

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO RIO DE JANEIRO

DEPARTAMENTO DE ECONOMIA

MONOGRAFIA DE FINAL DE CURSO

DESIGUALDADE DE RENDA, POBREZA E PROGRAMAS DE
TRANSFERÊNCIA DE RENDA NO BRASIL.

Bernardo Couto de Almeida

No. de Matrícula: 0115966-1

Orientador: João Barbosa de Oliveira

Novembro de 2006

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO RIO DE JANEIRO

DEPARTAMENTO DE ECONOMIA

MONOGRAFIA DE FINAL DE CURSO

DESIGUALDADE DE RENDA, POBREZA E PROGRAMAS DE
TRANSFERÊNCIA DE RENDA NO BRASIL.

Bernardo Couto de Almeida

No. de Matrícula: 0115966-1

Orientador: João Barbosa de Oliveira

“Declaro que o presente trabalho é de minha autoria e que não recorri para realizá-lo, a nenhuma forma de ajuda externa, exceto quando autorizado pelo professor tutor”.

Novembro de 2006

“As opiniões expressas neste trabalho são de responsabilidade única e exclusiva do autor”.

Agradecimentos:

Ao professor João Manoel Pinho de Mello, pelo impulso inicial.

Ao professor João Barbosa de Oliveira, pela orientação.

Aos meus pais e minha irmã, por todo apoio e carinho.

Índice

Índice.....	4
Índice de Figuras.....	5
1. Introdução.....	7
2. Medidas de Desigualdade e Pobreza.....	9
3. Desigualdade Social e Pobreza no Brasil: Evolução e Causas.....	20
4. Os Programas de Transferência de Renda no Brasil.....	29
5. O Impacto do Bolsa Família Sobre a Desigualdade e a Pobreza.....	36
6. Conclusão.....	50
7. Referências Bibliográficas.....	51

Índice de Figuras

Figura 01: Curva de Lorenz: Brasil – 1990 – pág. 10

Figura 02: Principais Características da Distribuição do Rendimento de Todas as Fontes de Pessoas Economicamente Ativas no Brasil – 1997 – pág. 12

Figura 03: Curva dos Quantis para o Rendimento Mensal das Pessoas Economicamente Ativas com Rendimento – 1997 – pág. 13

Figura 04: Principais Características da Distribuição do Rendimento Familiar Per Capita no Brasil, Conforme a Situação do Domicílio – 1997 – pág. 14

Figura 05: Número de Pessoas, Média e Percentis da Distribuição do Rendimento Familiar Per Capita em Seis Regiões do Brasil – 1997– pág. 15

Figura 06: Número de Pobres e Insuficiência de Renda em Seis Regiões do Brasil, Conforme o Valor do Rendimento Familiar Per Capita e Adotando uma Linha de Pobreza de R\$ 60 - Setembro de 1997 – pág. 18

Figura 07: Medidas de Pobreza em Seis Regiões do Brasil, Conforme o Valor do Rendimento Domiciliar Per Capita e Adotando uma Linha de Pobreza de R\$ 60 – Setembro de 1997 – pág. 18

Figura 08: O Brasil no Contexto Internacional: Desigualdade nos Anos 80 e 90 – pág. 20

Figura 09: Evolução Temporal dos Indicadores de Desigualdade de Renda – pág. 21

Figura 10: Resultados de uma Decomposição Estática de Três Medidas de Desigualdade – pág. 25

Figura 11: Decomposição Parcial Estimada da Desigualdade de Renda no Brasil – pág. 26

Figura 12: Evolução de Alguns Indicadores Sociais – pág. 28

Figura 13: Clientela Atendida e Repasse dos Programas Bolsa-Escola, Bolsa-Alimentação e PETI (Dezembro de 2001 e de 2002) – pág. 31

Figura 14: Valores dos Benefícios que as Famílias Integrantes do Programa Bolsa-Família Podem Receber – pág. 33

Figura 15: Quantidade de Municípios/Famílias Atendidas Pelo Bolsa-Família em Outubro de 2006 – pág. 35

Figura 16: Curvas de Crescimento para Pobres nos Períodos 1997-2004, 2001-2004 e 2002-2004 – pág. 37

Figura 17: Participação (ϕ_h) de Cada Parcela na Renda Total, Brasil, 1997-2004 – pág. 40

Figura 18: Razões de Concentração (C_h) Relativas ao índice de Gini da Distribuição do Rendimento Domiciliar Per Capita, Brasil, 1997-2004 – pág. 40

Figura 19: Decomposição da Mudança no Índice de Gini da Distribuição do Rendimento Domiciliar Per Capita Entre 1997 e 2004: $\Delta G = -0,0315$ – pág. 41

Figura 20: Efeito Percentual de Cada Parcela do Rendimento na Mudança do Índice de Gini da Distribuição do Rendimento Domiciliar Per Capita no Brasil, e o Valor Dessa Mudança (ΔG) em vários períodos – pág. 42

Figura 21: Participação (ϕ_h) das Parcelas JUR no Rendimento Total e Razões de Concentração (C_h) Relativas ao Índice de Gini; Efeitos Percentuais da Parcela JUR do Rendimento na Mudança do Índice de Gini (G) da Distribuição do Rendimento Domiciliar Per Capita – pág. 43

