez (segundo conceito de renda *per capita* discutido) para o ordenamento de todos os componentes da renda. Convém acrescentar que, antes do procedimento, os componentes da renda são somados no nível domiciliar e divididos pelo número de membros do domicílio, o que os transforma em componentes *per capita*. Doravante, para simplificar a exposição, será evitado uso da expressão *per capita*, que passa a ser qualificadora implícita de todos os componentes da renda a serem tratados na análise.

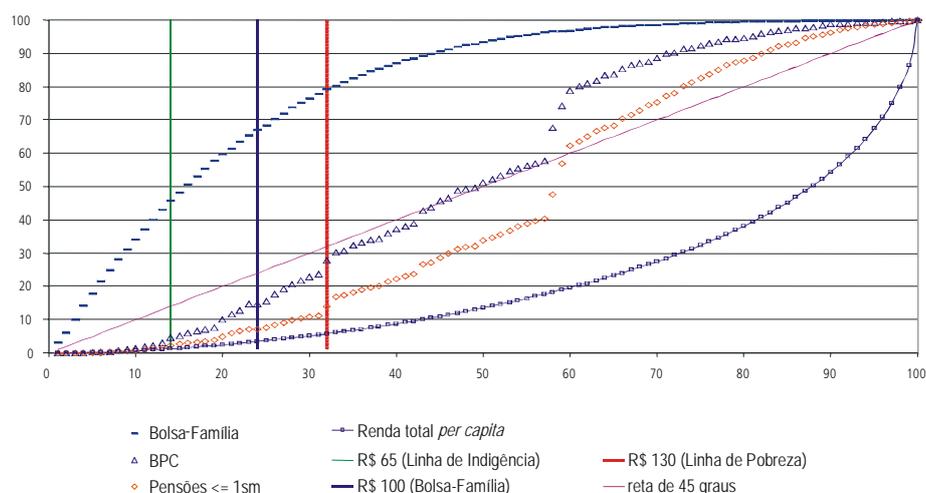
O gráfico 3 mostra a incidência do Bolsa-Família que corresponde à linha tracejada. A título de curiosidade também foram plotadas as curvas de concentração, tendo como base a renda *per capita* líquida do Bolsa-Família para o BPC (linha triangular) e das pensões e aposentadorias de valor igual ou menor que um salário mínimo (curva de marcas circulares). Para se ter a noção de como é a curva de concentração da renda domiciliar total *per capita* também ela foi plotada (curva de quadrados) no mesmo gráfico. As barras verticais da esquerda para a direita indicam o centésimo da distribuição em que se atinge pela primeira vez o valor de um quarto do salário mínimo em 2004 – R\$ 65 (linha de “indigência”), o centésimo em que a renda chega a R\$ 100 (corte do Bolsa-Família) e o centésimo no qual a renda alcança meio salário mínimo – R\$ 130 (linha de “pobreza”).

O formato da curva de concentração do Bolsa-Família indica um grau de progressividade altíssimo, representado por um coeficiente de concentração negativo, da ordem de -59.4. A linha de pobreza – que coincide com o 32º centésimo na ausência do programa – indica que 80% da renda transferida, segundo a Pnad, vai para beneficiários que estariam abaixo da linha de pobreza, caso o programa não existisse. Já a população que estaria abaixo da linha de indigência, 14% mais pobres caso o programa não existisse, se apropria de 48% da renda transferida pelo Bolsa-Família. Esses dados revelam um ótimo grau de progressividade – no sentido de que a maior parte da renda vai para os mais pobres – e focalização deste programa.

O gráfico 4 mostra a incidência do BPC. A renda *per capita* relevante para este gráfico é a renda *per capita* líquida das rendas oriundas do próprio BPC. Chama

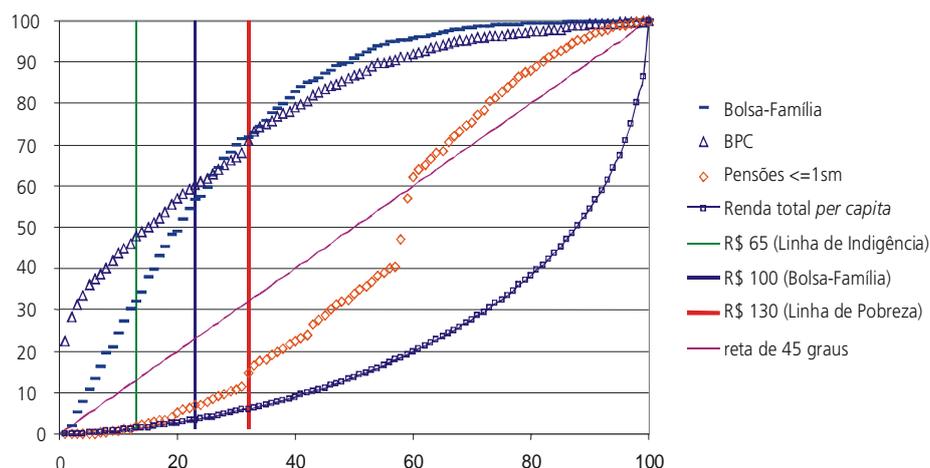
atenção como a curva do BPC muda em relação ao gráfico 1; isto ocorre porque o benefício é suficientemente alto para tirar da indigência e da pobreza um número significativo de famílias. Deste modo, ao desconsiderar a renda do BPC no cálculo da renda *per capita*, domicílios que antes não eram classificados como pobres ou extremamente pobres (indigentes) passam a ser classificados como tal. Aproximadamente 72% da renda transferida pelo BPC vai para domicílios abaixo da linha de pobreza, sendo que 50% da renda total vai para domicílios que seriam extremamente pobres ou indigentes na ausência do programa. A tabela 5 mostra que o índice de concentração da incidência da renda do BPC corresponde a -52, revelando um altíssimo grau de progressividade.

GRÁFICO 3
Análise de incidência do Bolsa-Família



Fonte: Microdados da Pnad 2004 (IBGE).

GRÁFICO 4
Análise de incidência do BPC



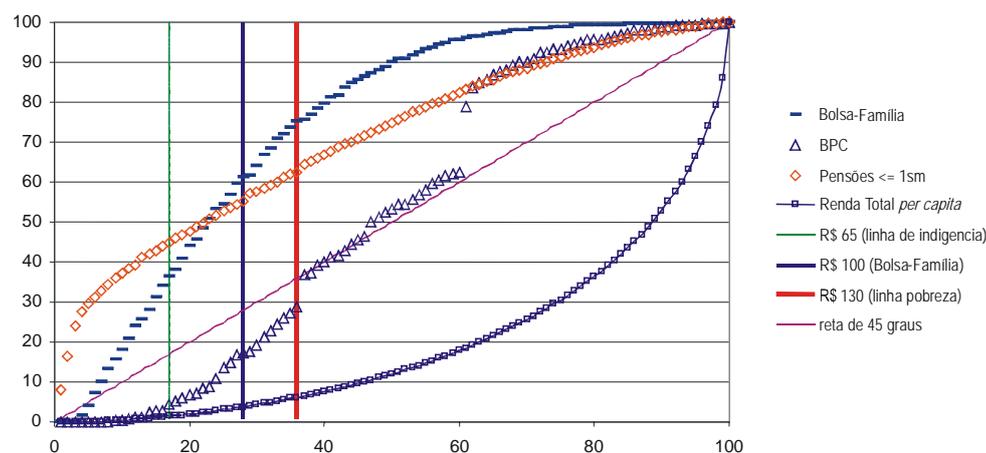
Fonte: Microdados da Pnad 2004 (IBGE).