Figura 22: Pesos (%) de Cada Renda na Renda Total – pág. 45

Figura 23: Medidas de Pobreza em 2003 e 2004 e Valores Simulados Para 2004 Mantendo o Total de JUR Recebido Pelos Pobres Igual ao Valor de 2003 – pág. 46

Figura 24: Medidas de Pobreza em 2002 e 2004 e Valores Simulados Para 2004 Mantendo o Total de JUR Recebido Pelos Pobres Igual ao Valor de 2002 – pág. 47

Figura 25: Simulação do Impacto de Transferência do Bolsa-Família – Pobres – 2002 – pág. 48

Figura 26: Simulação do Impacto de Transferência do Bolsa-Família – Indigentes – 2002 – pág. 48

1 – Introdução

O Brasil é um país profundamente desigual e estruturalmente injusto. Somos um dos países mais desiguais do planeta e esta desigualdade tem sido uma característica permanente da nossa estrutura econômica e social. De acordo com dados da PNAD, a participação dos 20% mais pobres da população na renda total, por exemplo, é da ordem de 2,5%. O Brasil é o quinto pior do mundo na participação dos pobres sobre a renda do país. Tomando o extremo oposto, os 20% mais ricos da população se apropriam de 63,8% da renda. O histórico do Brasil confirma, infelizmente, uma tendência de enorme desigualdade na distribuição de renda e elevados níveis de pobreza. Um país desigual, exposto ao desafio histórico de enfrentar uma herança de injustiça social, que excluiu parte significativa de sua população do acesso a condições mínimas de dignidade e cidadania. Existem diversas razões pelas quais a desigualdade de renda necessita ser investigada e monitorada. Em primeiro lugar, ela tem um impacto direto sobre o bem-estar social na medida em que as sociedades têm preferência por equidade. Além disso, está diretamente relacionada ao nível de diversas variáveis socioeconômicas importantes como, por exemplo, a taxa de poupança da economia, a taxa de mortalidade infantil e a extensão da pobreza.

A pobreza, resultado da combinação de fatores sócio-econômicos e políticos diversos, revela-se uma das mais perversas faces da desigualdade social que vem exigindo, para além da identificação de suas causas, a descoberta de alternativas criativas para a sua superação.

Apesar das reconhecidas dificuldades operacionais, vem ganhando importância no Brasil, desde meados da década de noventa, mecanismos antipobreza baseados em transferência de renda. Dentre os principais programas de transferência de renda, destaca-se o Bolsa Família, criado no governo Lula. O Programa Bolsa Família é um programa de transferência direta de renda com condicionalidades que beneficia famílias pobres (com renda mensal por pessoa de R\$ 60,01 a R\$ 120,00) e extremamente pobres (com renda mensal por pessoa de até R\$ 60,00).

Segundo informações do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, em julho do ano de 2006, 11.120.353 famílias foram atendidas pelo programa com um valor investido de R\$ 683.130.503,00. Destaca-se dessa maneira a importância do Bolsa-Família como forma de combate à pobreza e desigualdade social.

Esta monografia pretende tratar o problema da desigualdade de renda e da pobreza no Brasil a partir de uma visão da evolução histórica dos principais indicadores. Para isso, faremos inicialmente uma breve descrição desses indicadores. Após a apresentação da evolução histórica do problema, comentaremos as principais características dos programas de transferência de renda aplicados no Brasil. Finalmente, procuraremos analisar o impacto desses programas, em especial o Bolsa Família, criado em outubro de 2003, sobre a desigualdade e a pobreza.