Como mencionado anteriormente, é possível que os beneficiários do BPC o confundam com pensões e aposentadorias vinculadas ao salário mínimo. Nesse sentido, uma parte do BPC que “falta” na Pnad pode estar sendo captada pelo componente “pensões e aposentadorias”. Por esse motivo, também analisou-se a incidência das pensões e aposentadorias de valor igual ou menor a um salário mínimo. Ademais, acredita-se que do ponto de vista da análise distributiva não faz sentido analisar pensões e aposentadorias como se estas fossem um componente único da renda. É fundamental identificar as aposentadorias vinculadas ao piso previdenciário, pois nesta categoria, além do piso do regime geral de previdência social, são captadas a previdência rural e, provavelmente, parte da renda do BPC cujos impactos distributivos são muito diferentes do restante do regime geral de previdência e do regime de previdência dos servidores públicos.

O gráfico 5 revela que a exclusão da renda proveniente do piso previdenciário leva a um aumento da população abaixo das linhas de indigência e pobreza, uma vez que há uma redução da renda média e das separatrizes dos centésimos (redução mais pronunciada para os centésimos mais pobres), o que indica que na ausência deste tipo de transferência tanto a pobreza como a indigência seriam muito maiores, da ordem de 36% e 17%, respectivamente. Mais uma vez, o coeficiente de concentração da incidência da renda é negativo: $c = - 41$.

GRÁFICO 5

Análise de incidência de pensões e aposentadorias até 1 salário mínimo



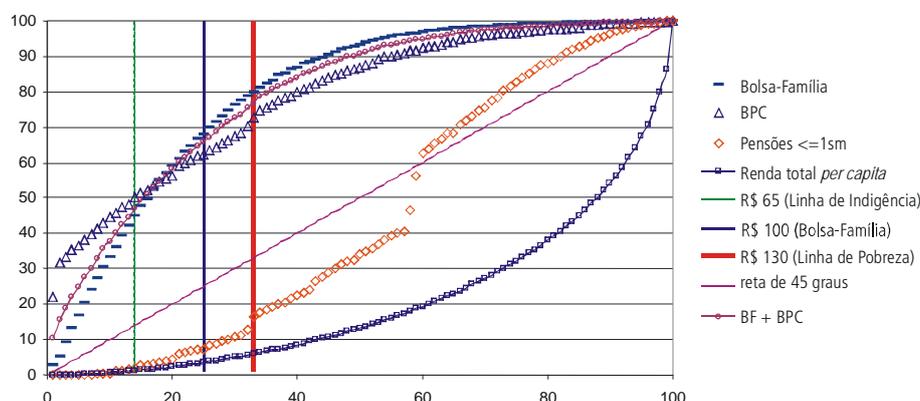
Fonte: Microdados da Pnad 2004 (IBGE).

O que aconteceria com as curvas de concentração (incidência) se ao invés de se retirar um programa de cada vez, fossem retiradas conjuntamente combinações destes programas? O gráfico 6 traz o que ocorreria se o BPC e o Bolsa-Família fossem considerados como uma única política. Note que a curva de concentração (incidência) da combinação dos dois (BF+BPC) está mais próxima da curva de concentração do Bolsa-Família do que da curva de concentração do BPC. Isso ocorre porque enquanto o Bolsa-Família representa cerca de 0,52% da renda total dos domicílios, o BPC representa 0,3% da renda total dos domicílios conforme captados pela Pnad 2004. Desse modo, o peso do Bolsa-Família é muito maior na curva de incidência da renda do conjunto (BPC+BF) do que o peso do BPC.

Chama atenção no gráfico 6 o fato de as curvas relativas aos componentes da renda atribuídos ao BPC e ao Bolsa-Família se cruzarem exatamente no 17º centésimo, logo acima da linha de indigência (renda domiciliar *per capita* igual a 1/4 de salário mínimo) que corresponde ao 14º centésimo. Isso indica que a renda do BPC é ainda mais concentrada nos centésimos extremamente pobres do que a renda do Bolsa-Família. O 1% mais pobre da distribuição líquida da renda do Bolsa-Família e do BPC se apropria de mais de 20% de todo o montante do BPC, mas recebe menos de 5% do Bolsa-Família. Em consequência dessa concentração elevada nos extremamente pobres, ao se considerar a população entre a linha de indigência e a linha de pobreza, o oposto ocorre. Na zona entre os percentis 17 e 33, há maior concentração da renda do Bolsa-Família do que do BPC. A incidência do BPC apresenta um coeficiente de concentração de -56.89 e a do Bolsa-Família, de -59.13 (ver tabela 5, coluna BF+BPC), o que revela que o Bolsa-Família é marginalmente melhor focalizado do que o BPC, segundo esta definição de incidência conjunta.

GRÁFICO 6

Análise de Incidência Bolsa-Família + BPC



Fonte: Microdados da Pnad 2004 (IBGE).

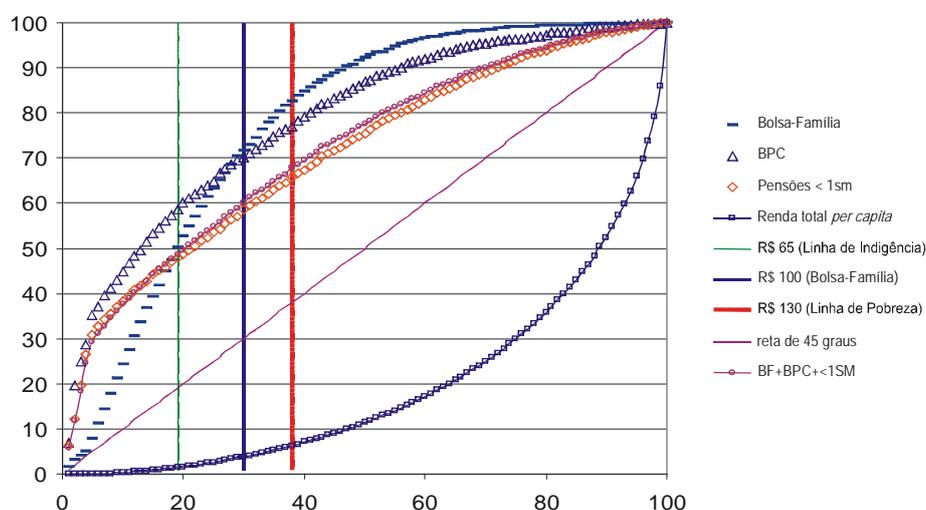
Como parte do BPC pode estar sendo captada por pensões e aposentadorias no valor do piso previdenciário, estimou-se novamente as curvas de concentração e os índices de concentração, excluindo também as aposentadorias e pensões oficiais (governamentais) iguais ou menores que um salário mínimo do cálculo da renda *per capita* (o terceiro conceito apresentado na seção anterior), além do BPC e do Bolsa-Família (BF+BPC+<=1SM). O gráfico 7 mostra que o formato da curva de concentração (incidência) da renda do componente conjunto (BF+BPC+<=1SM) é totalmente dominado pela curva de concentração (incidência) de pensões e aposentadorias vinculadas ao salário mínimo. Isto ocorre porque este componente é responsável por 4,6% da renda total reportada pela Pnad, enquanto o Bolsa-Família e o BPC somados correspondem a menos de 1%.