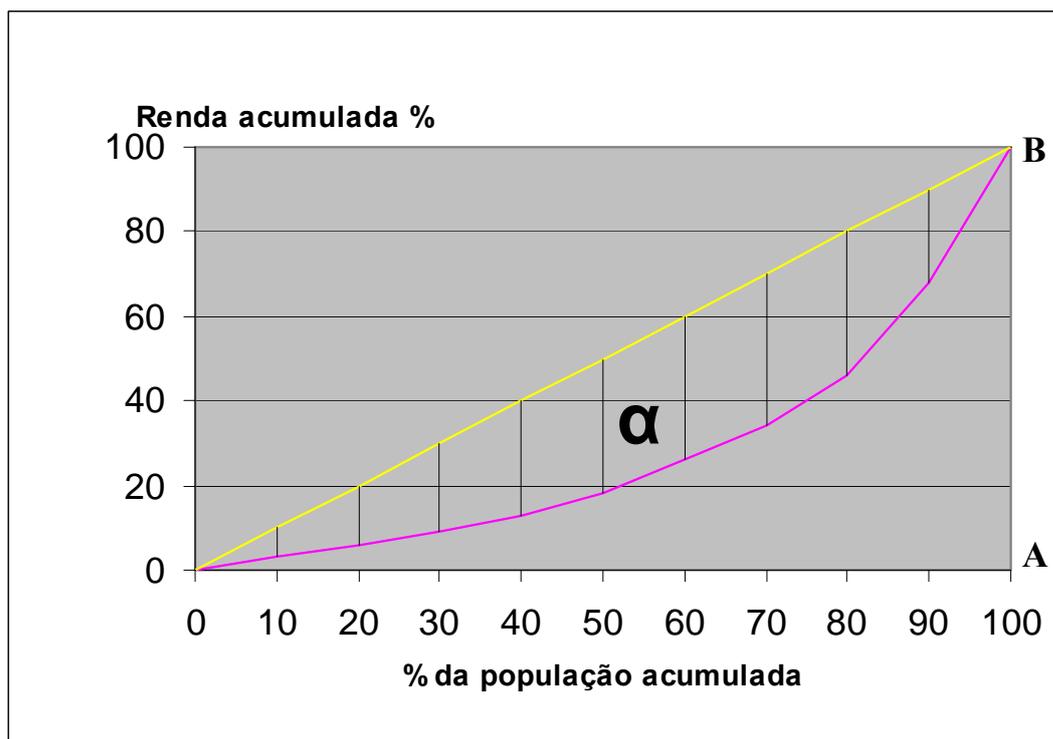
2 – Medidas de Desigualdade e Pobreza

Há várias formas de se definir desigualdade e para cada uma delas há diferentes recursos para representá-la em uma distribuição. Representações gráficas são um desses recursos. As representações gráficas permitem visualizar de maneira bastante direta e simples uma distribuição, bem como comparar os níveis de desigualdades de diferentes distribuições. As Medidas de desigualdade mais conhecidas são o Coeficiente de Gini e os índices de Theil que sintetizam a informação da desigualdade em um único valor.

De todas as ferramentas gráficas usadas para representar a desigualdade em uma distribuição, a Curva de Lorenz é a mais conhecida. Em 1905, o economista americano Max Otto Lorenz (1876-1959) publica o artigo “Methods of Measuring the Concentration of Wealth”, o qual influencia praticamente todos os estudos posteriores no campo da desigualdade. Lorenz discute os métodos existentes à época e propõe uma forma de se analisar a desigualdade que hoje é chamada a Curva de Lorenz¹.

Em termos práticos, para obter a Curva de Lorenz deve-se ordenar a população segundo rendimentos e acumular as frações de 0% a 100% da população. Em seguida acumulamos as frações de 0% a 100% dos rendimentos e marcamos as frações acumuladas de população no eixo horizontal e as frações de rendimentos acumulados no eixo vertical. A Curva de Lorenz começa no ponto (0,0), uma vez que se não se contou ninguém, não há renda alguma; e termina no ponto (100,100), uma vez que quando todos foram contados toda a renda foi acumulada. Ela é sempre crescente, uma vez que cada pessoa nova traz sua renda ao bolo – se existem pessoas com renda zero, a Curva é plana até a primeira pessoa com renda positiva. A linha reta diagonal ligando os pontos (0,0) e (100,100) chama-se a Reta da Igualdade Perfeita e representa uma situação hipotética na qual todos têm o mesmo rendimento. Quanto mais perto da Reta da Igualdade Perfeita estiver a Curva de Lorenz, mais igual será a distribuição de renda. O dobro da área entre a Curva de Lorenz e a Reta da Igualdade Perfeita é uma das medidas de desigualdade mais usadas e se chama de Índice de Gini. A Curva de Lorenz confirma o panorama da desigualdade social no Brasil.

¹ Ver Medeiros (2006)

Figura 01: Curva de Lorenz: Brasil – 1990.

Fonte: PNAD – IBGE

A Curva de Lorenz delimita uma área de desigualdade α – que teoricamente, varia de 0 a 0,5, o que é área do triângulo OAB. O índice de Gini é definido como o quociente entre a área de desigualdade α verificada e seu valor teórico máximo de 0,5: $Gini = \alpha/0,5$

Ele assume valores entre os limites teóricos mínimo de 0 (nenhuma desigualdade) e máximo de 1 (desigualdade máxima).

Dentre as medidas de desigualdade mais utilizadas explicitaremos abaixo o índice T de Theil que, junto com o índice de Gini anteriormente definido, será bastante mencionado neste trabalho. O índice T de Theil pode ser escrito da seguinte forma:

$$T = \sum_g \alpha_g \beta_g \ln \alpha_g \beta_g + \sum_g \alpha_g \beta_g T_g$$

O primeiro termo à direita corresponde à desigualdade entre grupos e o segundo à desigualdade intragrupos. Note-se que $\alpha_g \beta_g$ é a participação de cada grupo na renda total, de tal modo que o seu somatório ao longo dos G grupos é 1. No caso do índice L de Theil, os pesos são as frações populacionais de cada grupo.

Além da Curva de Lorenz explicitada acima, temos as Curvas de Lorenz Generalizadas que são instrumentos muito usados em análise de dominância de bem-

estar entre distribuições. Elas trazem informações sobre o nível e a forma das distribuições, tal como as Curvas de Quantis, que serão abordadas em seguida. A Curva de Lorenz Generalizada associa a fração acumulada de renda multiplicada pela média da distribuição à fração acumulada da população, ordenada de forma crescente em relação à renda.