O gráfico 7 revela duas diferenças básicas em relação ao 6. Primeiro, a curva de concentração (incidência) da renda proveniente de pensões e aposentadorias oficiais vinculadas ao salário mínimo se sobrepõe à curva de concentração do BPC até o 5º centésimo e permanece acima da curva de concentração (incidência) do Bolsa-Família até o 18º centésimo. Segundo, a curva de concentração (incidência) do BPC

permanece acima da curva de concentração (incidência) do Bolsa-Família até o 28^o centésimo, e para os centésimos superiores elas não se distanciam tanto como ocorre no gráfico 6. Essa diferença faz que a área total entre a curva de concentração (incidência) e a reta de 45 graus seja um pouco maior para a renda proveniente do BPC do que para a renda proveniente do Bolsa-Família. Desse modo, o índice de concentração (incidência) do BPC, ao se ignorar as rendas de pensões e aposentadorias vinculadas a um salário mínimo no cálculo da renda domiciliar *per capita*, bem como a renda do BPC e do Bolsa-Família, é menor (-56.6) que o índice de concentração (incidência) das “outras transferências” (-53.9), o que indica que ao se excluir da renda também as pensões e aposentadorias vinculadas ao piso da previdência, o BPC se torna um pouco “mais bem focalizado” do que os outros programas de transferência de renda.

GRÁFICO 7

Análise de incidência do Bolsa-Família + BPC + pensões e aposentadorias até 1 salário mínimo



Fonte: Microdados da Pnad 2004 (IBGE).

TABELA 5

Índices de concentração (incidência) da renda das diversas fontes de renda para diferentes rendas *per capita*

	Renda <i>per capita</i> total (análise <i>ex-post</i>)	Índices de concentração (incidência)					
		Excluindo (análise <i>ex-ante</i>):					
		BF	BPC	<=1sm	BF+BPC	BF+BPC+<1 SM	BPC+<1SM
Pensão <=1sm	11.7	12.0	11.8	-40.9	11.8	-41.8	-41.3
BPC	-6.0	-5.9	-56.1	-4.9	-56.9	-56.6	-56.3
Bolsa-Família	-52.1	-59.4	-52.0	-47.5	-59.1	-53.9	-47.2
BPC+BF					-58.2		
BPC+BF+<1SM						-43.6	
BPC+<1SM							-42.1

Fonte: Microdados da Pnad 2004 (IBGE).

A análise de incidência da renda do BPC mostrou que este programa tem uma surpreendente capacidade de atender aos extremamente pobres. Tal capacidade é surpreendente em razão do conceito de família que a lei prescreve para o cálculo da

renda familiar *per capita*¹⁸ que garante a elegibilidade para o programa. A família é definida a partir do conceito previdenciário que inclui os seguintes parentes do requerente do benefício: cônjuge ou companheiro, pais, filhos ou enteados de até 21 anos de idade ou inválidos e os equiparados, inclusive o enteado e o menor tutelado; e os irmãos menores de 21 anos ou inválidos. Por esses critérios, *alguns* membros da família com mais de 21 anos não entram no cômputo da renda familiar *per capita*, nem como provedores de renda no numerador, nem como usuários dessa renda no denominador.

Conseqüentemente, apesar de a renda familiar *per capita* utilizada como critério de elegibilidade ao BPC (um quarto do salário mínimo, o que correspondia a R\$ 65,00 em 2004) ser menor do que a renda exigida pela Bolsa-Família no mesmo ano (R\$ 100), seu cálculo – graças a um conceito de família diferenciado – não permite comparabilidade entre os dois valores. Portanto, uma família que, de acordo com o critério da lei, tem uma renda familiar *per capita* de R\$ 65,00 pode, na verdade, conforme os dados da Pnad e sua ordenação aqui utilizada, ter uma renda *per capita* superior a esse valor. Desse modo, a crítica comum de que a capacidade de focalização dos gestores do BPC é pior que a dos gestores do Bolsa-Família carece de base real. A crítica não deveria ser direcionada à gestão do programa, que não conseguiria “avaliar bem quem é pobre”, mas sim aos critérios legais do programa, que atualmente permitem que pessoas com uma situação financeira familiar relativamente segura possam pleitear, plenas de direito, o benefício. É opinião dos autores deste estudo que os conceitos de família devam ser homogeneizados seguindo o critério do Bolsa-Família, a fim de fechar esta brecha legal que, todavia, parece não estar sendo explorada.

Ainda no que se refere à análise de incidência, vale salientar que o uso das linhas de indigência, pobreza e dos critérios de seleção do Bolsa-Família, neste tipo de análise não visa escrutinar as famílias para julgar quem merece ou não o benefício. É importante observar que o critério de renda não pode ser utilizado de maneira cega nem para eleger ou retirar famílias do programa, nem para avaliar o programa. Se um programa, o Bolsa-Família por exemplo, prevê ações estruturantes e/ou condicionalidades que visam melhorar o capital humano da família de modo que ela possa romper com a transmissão intergeracional da pobreza e viabilizar as famosas “portas de saída”, então um choque positivo de renda (quando um membro do domicílio consegue aumentar sua renda por meio trabalho e, o que pode se revelar transitório dada a alta taxa de rotatividade observada no mercado de trabalho brasileiro) não deveria ser motivo para a exclusão automática da família. A exclusão de família por conta de um pequeno aumento transiente da renda poderia, isto sim, gerar incentivos à “dependência”, fenômeno que assusta a tantos comentaristas desse tipo de programa. As famílias beneficiadas devem ter segurança de que poderão contar com o auxílio enquanto permanecerem vulneráveis, para serem efetivamente incentivadas a superarem definitivamente os determinantes da vulnerabilidade.

18. O conceito de família, para efeito do cálculo da renda familiar *per capita* mensal, foi originalmente definido na Loas, Artigo 20, parágrafo 1º, como sendo "a unidade mononuclear, vivendo sob o mesmo teto, cuja economia é mantida pela contribuição de seus integrantes". A Medida Provisória nº 1.473-34, publicada em 11/08/1997, convertida na Lei nº 9.720, de 30/11/1998, alterou este conceito de família passando a considerar "o conjunto de pessoas elencadas no art. 16 da Lei nº 8.213/91, desde que vivam sob o mesmo teto", assim entendido: o requerente; o cônjuge ou companheiro(a); os pais; os filhos, menores de 21 anos ou inválidos e os equiparados, inclusive o enteado e o menor tutelado; e os irmãos menores de 21 anos ou inválidos (MDS, 2006).

Por fim, para se ter uma visão geral da contribuição dos programas de transferências de renda para a queda da desigualdade verificada no período entre 1995 e 2004, apresenta-se o gráfico com a renda domiciliar *per capita* total (trata-se do primeiro conceito estabelecido na seção anterior, segundo o qual essa renda é calculada usando todas as fontes de rendimento.). O gráfico 6 mostra que enquanto a curva de concentração do Bolsa-Família permanece acima da linha de 45 graus, não só a curva do BPC, mas principalmente a curva das pensões e aposentadorias indexadas ao salário mínimo situam-se, por um bom trecho da distribuição, abaixo da linha de 45 graus. Isso ocorre por causa da grande diferença entre os valores dos benefícios, pois ao passo que o BPC e as pensões e aposentadorias do piso previdenciário têm um valor igual a um salário mínimo, as outras transferências de renda têm um valor que (teoricamente) não podem ser superior a 37% do valor do salário mínimo (R\$ 95 seria o valor máximo do Bolsa-Família, desconsiderando-se possíveis complementações por parte dos governos estaduais e/ou municipais).

A interpretação dessa diferença da concentração do BPC e das aposentadorias e pensões vinculadas ao salário mínimo quando se considera os rendimentos dessas fontes na renda domiciliar é inequívoca: enquanto o BPC e as pensões e aposentadorias vinculadas ao salário mínimo são capazes de tirar grande parte das famílias beneficiadas da indigência e da pobreza, os outros programas de transferências de renda melhoram a situação dessas famílias sem, porém, necessariamente deslocá-las para acima da linha de pobreza, o que leva a crer que o impacto dos outros programas de transferência de renda é maior sobre a intensidade da pobreza do que sobre a proporção de pobres.

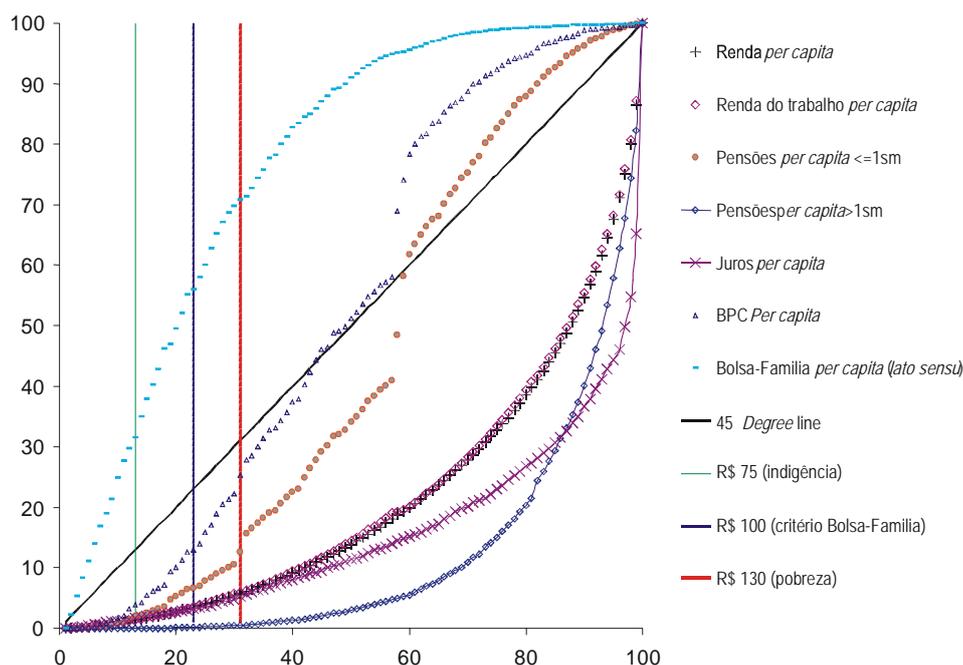
Observe-se no gráfico 8 que a linha de indigência agora se situa no 13^o centésimo e a de pobreza no 31^o centésimo. Se comparados os pontos onde essas linhas cortam a distribuição da população com os mesmos pontos no gráfico 6, pode-se concluir que os programas de transferência de renda (BPC e Bolsa-Família) são responsáveis por uma redução de 2 pontos percentuais na proporção de pobres e indigentes. Acrescentando-se o gráfico 7 na comparação, pode-se afirmar também que as aposentadorias e pensões vinculadas ao mínimo, por sua vez, são responsáveis por uma redução de 5 pontos percentuais, tanto na proporção de pobres quanto na de indigentes. Resumindo, as aposentadorias e pensões vinculadas ao piso previdenciário, o BPC e os demais programas de transferência, são diretamente responsáveis por uma redução de 7 pontos percentuais na pobreza e na indigência. Isso quer dizer que em um cenário contrafactual onde esses programas não existissem, a proporção de extremamente pobres seria de 19%; e de pobres, 38%, em vez dos 12% e 31% observados, respectivamente, em 2004.

Voltando à concentração dos diferentes componentes, é interessante observar que o componente mais concentrado é o referente à renda de aluguéis com um índice de concentração de 77,80, seguido pelas pensões e aposentadorias superiores ao piso previdenciário, com um índice de concentração de 75,78 e pelo componente de renda residual, que é associado ao componente juros, com um índice de concentração de 68,75. Observe-se, entretanto, que as curvas de concentração desses três componentes se cruzam – daí a necessidade de se avaliarem os índices de concentração –, sendo que a renda de juros é particularmente importante para os centésimos superiores da população acumulada (particularmente para os 6% mais ricos), apesar de ser o menos regressivo dos três componentes mais concentrados.

A renda domiciliar *per capita* apresenta um índice de concentração (coeficiente de Gini) muito similar ao da renda proveniente do trabalho, 57,20 e 56,40, respectivamente. Já a renda proveniente de transferências interdomiliares (doações) tem um índice de concentração de 47,42, ao passo que o índice das outras pensões e aposentadorias é superior ao da renda domiciliar *per capita*: 58,04. Na subseção 3.3 faz-se a decomposição da variação do índice de Gini entre 1995 e 2004 para captar a participação de cada um dos componentes de renda – a variação da participação de cada componente na renda total e a variação no índice de concentração – na queda da desigualdade entre esses anos.

GRÁFICO 8

Curvas de concentração para todas as fontes de renda¹⁹



Fonte: Microdados da Pnad 2004 (IBGE).

Para se ter uma idéia da correlação entre as diversas fontes de renda, bem como para realizar um primeiro teste de robustez de nossa metodologia de desagregação, a tabela 6 mostra as correlações entre as diversas fontes de rendimentos e seu p-valor (em itálico). P-valores iguais ou abaixo de 0,050 indicam que a correlação é significativa a 5% de significância. As correlações mais interessantes na tabela 6 são:

- 1) a correlação negativa e estatisticamente significativa entre renda do trabalho e as rendas do Bolsa-Família, de pensões e aposentadorias até 1 salário mínimo e do BPC, sendo que a associação negativa mais forte é com a renda do Bolsa-Família; este resultado indica que a renda do Bolsa-Família é preponderante em domicílios com uma menor participação da renda do trabalho;

19. Para melhor visualização das curvas excluíram-se as curvas referentes a aluguéis, transferências privadas e outras pensões e aposentadorias. Na tabela 6, no entanto, são reportados todos os coeficientes de concentração.