Para descrever a distribuição de renda na Inglaterra, Pen (1971) imaginou uma parada de pessoas ordenadas conforme valores crescentes da renda e admitiu que, num passe de mágica, as pessoas ficassem com altura proporcional à sua renda, de maneira que a altura média correspondesse à pessoa com renda média². A Parada de Pen é uma metáfora extremamente criativa e simples usada para descrever uma distribuição de renda. Nela, a desigualdade de rendimentos é associada à desigualdade na altura das pessoas. Esse recurso chama atenção para o fato de que se a altura das pessoas fosse proporcional a suas rendas, se viveria em uma sociedade formada por uma grande massa de anões e uma pequena elite de gigantes. A representação gráfica mais comumente associada à Parada de Pen é a Curva de Quantis.

A Curva de Quantis une o valor dos rendimentos do indivíduo mais rico de cada estrato da população em um gráfico de duas dimensões no qual o eixo horizontal representa quantidades de pessoas por meio de frações da população (os quantis) e o eixo vertical representa o valor da renda das pessoas. Para exemplificar, segue abaixo a Figura 02 com dados da PNAD de 1997 e, em seguida, a Curva de Quantis (Figura 03) baseada nestes dados.

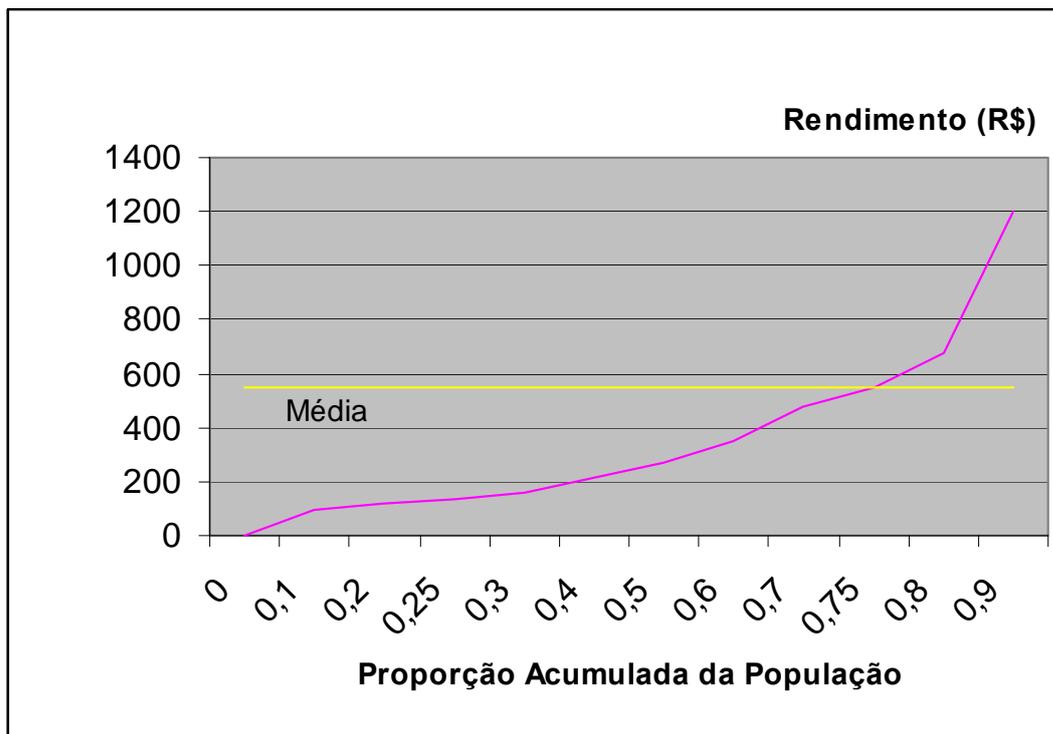
² Ver Hoffmann (2000)

Figura 02: Principais Características da Distribuição do Rendimento de Todas as Fontes de Pessoas Economicamente Ativas no Brasil – 1997.

Estatística	Total	Homens	Mulheres
Pessoas (mil)	60.910	38.156	22.754
Rendimento Médio (R\$)	545	626	410
10° percentil	95	100	70
20° percentil	120	135	120
25° percentil	133	160	120
30° percentil	160	198	120
40° percentil	212	240	170
50° percentil	273	300	220
60° percentil	350	400	270
70° percentil	480	520	350
75° percentil	550	600	400
80° percentil	680	800	500
90° percentil	1.200	1.400	900
95° percentil	2.000	2.040	1.500
99° percentil	4.500	5.000	3.082
<i>Renda Recebida pelos</i>			
40% mais pobres	9,0	9,1	9,8
50% mais pobres	13,4	13,5	14,5
20% mais ricos	63,3	63,3	61,7
10% mais ricos	47,2	47,3	45,2
5% mais ricos	33,6	33,7	31,6
1% mais ricos	13,5	13,5	12,0
Relação média 10+/40-	21,0	20,8	18,4
Índice de Gini	0,584	0,584	0,564
T de Theil	0,703	0,703	0,634
L de Theil	0,630	0,627	0,581

Fonte: PNAD de 1997

Figura 03: Curva dos Quantis para o Rendimento Mensal das Pessoas Economicamente Ativas com Rendimento – 1997.



Fonte: PNAD de 1997

A Figura 02 mostra várias características da distribuição do rendimento de todas as fontes para a PEA com rendimento, distinguindo homens e mulheres.