- 2) a correlação negativa e estatisticamente significativa entre renda do Bolsa-Família e renda de pensões e aposentadorias até 1 SM;
- 3) a correlação positiva e estatisticamente significativa entre a renda do BPC e a renda de outras pensões e aposentadorias;
- 4) a correlação positiva, mas estatisticamente não significativa, entre o Bolsa-Família e o BPC;²⁰ e
- 5) a preocupante correlação positiva entre juros e o BPC – que poderia indicar problemas em nossa estratégia de desagregação dos rendimentos – mas que é muito baixa e, felizmente, não é estatisticamente significativa; este resultado é um primeiro indício de que nossa desagregação dos “outros rendimentos” não está introduzindo um erro sistemático na decomposição da renda (na próxima subseção é apresentado um teste de robustez mais fino da nossa desagregação do componente “outros rendimentos”).

TABELA 6

Correlação entre diferentes fontes de renda

	Trabalho	Pensão <= 1sm	Pensão > 1sm	Outras pensões	Aluguéis	Transf. privadas	BPC	Bolsa-Família	Juros
Trabalho	1.000								
Pensão <= 1sm	-0.102 <i>0.000</i>	1.000							
Pensão > 1sm	0.042 <i>0.000</i>	-0.038 0.000	1.000						
Outras pensões	0.012 <i>0.000</i>	-0.015 0.000	0.044 <i>0.000</i>	1.000					
Aluguéis	0.096 <i>0.000</i>	0.004 0.155	0.070 <i>0.000</i>	0.013 <i>0.000</i>	1.000				
Transf. privadas	-0.007 <i>0.015</i>	0.006 0.060	0.005 <i>0.093</i>	0.012 <i>0.000</i>	0.004 <i>0.154</i>	1.000			
BPC	-0.038 <i>0.000</i>	0.013 0.000	-0.015 <i>0.000</i>	-0.006 <i>0.053</i>	-0.005 <i>0.115</i>	-0.002 <i>0.494</i>	1.000		
Bolsa-Família	-0.128 <i>0.000</i>	-0.049 0.000	-0.065 <i>0.000</i>	-0.019 <i>0.000</i>	-0.023 <i>0.000</i>	-0.016 <i>0.000</i>	0.002 <i>0.515</i>	1.000	
Juros	0.065 <i>0.000</i>	-0.007 0.017	0.051 <i>0.000</i>	0.089 <i>0.000</i>	0.085 <i>0.000</i>	0.001 <i>0.774</i>	0.001 <i>0.707</i>	-0.009 <i>0.004</i>	1.000
Renda <i>per capita</i>	0.890 <i>0.000</i>	-0.044 0.000	0.433 <i>0.000</i>	0.149 <i>0.000</i>	0.244 <i>0.000</i>	0.056 <i>0.000</i>	-0.025 <i>0.000</i>	-0.137 <i>0.000</i>	0.203 <i>0.000</i>

Fonte: Microdados da Pnad 2004 (IBGE).

3.2 ANÁLISE DE ROBUSTEZ DA DESAGREGAÇÃO DO COMPONENTE “OUTROS RENDIMENTOS”

A fim de analisar a robustez da desagregação do componente “outros rendimentos”, será utilizada a distribuição desse componente em 1995 (em valores de 2004) como nosso parâmetro de referência.²¹ Assume-se aqui que as rendas médias reais de “outros rendimentos” (juros) apropriados por cada centésimo da população não sofreram alteração entre 1995 e 2004 e, assim, extrai-se o componente da renda referente aos

20. Vale notar que o Bolsa-Família se correlaciona negativamente com todas as outras fontes de rendimento, com exceção do BPC.

21. Este ano foi escolhido por ser o ano imediatamente anterior ao início da implementação do BPC, de modo que se pode considerar que o componente de “outros rendimentos” esteja captando basicamente juros e dividendos.

“programas de distribuição de renda” como a diferença em valores reais entre as duas distribuições:

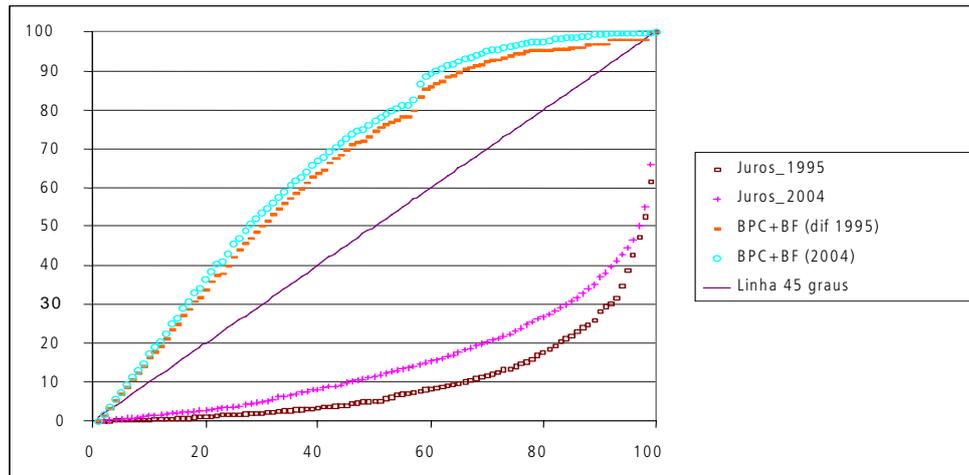
$$(BPC + BF_{dif1995})_{2004}^p = OR_{2004}^p - OR_{1995}^p \quad (1)$$

onde OR são os outros rendimentos em valores reais de 2004 e p representa o centésimo da distribuição. Vale notar que não se vai trabalhar separadamente com o BPC e o Bolsa-Família, pois o resíduo consistirá na renda conjunta desses dois componentes. Caso a subtração entre os dois componentes seja negativa, assume-se uma renda de “programas de transferência de renda” igual a zero, sendo provável que isto aconteça nos últimos centésimos da distribuição.

O gráfico 9²² mostra que, supondo que a renda média de juros apropriada por cada centésimo tenha se mantido constante em termos reais, a curva de concentração da renda proveniente de outras transferências calculada por meio da metodologia proposta (BPC+BF 2004) é suavemente mais progressiva do que a curva de concentração fornecida pela simulação (BPC+BF dif 1995). O índice de concentração para a presente metodologia é de -36,18, e para a metodologia com a simulação é de -31,42. No caso da simulação dos juros, observa-se uma redução significativa no grau de concentração para 2004 utilizando a presente metodologia. Contudo, é importante destacar que grande parte disso deveu-se a uma redução considerável no número de pessoas nos décimos mais elevados da distribuição declarando renda proveniente de “outros rendimentos”. Entre os 5% mais ricos, a proporção de pessoas em domicílios que não declararam renda de “outros rendimentos” foi 7% maior em 2004. Entre os 10% mais ricos, essa possível queda na declaração de renda de juros (assumindo que entre os 10% mais ricos o número de beneficiários do BPC e dos outros programas seja ínfimo) foi de 6%. Esse fator pode indicar que as pessoas mais ricas declararam menos os rendimentos de juros em 2004, o que explicaria a diferença entre as curvas de concentração de juros baseadas na nossa metodologia, e a curva de concentração baseada na simulação que a média dos juros reais por centésimos tenha se mantido constante.