Observando os dados podemos verificar que o primeiro quartil (ou 25º percentil) da distribuição do rendimento das pessoas economicamente ativas com rendimento é R\$ 133, ou seja, 25% dessa população ganham R\$ 133 ou menos, e 75% ganham pelo menos R\$ 133. O 95º percentil é R\$ 2 mil, significando que cada uma das pessoas que estão entre os 5% mais ricos ganha pelo menos R\$ 2 mil.

Na Figura 03 temos a Curva dos Quantis para a PEA, onde podemos observar um patamar bastante extenso com ordenada por volta de R\$ 120 (salário mínimo vigente em 1997) revelando a desigual estrutura de distribuição de renda brasileira.

Podemos ainda avaliar na Figura 02 que todos os percentis da distribuição da renda para a PEA masculina são maiores do que os percentis correspondentes da distribuição da renda para a PEA feminina. Concluímos que a Curva dos Quantis para a PEA masculina está acima da Curva dos Quantis para a PEA feminina. Desse modo, a distribuição da renda para a PEA masculina domina a distribuição da renda para a PEA feminina.

As medidas vistas até aqui podem ser aplicadas sobre a distribuição do rendimento familiar per capita. O rendimento familiar per capita é obtido dividindo o rendimento de cada família pelo respectivo número de pessoas. De acordo com dados da PNAD de 1997, o rendimento médio per capita era de R\$ 243,7. De acordo com os dados, pessoas com rendimento acima de R\$ 857 estão entre os 5% mais ricos, que ficam com 34,1% da renda total declarada.

Figura 04: Principais Características da Distribuição do Rendimento Familiar Per Capita no Brasil, Conforme a Situação do Domicílio – 1997.

Estatística	Total	Situação do Domicílio	
		Urbana	Rural
Pessoas (mil)	152.270	121.258	31.012
Rendimento Médio (R\$)	243,7	281,4	96,4
10° percentil	25,0	35,7	13,7
20° percentil	45,5	60,0	23,3
25° percentil	56,7	71,4	28,0
30° percentil	65,0	83,3	32,0
40° percentil	90,0	113,3	41,7
50° percentil	120,0	145,0	55,0
60° percentil	158,3	190,0	70,0
70° percentil	215,0	252,5	91,5
75° percentil	255,0	300,0	107,4
80° percentil	311,2	366,7	120,0
90° percentil	533,3	612,5	194,0
95° percentil	857,0	980,0	290,0
99° percentil	2.000,0	2.200,0	733,3
<i>Renda Recebida pelos</i>			
40% mais pobres	7,4	8,3	9,3
50% mais pobres	11,8	12,8	14,3
20% mais ricos	64,4	62,6	59,8
10% mais ricos	47,8	46,0	44,2
5% mais ricos	34,1	32,5	32,2
1% mais ricos	13,8	12,9	14,7
Relação média 10+/40-	25,7	22,2	19,0
Índice de Gini	0,607	0,587	0,563
T de Theil	0,749	0,692	0,687

Fonte: PNAD de 1997

A Figura 04 nos mostra que a distribuição da renda na área urbana domina, em primeira ordem, a distribuição na área rural. O rendimento médio per capita na área urbana é quase três vezes maior do que na área rural. Observa-se que a desigualdade na área rural é um pouco menor do que na área urbana. Mas a desigualdade para toda a população é maior do que a desigualdade dentro da área urbana ou dentro da área rural.

Figura 05: Número de Pessoas, Média e Percentis da Distribuição do Rendimento Familiar Per Capita em Seis Regiões do Brasil – 1997.

Região	Nº de Pessoas (mil)	Rendimento Médio (R\$)	PERCENTIL						
			10°	25°	50°	75°	90°	95°	99°
Norte^a	7.493	180,5	24	45	90	181	383	613	1.500
Nordeste	44.095	128,1	15	30	60	120	255	450	1.250
MG + ES + RJ	32.723	262,2	36	68	132	267	552	897	2.181
SP	33.894	366,4	61	117	213	400	785	1.200	2.500
Sul	23.437	268,5	40	76	150	295	583	875	2.000
Centro-Oeste	10.629	264,7	37	67	125	258	562	975	2.250
Total	152.270	243,7	25	57	120	255	533	857	2.000

Fonte: PNAD de 1997

^a Exclusive área rural de RO, AC, AM, RR, PA e AP

Por fim, a Figura 05 acima revela que a desigualdade entre regiões é um componente importante da desigualdade da distribuição de renda no Brasil. Observa-se que o rendimento per capita médio no Estado de São Paulo é 2,9 vezes maior do que no Nordeste.

Falaremos agora de medidas de mensuração da pobreza. A idéia de pobreza está associada a condições de vida inadequadas, decorrentes de baixos rendimentos. São situações de carência em que os indivíduos não conseguem manter um padrão mínimo de vida condizente com as referências socialmente estabelecidas em cada contexto histórico. A noção de linha de pobreza equivale a esta medida. Uma linha de pobreza pretende ser o parâmetro que permite a uma sociedade específica considerar como pobres todos aqueles indivíduos que se encontrem abaixo do seu valor.

Em 1962, Townsend em seu estudo sobre pobres na Inglaterra enfatizou o caráter necessariamente relativo da noção de pobreza. Ele afirmou: “Minha tese principal é que tanto pobreza como subsistência são conceitos relativos, só podendo ser definidos em relação aos recursos materiais e emocionais disponíveis numa determinada época aos membros de uma dada sociedade ou de diferentes sociedades”. Posteriormente, as discussões passaram a gravitar em torno da natureza do fenômeno da pobreza em países apresentando diferentes níveis de desenvolvimento social e produtivo, o que remete às noções de pobreza absoluta versus relativa. Pobreza absoluta está estreitamente vinculada às questões de sobrevivência física; portanto, ao não-atendimento das necessidades vinculadas ao mínimo vital. O conceito de pobreza relativa define necessidades a serem satisfeitas em função do modo de vida predominante na sociedade em questão, o que significa incorporar a redução das desigualdades de meios entre

indivíduos como objetivo social. Implica, conseqüentemente, delimitar um conjunto de indivíduos “relativamente pobres” em sociedades onde o mínimo vital já é garantido a todos.

Antes de calcular qualquer medida de pobreza, é necessário estabelecer o valor da linha de pobreza. Nas economias modernas e monetizadas, onde parcela ponderável das necessidades das pessoas é atendida através de trocas mercantis, é natural que a noção de atendimento às necessidades seja operacionalizada de forma indireta, via renda. Trata-se de estabelecer um valor monetário associado ao custo do atendimento das necessidades médias de uma pessoa de uma determinada população. Quando se trata especificamente das necessidades nutricionais, esse valor é denominado linha de indigência, ou de pobreza extrema, em referência ao caráter essencial das necessidades alimentares. Quando se refere ao conjunto mais amplo de necessidades, trata-se da chamada linha de pobreza. Assim, pobres são aqueles com renda se situando abaixo do valor estabelecido como linha de pobreza, incapazes, portanto, de atender ao conjunto de necessidades consideradas mínimas naquela sociedade. Indigentes, um subconjunto dos pobres, são aqueles cuja renda é inferior à necessária para atender apenas às necessidades nutricionais.

Trata-se de questão difícil o estabelecimento de um parâmetro de valor a ser usado como linha de pobreza, tema abordado em vários trabalhos de Sônia Rocha. Para que seja válida a comparação entre medidas de pobreza calculadas em duas situações distintas é essencial que haja correspondência no valor real das linhas de pobreza para as duas situações. Um erro comum, no Brasil, é comparar as medidas de pobreza calculadas em diferentes períodos usando o salário mínimo corrente como linha de pobreza em cada período. Pode acontecer que os resultados reflitam essencialmente alterações no valor real do salário mínimo, e não mudanças no grau de pobreza absoluta da população.

A determinação da linha de pobreza com base, essencialmente, no custo dos alimentos leva a subestimar a pobreza rural em comparação com a urbana.

Podemos mensurar a pobreza através de suas manifestações ou conseqüências como: condições inadequadas de habitação, mortalidade infantil, desnutrição, etc.

A variável que parece ser mais adequada para análise da pobreza é o rendimento familiar per capita.

As Figuras 06 e 07 apresentarão abaixo informações para uma análise da pobreza em seis regiões do Brasil com base na PNAD 1997.

Adotando uma linha de pobreza de R\$ 60 per capita, o que corresponde à metade do salário mínimo vigente no mês de referência da PNAD de 1997, verifica-se que do total de 152,27 milhões de pessoas com declaração de rendimento familiar per capita, 43,25 milhões são pobres. A proporção de pobres é $H=0,284$ ou 28,4%, conforme demonstra abaixo a Figura 07. A proporção de pobres é uma medida de pobreza simples e bastante utilizada. São consideradas pobres as pessoas cujo rendimento não superar uma determinada linha de pobreza z (R\$ 60 per capita no nosso exemplo). Seja h o número de pobres em uma população com n pessoas. A proporção de pobres na população é dada por $H=\frac{h}{n}$. Medidas mais sofisticadas procuram levar em consideração a intensidade da pobreza, considerando a insuficiência de renda de cada pobre, que é a diferença entre a linha de pobreza e o rendimento do pobre. Seja S a insuficiência de renda de todos os pobres. Fixado o número de pobres, o valor máximo da insuficiência de renda total é hz , que ocorre quando todos os pobres tiverem renda nula. A razão de insuficiência de renda é: $I=\frac{S}{hz}$.

Se admitirmos que o número de pobres pode crescer até incluir toda a população, o valor máximo da insuficiência de renda é nz . Definimos o índice de insuficiência de renda como: $\varphi_1=\frac{S}{nz}$.

Verificamos que: $\varphi_1=HI$.

Figura 06: Número de Pobres e Insuficiência de Renda em Seis Regiões do Brasil, Conforme o Valor do Rendimento Familiar Per Capita e Adotando uma Linha de Pobreza de R\$ 60 - Setembro de 1997.