De todo modo, a comparação entre as curvas de concentração dos programas de transferência de renda utilizando tanto esta metodologia como a simulação assumindo juros constantes revela resultados bem próximos, indicando assim que não se deve estar cometendo nenhum grande erro nesta desagregação dos rendimentos.

22. Note que para compatibilizar os dados de 2004 com os dados de 1995 foi necessário descartar as informações referentes ao Norte Rural (com exceção do Estado de Tocantins), uma vez que foi apenas a partir de 2004 que essa região do país passou a fazer parte da amostra da Pnad.

Curvas de concentração dos programas de transferência de renda e de juros (resíduo)

Fonte: Microdados da Pnad 2004 (IBGE).

3.3 DECOMPOSIÇÃO DOS EFEITOS SOBRE A DESIGUALDADE (1995-2004)

A recente redução da desigualdade já é fato conhecido. Essa queda se acelerou a partir de 2001 e uma parcela importante dessa redução pode ser atribuída ao componente de “outros rendimentos”, que duplicou sua participação na renda total, a qual era (e continua sendo) bastante reduzida, e cujo grau de concentração caiu de forma bastante acentuada. Soares (2006) atribui 25% da queda da desigualdade a mudanças no componente de “outros rendimentos”. Nesta seção busca-se aprofundar a investigação realizada por Soares lançando mão da metodologia de desagregação dos outros rendimentos para separar os efeitos do BPC dos “outros programas de transferências” e dos juros na redução da desigualdade. No entanto, em vez de analisarmos a redução da desigualdade no período 2001-2004, como tem sido comumente realizado, a presente análise vai se concentrar no período 1995-2004. Acredita-se que a melhor linha de base para avaliar o efeito do BPC e do Bolsa-Família é 1995, o ano imediatamente anterior à implementação do BPC. Além disso, a utilização de 2001 implicaria identificar múltiplos dos vários programas de transferência de renda, o que se viu pelo gráfico 2 não é trivial nem para o ano de 2004, para o qual dispõe-se da informação sobre a incidência dos programas no domicílio. Outro fator que afeta a comparabilidade das rendas provenientes dos programas de transferência de renda entre 2001 e 2004 é o fato de os instrumentos para o levantamento de dados não serem os mesmos nesses anos: o questionário foi modificado em 2004 com o suplemento sobre as transferências, assim como as instruções para os entrevistadores e o processo de crítica da variável “outros rendimentos”. Desse modo, a melhor linha de base para efeitos da mudança nesta variável causada pelos programas de transferência de renda é um ano em que com certeza esses programas não estavam sendo captados pela pesquisa domiciliar, ou seja, 1995.

É importante observar que as correções feitas nas variáveis de renda afetam a comparabilidade dos dados apresentados a seguir, com os dados dos estudos já realizados sobre a redução da desigualdade. Por exemplo: se se trabalhar com a amostra sem os ajustes descritos na seção 2, e exclui-se o Norte Rural para manter a compa-

rabilidade com 1995; o índice de Gini cai de 59,9 para 56,8 entre 1995 e 2004; com a amostra ajustada para tratar os dados dos programas de transferência de renda de modo desagregado, a queda é ligeiramente menor, para 57,1.

No entanto, para fins de desagregação dos “outros rendimentos”, acredita-se ser aconselhável trabalhar com a amostra que exclui a informação dos domicílios que, apesar de declararem receber algum programa de transferência de renda, apresentavam casos de *missing* do tipo “não aplicável” na variável de “outros rendimentos”.

De acordo com Shorrocks (1982), o Coeficiente de Gini pode ser facilmente decomposto em duas partes: o coeficiente de concentração de cada componente da renda com relação à renda total e o peso de cada renda na renda total, conforme já mencionado na seção 3. Desse modo, pode-se escrever a seguinte decomposição:

$$G = \sum_k c_k \mu_k \quad (2)$$

onde G é o índice de Gini, c_k representa o coeficiente de concentração da renda do tipo k com relação à renda total e μ_k refere-se à porcentagem da renda k na renda total.

A tabela 7 traz os dados da participação de cada componente na renda total, bem como o coeficiente de concentração de cada um deles para os anos de 1995 e 2004. Entre as mudanças na participação da renda que mais chamam atenção estão a redução da participação da renda do trabalho; o grande aumento da participação da renda proveniente das aposentadorias e pensões, particularmente das que estão acima do piso previdenciário (1 salário mínimo); e o aumento da participação dos “outros rendimentos”, cujo incremento deveu-se basicamente aos programas de transferência de renda. Com relação aos índices de concentração, chama atenção a redução do índice de concentração da renda do trabalho; o caráter fortemente progressivo (pró-pobre) da renda proveniente dos programas de transferência de renda com índices de concentração negativos; e o aumento do coeficiente de concentração da renda proveniente de aposentadoria.

TABELA 7

Renda média como proporção da renda total

	Participação na renda total		Índice de concentração	
	1995	2004	1995	2004
Renda total	100%	100%	59.9	57.1
Renda do trabalho	82.0%	72.6%	59.4	56.3
Pensões <= 1 salário mínimo	2.3%	4.6%	1.9	11.1
Pensões > 1 salário mínimo	11.0%	16.5%	69.9	75.5
Outras pensões	0.9%	1.6%	64.9	57.8
Transferências privadas (doações)	0.6%	1.1%	39.8	47.6
Aluguéis	2.2%	1.9%	81.2	77.7
Juros (resíduo)	0.9%	0.9%	78.9	68.6
BPC	0.0%	0.3%	0.0	-6.3
Outros programas	0.0%	0.5%	0.0	-52.7

Fonte: Microdados Pnad 2004 (IBGE).

É possível decompor a mudança no coeficiente de Gini segundo o peso na renda total e o coeficiente de concentração de cada renda. Inicia-se com a fórmula do produto:

$$\Delta G = \sum_k \bar{c}_k \Delta \mu_k + \bar{\mu}_k \Delta c_k \quad (3)$$

O primeiro termo dentro do somatório é o efeito composição de rendas, e o segundo é o termo coeficientes de concentração. É possível ainda individualizar a contribuição de cada renda k segundo a fórmula:

$$\sum (\mu_k \Delta c_k + c_k \Delta \mu_k) - \sum G \Delta \mu_k \quad (4)$$

O primeiro termo representa o quanto o Gini total muda em razão de uma variação na concentração de uma renda, ou efeito concentração; e o segundo termo, por sua vez, representa o quanto o índice muda em razão do aumento ou diminuição do peso de uma renda, ou efeito composição de rendas. Vale notar que a mudança no peso da renda é multiplicada pela diferença entre o coeficiente de concentração e o Gini total e não apenas pelo coeficiente de concentração.

A tabela 8 mostra que a maior parte da queda no coeficiente de Gini ocorreu em decorrência do efeito concentração. São também expressivos na tabela 8 o efeito concentração dos rendimentos do trabalho, que levou a uma queda de 2,39 pontos no Gini de 1995 a 2004 (85% do efeito total); e o efeito renda das aposentadorias e pensões indexadas, que levou a uma queda de 1,19 pontos (32% do efeito total).²³

Para que a decomposição entre dois anos seja precisa, deve-se usar a média do coeficiente de concentração e do peso da renda na renda total. Isso quer dizer que é possível calcular os dois efeitos para o Bolsa-Família e o BPC. No entanto, acredita-se que a interpretação fica um tanto difícil, uma vez que nem um nem outro existiam em 1995. Portanto, para rendas inexistentes em um dos dois anos do período, considerar-se-á apenas o efeito total. Segundo essa definição, o efeito do Programa Bolsa-Família levou a uma queda de 0,571 (21% do efeito total), e o efeito renda do BPC levou a uma queda de 0,184 pontos de Gini (7% do efeito total).

TABELA 8

Decomposição da variação no valor absoluto do coeficiente de Gini: 1995-2004

	Efeito Concentração	Efeito Renda	Efeito Total	Participação
Gini (renda total)	-1.64	-1.103	-2.743	100%
Renda do Trabalho	-2.393	0.057	-2.336	85%
Pensões <= 1 salário mínimo	0.317	-1.195	-0.878	32%
Pensões > 1 salário mínimo	0.771	0.774	1.545	-56%
Outras pensões	-0.089	0.02	-0.069	3%
Transferências privadas (doações)	0.065	-0.078	-0.013	0%
Aluguéis	-0.074	-0.073	-0.147	5%
Juros	-0.092	0.002	-0.09	3%
BPC			-0.184	7%
Outros programas (Bolsa-Família)			-0.571	21%

Fonte: Microdados Pnad 2004.

Note-se que o único componente da renda em que ambos os efeitos, concentração e renda, atuaram no sentido de contrarrestar a queda da desigualdade foi o das pensões e aposentadorias acima de um salário mínimo. O BPC, como já destacado na seção 3, não contribuiu tanto quanto o Bolsa-Família para a redução da desigualdade, apesar de ter a capacidade – que o Bolsa-Família não tem – de deslocar as famílias dos beneficiários acima da linha de indigência e/ou da linha de pobreza.

23. Note que as contribuições positivas para a redução da desigualdade somam mais de 100%; isso ocorre em razão de contribuição negativa das pensões e aposentadorias acima de 1 salário mínimo. Esse foi o único componente da renda que atuou no sentido de aumentar as desigualdades.

4 CONCLUSÕES

Os programas brasileiros de transferência direta de renda à população de baixa renda são importantes porque sem eles dificilmente a erradicação da pobreza e a redução da desigualdade a níveis toleráveis serão possíveis dentro de um horizonte de tempo razoável. Mesmo sem ter uma longa história e sem atingir toda a população elegível, eles têm tido o condão de aliviar ou sanar a pobreza de milhões de brasileiros. Embora esses programas seguramente não constituam uma solução única e permanente para os problemas sociais do país, não há dúvida de que devem fazer parte de qualquer proposta séria de promoção de uma sociedade mais justa.

A análise dos efeitos distributivos de tais programas contribui para a correção de suas deficiências e para o planejamento de sua expansão futura. Além disso, ela é um componente essencial de qualquer estimativa de custo que venha a subsidiar o planejamento orçamentário de estratégias de combate à pobreza e à desigualdade. Todavia, até recentemente as informações disponíveis para esse tipo de análise eram escassas.

O quadro de falta de informações foi parcialmente revertido com a publicação da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad) de 2004. Esse levantamento traz dados que permitem analisar o impacto dos programas brasileiros de transferências diretas de renda sobre os níveis e a distribuição de rendimentos no Brasil. Além do tradicional questionário sobre rendimentos do trabalho, de aposentadorias, de pensões, de aluguéis, rendimentos de capital e algumas outras fontes, a Pnad 2004 coletou também informações sobre o recebimento de transferências dos principais programas brasileiros, em particular o Benefício de Prestação Continuada (BPC), o Bolsa-Escola, o Bolsa-Família, Auxílio-Gás e o Cartão-Alimentação do Programa Fome Zero, além de outros programas de menores proporções.

Porém, em razão da forma como os dados foram coletados, a análise de cada programa tornou-se uma tarefa complexa. O levantamento dos programas de transferências foi feito por meio de um questionário suplementar que se mostrou parcialmente inadequado para o objetivo a que se propunha. As questões diziam respeito apenas à existência de beneficiários dos programas no domicílio, e não identificavam o beneficiário. Além disso, o registro das transferências recebidas foi, paradoxalmente, feito no mesmo campo em que se registra o recebimento de rendimentos de aplicações financeiras e, portanto, não distingue o programa que originou a transferência.

Assim, embora seja relativamente simples identificar um domicílio em que há o recebimento, por exemplo, do BPC e do Bolsa-Família, não é possível dizer diretamente quem são os beneficiários desses programas ou quanto do recebimento cabe a cada programa. Também não é possível determinar se o montante recebido teve origem nas mais progressivas transferências do Estado, os programas de combate à pobreza, ou nas mais regressivas entre elas, as remunerações do mercado financeiro.

Para contornar esse obstáculo, desenvolveu-se uma metodologia de imputações que permite identificar, com qualidade razoável, alguns dos programas de origem dos rendimentos. Fundamentalmente, nossa metodologia distingue os rendimentos originados pelo BPC daqueles provenientes dos demais programas de transferência. As análises baseadas na Pnad 2004 têm, em sua maioria, a meta de permitir inferências sobre os programas atuais. Como ocorreu um grande processo de unificação dos programas

em torno do Bolsa-Família, à exceção do BPC e de alguns outros de menor destaque, a presente metodologia é particularmente adequada a esse tipo de inferência.

Boa parte dos estudos sobre o tema realizados até o momento não distingue juros de transferências sociais nem identifica o programa de origem das transferências. Neste estudo, faz-se a distinção e analisa-se a contribuição dos principais programas para a redução da desigualdade no Brasil. Essa distinção é particularmente útil para entender o que está por trás da queda sistemática da desigualdade na distribuição dos rendimentos pessoais observada entre 1995 e 2004.

Em termos de cautelas com relação à metodologia, o maior aviso, dado já muitas vezes, é que a Pnad pode ser imprópria para a estimativa de valores absolutos. No entanto, a Pnad 2004 parece reproduzir bem, em termos relativos, a distribuição dos beneficiários e suas características. No que diz respeito, por exemplo, à distribuição regional dos beneficiários ou ainda à distinção das modalidades deficiência e idade do BPC, a Pnad apresenta poucas divergências em relação aos registros administrativos.

Todavia, ainda que a Pnad possa ser tomada como uma boa referência para comparações de valores relativos, não é demais manter a ressalva quanto à vulnerabilidade das conclusões baseadas neste levantamento. A verdade é que, enquanto a coleta dos dados da Pnad, bem como a coleta e compilação de informações nos registros administrativos, não for melhorada, a precisão das afirmações sobre os efeitos das transferências será comprometida. Porém, dada a subestimação dos beneficiários, não seria absurdo especular que, caso houvesse acesso a melhores informações, talvez o quadro que emergisse do estudo dos impactos dos programas sobre a pobreza e a desigualdade fosse ainda mais positivo.