Região	População		Pobres		Renda Total		Insuficiência de Renda	
	Nº (mil)	%	Nº (mil)	%	R\$ milhões	%	R\$ milhões	%
Norte ^a	7.493	4,9	2.711	6,3	1.352	3,6	71	6,0
Nordeste	44.095	29,0	23.013	53,2	5.651	15,2	665	56,7
MG + ES + RJ	32.723	21,5	7.305	16,9	8.580	23,1	177	15,1
SP	33.894	22,3	3.351	7,7	12.418	33,5	97	8,3
Sul	23.437	15,4	4.470	10,3	6.292	17,0	106	9,0
Centro-Oeste	10.629	7,0	2.401	5,6	2.814	7,6	57	4,9
Total	152.270	100,0	43.250	100,0	37.107	100,0	1.174	100,0

Fonte: PNAD de 1997

^a Exclusive área rural de RO, AC, AM, RR, PA e AP

Figura 07: Medidas de Pobreza em Seis Regiões do Brasil, Conforme o Valor do Rendimento Domiciliar Per Capita e Adotando uma Linha de Pobreza de R\$ 60 – Setembro de 1997.

Região	Proporção de Pobres (H)	Índice de Insuficiência de Renda ($\phi_1 = HI$)	Relação entre Insuficiência de Renda e Renda Total (%)
Norte ^a	0,362	0,157	5,22
Nordeste	0,522	0,251	11,78
MG + ES + RJ	0,223	0,090	2,07
SP	0,099	0,048	0,78
Sul	0,191	0,075	1,69
Centro-Oeste	0,226	0,090	2,03
Total	0,284	0,128	3,16

Fonte: PNAD de 1997

^a Exclusive área rural de RO, AC, AM, RR, PA e AP

Verificamos na Figura 07 que o índice de insuficiência de renda (ϕ_1) é igual a 0,128; este índice sintético (ϕ_1) têm valor numérico baixo mesmo quando há muita pobreza. Isso acontece porque esse índice só atinge seu valor máximo (igual a 1) na situação extrema em que toda a população tem rendimento igual a zero.

Podemos ainda verificar na Figura 06 que a região Nordeste, com 29% da população analisada, tem mais da metade do total de pessoas pobres e quase 57% da insuficiência de renda. A região Nordeste também se destaca na Figura 07, com

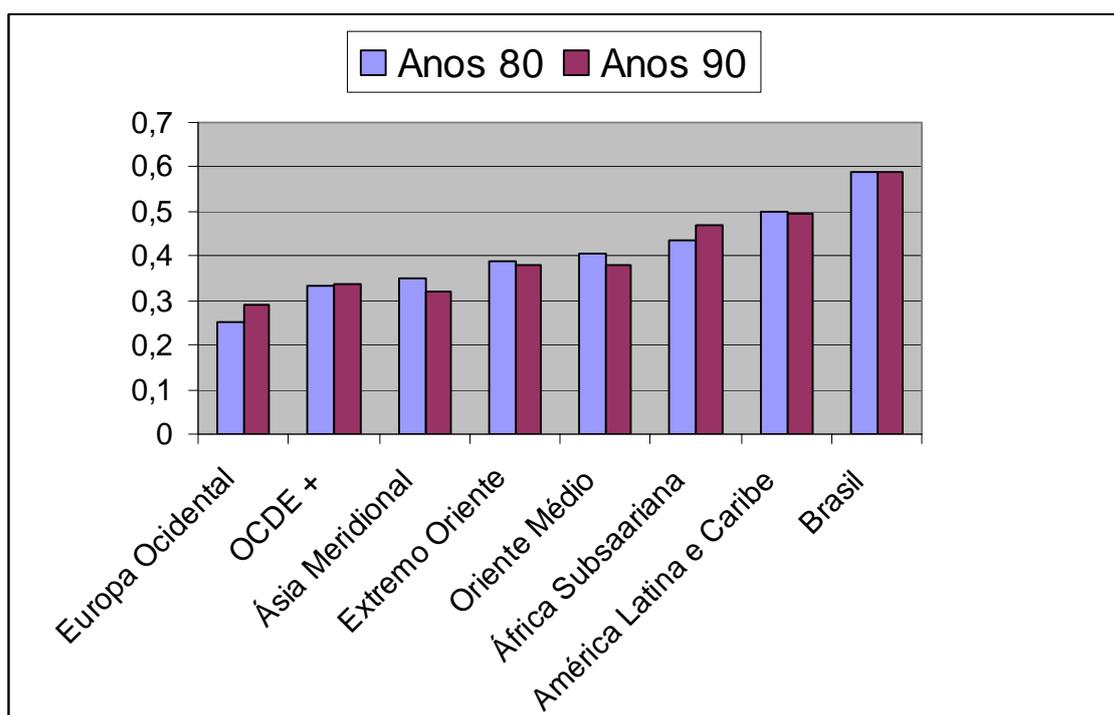
medidas de pobreza cujo valor está próximo do dobro do observado para o país como um todo. As medidas de pobreza também são relativamente altas na região Norte.

Na última coluna da Figura 07 a relação percentual entre a insuficiência de renda e a renda total declarada. Embora essa relação chegue a 11,78% no Nordeste, para o Brasil como um todo ela é de 3,16%. Isso significa que bastaria redistribuir pouco mais de 3% da renda total para eliminar a pobreza como foi definida, isto é, fazer com que todos os brasileiros tivessem um rendimento domiciliar per capita de pelo menos R\$ 60 por mês.

3 - Desigualdade Social e Pobreza no Brasil: Evolução e Causas

Apesar da desigualdade de renda estar caindo desde 2001, o Brasil ainda é um dos campeões mundiais da alta desigualdade. Essa posição de destaque internacional pode ser ilustrada com dados do coeficiente de Gini.