A despeito dessas limitações, as evidências indicam que todos os programas de transferências são bem focalizados. As famílias mais pobres recebem a maior parte dos recursos transferidos por esses programas e é praticamente irrelevante o número de beneficiários entre a população de renda mais alta. Além disso, as transferências reduzem a incidência e a intensidade da pobreza, bem como a desigualdade. Ainda há, no entanto, falhas de cobertura que precisam ser sanadas.

Esse quadro é exatamente o oposto do que se observa com respeito a rendas de alugueis, juros, pensões e aposentadorias superiores ao piso previdenciário de um salário mínimo. Mesmo desprezando a provável subestimação dos montantes originados nesta fontes de renda entre a população mais rica do país, é possível dizer que esses rendimentos reproduzem ou agravam as desigualdades. Trata-se de um ponto particularmente importante, pois os rendimentos de juros consistem em sua maioria de remunerações de títulos públicos, e portanto, são um tipo de transferência do Estado à população mais rica.

As diferenças nas características de renda dos diferentes beneficiários existem, mas são pequenas. Entre os programas, o BPC é mais importante para uma grande parcela de beneficiários que seria indigente sem o programa do que os demais programas de transferência de renda. Já para os pobres acima da linha de indigência, ocorre o contrário. Rigorosamente falando, não é possível dizer inequivocamente qual é o programa mais bem focalizado, pois suas curvas de concentração se cruzam. Mesmo quando são usados índices de concentração que levam em conta a distribuição

das transferências em toda a população, os resultados variam conforme a metodologia utilizada para isolar os rendimentos dos programas, e também segundo a escolha de índices diferentes. De qualquer modo, a conclusão é simples: a comparação dos níveis de focalização dos programas adiciona pouco aos conhecimentos atuais, pois por um lado ambos os programas estão bem focalizados e, por outro, ambos precisam de melhorias em seus padrões de cobertura.

Como é de se esperar, todos as transferências de renda promovem a redução da pobreza. Em razão dos valores transferidos, o BPC, as pensões e as aposentadorias do piso de um salário mínimo são capazes de retirar as famílias da indigência e da pobreza; os demais programas de transferência de renda melhoram a situação das famílias sem, no entanto, serem suficientes para retirar todas elas da pobreza. Em outras palavras, enquanto o BPC e aposentadorias e pensões do piso têm impacto claro sobre a incidência e a intensidade da pobreza – as demais transferências têm efeito forte apenas sobre a intensidade da pobreza – algo importante, mas que contribui pouco para alterar a proporção de pobres na população.

Os programas de transferência têm um papel relevante para explicar a queda na desigualdade observada entre 1995 e 2004. A desigualdade variou tanto em razão de alterações no papel que cada fonte de rendimento possui na composição do rendimento familiar total como em decorrência de mudanças na concentração de cada fonte de rendimentos. A maior parte da queda observada da desigualdade é resultado de redução na concentração de algumas fontes de rendimentos.

No que diz respeito a efeitos de composição, destacam-se a queda da participação da renda do trabalho na renda total; o forte aumento da fração correspondente à renda de aposentadorias e pensões acima do piso previdenciário; e o aumento da participação dos rendimentos dos programas de transferências no rendimento das famílias. Quanto aos efeitos de concentração, ressaltam-se a piora na distribuição dos rendimentos de aposentadorias e pensões acima do piso – o único fator contribuindo para que a desigualdade não caísse ainda mais –; a redução na concentração dos rendimentos do trabalho – a qual está associada a ganhos médios entre a população mais pobre e perdas entre os mais ricos –; e o caráter fortemente progressivo dos programas de transferência de renda.

Em síntese, a aplicação de uma metodologia que permite imputar o valor das transferências de renda nos rendimentos das famílias leva a resultados que indicam que todos os programas de transferência são bem focalizados; todos são capazes de aliviar a pobreza, sendo o BPC e a previdência no piso capazes de retirar as famílias da pobreza; e que todos contribuíram de modo relevante para a queda na desigualdade entre 1995 e 2004.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- FERREIRA, F. H. G.; LEITE, P. G.; LITCHFIELD, J. A. *The rise and fall of Brazilian inequality: 1981 – 2004*. 2006 (World Bank Policy Research Working Paper, n. 3.867).
- FREIJE, S.; BANDO, R.; ARCE, F. *Conditional transfers, labor supply and poverty: microsimulating “oportunidades”*. 2005. Disponível em: <http://wwwtest.aup.edu/lacea2005/system/step2_php/papers/freije_sfre.pdf>.
- HOFFMAN, R. As transferências não são a causa principal da redução da desigualdade. *Econômica*, v. 7, n. 2., p. 335-341, dez. 2005.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Aspectos complementares de educação e acesso a transferências de renda de programas sociais*. Pnad, 2006.
- MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL (MDS). *Manual de orientação do BPC*. 2006. Disponível em: <http://www.desenvolvimento-social.gov.br/relocrys/bpc/manual_1.htm>.
- MEDEIROS, M.; DINIZ, D.; SQUINCA, F. *Cash benefits to disabled persons in Brazil: an analysis of the BPC - Continuous Cash Benefit Programme*. Brasília: International Poverty Centre, 2006 (IPC Working Paper, n. 16).
- SHORROCKS, A. Inequality decomposition by factor components. *Econometrica*, v. 50, p. 193-211, 1982.
- SOARES, S. *Distribuição de renda no Brasil de 1976 a 2004 com ênfase no período entre 2001 e 2004*. Brasília: Ipea, 2006 (Texto para Discussão, n. 1.166).

EDITORIAL

Coordenação

Iranilde Rego

Supervisão

Aeromilson Mesquita

Revisão

Sarah Ribeiro Pontes

Camila de Paula Santos (estagiária)

Karen Varella Maia Corrêa (estagiária)

Olavo Mesquita de Carvalho (estagiário)

Sheila Santos de Lima (estagiária)

Editoração

Bernar José Vieira

Elidiane Bezerra Borges

Luis Carlos da Silva Marques

Gustavo de Souza Ferraz de Oliveira

Rosa Maria Banuth Arendt

Brasília

SBS – Quadra 1 – Bloco J – Ed. BNDES, 9º andar

70076-900 – Brasília – DF

Fone: (61) 3315-5090

Fax: (61) 3315-5314

Correio eletrônico: editbsb@ipea.gov.br

Rio de Janeiro

Av. Nilo Peçanha, 50, 6º andar – Grupo 609

20044-900 – Rio de Janeiro – RJ

Fone: (21) 3515-8433

Fax: (21) 3515-8402

Correio eletrônico: editrj@ipea.gov.br

Tiragem: 130 exemplares

COMITÊ EDITORIAL

Secretário-Executivo

Marco Aurélio Dias Pires

SBS – Quadra 1 – Bloco J – Ed. BNDES,
9º andar, sala 908

70076-900 – Brasília – DF

Fone: (61) 3315-5406

Correio eletrônico: madp@ipea.gov.br