Figura 08: O Brasil no Contexto Internacional: Desigualdade nos Anos 80 e 90.



Os coeficientes de Gini (exceto o brasileiro) vêm de Deininger e Squire (1996)
O Gini brasileiro dos anos 80 é a média simples de Ferreira e Litchfield (1999)

As comparações acima, baseadas nos dados de Deininger e Squire (1996), evidenciam a posição de destaque internacional do Brasil como uma das sociedades mais desiguais. Durante as duas últimas décadas a média do coeficiente de Gini brasileiro para a distribuição da renda total familiar per capita foi de 0,59, conforme dados da PNAD. Durante o mesmo período, a média latino-americana ficou entre 0,49 e 0,50 e a africana entre 0,43 e 0,47. Em países menos desiguais como os mais ricos da OCDE, o mesmo índice médio não ultrapassou 0,34.

Além da comparação do Brasil com outros países, podemos observar dados da evolução do grau de desigualdade de renda ao longo das últimas décadas, que, apesar de diversas flutuações e transformações macroeconômicas, indicam uma estabilidade da desigualdade.

Figura 09: Evolução Temporal dos Indicadores de Desigualdade de Renda.

Ano	Coefficiente de Gini	Índice de Theil
1977	0,623	0,907
1978	0,604	0,767
1979	0,593	0,719
1981	0,582	0,675
1982	0,589	0,697
1983	0,594	0,713
1984	0,588	0,696
1985	0,596	0,744
1986	0,587	0,715
1987	0,599	0,734
1988	0,615	0,772
1989	0,634	0,885
1990	0,612	0,767
1992	0,580	0,689
1993	0,602	0,765
1995	0,599	0,728
1996	0,600	0,726
1997	0,600	0,732
1998	0,598	0,729
1999	0,592	0,706
2001	0,593	0,719
2002	0,587	0,705
2003	0,581	0,680
2004	0,569	0,656

Fonte: PNAD – IBGE

A evolução da desigualdade brasileira não é animadora. Após crescer de forma pronunciada durante as décadas de 60 e 70, o índice de Gini permaneceu estável durante a maior parte dos anos 80, com pequenas reduções em 1984 e 1986, mas voltou a piorar com a hiperinflação que se seguiu ao fracasso do Plano Cruzado, atingindo o pico global da série (0,634) em 1989. A partir desse alto nível, a década de 90 foi caracterizada por uma queda na desigualdade, com uma redução em 1992 e outra mais permanente após a estabilização da economia com o Plano Real de 1994. No período imediatamente posterior à implementação do Plano Real observamos melhorias na distribuição de renda, conforme valores calculados para o índice *T* de Theil nos anos 90 (em 1993 tínhamos um índice *T* de Theil calculado em 0,765; em 1995 o índice calculado foi de 0,728)³. Recentemente, estudos com base na PNAD, a mais importante

³ Ver Ramos e Vieira (2000)

fonte anual de informações sobre a realidade brasileira, revelam que a desigualdade de renda no Brasil encontrou seu nível mais baixo em 2004, como veremos adiante.

Barros (2006) menciona que recentemente, entre 2001 e 2004, houve uma forte redução na desigualdade de renda no país. Essa queda recente, entretanto, não foi a maior nem a mais prolongada dos últimos 30 anos. Podemos observar três grandes reduções na desigualdade de renda ao longo desses anos. A primeira ocorreu no quinquênio 1976/1981, quando o coeficiente de Gini declinou em quase 7% e o índice *T* de Theil, em 22%. A segunda queda importante da desigualdade ocorreu no triênio 1989/1992. Coeficiente de Gini se reduziu 8% e o índice *T* de Theil, 22%. Essas duas quedas foram maiores e pelo menos tão prolongadas quanto à ocorrida no triênio 2001/2004, quando o coeficiente de Gini caiu 4% e o índice de *T* Theil, 9%.

Apesar da recente queda, a desigualdade de renda brasileira permanece muito alta. Para o país se alinhar ao padrão internacional, seria necessário que o grau de desigualdade continuasse a declinar à velocidade observada ao longo do último triênio, por mais 25 anos⁴.

No que tange à redução da desigualdade entre 1993 e 2004, observando os dados de evolução dos indicadores de desigualdade de renda, verificamos que essa queda não foi igualmente distribuída ao longo de todo o período, 71% dela esteve concentrada no período 2001-2004. Entre os aspectos determinantes dessa queda destaca-se o significativo aumento no volume e no grau de focalização das políticas de transferência de renda do governo, em particular no período mais recente. Esse será nosso foco nos capítulos seguintes.

Apesar da recente melhoria na desigual distribuição dos rendimentos, continuamos enxergando um cenário de concentração da renda onde os indivíduos que correspondem à parcela dos 20% mais ricos da população se apropriam de uma renda média entre 24 e 35 vezes superior à dos 20% mais pobres; os 10% mais ricos, por sua vez, dispõem de uma renda que oscila entre 22 e 31 vezes acima do valor da renda obtida pelos 40% mais pobres da população brasileira.

Como último destaque, de acordo com dados da PNAD 2004, os indivíduos que se encontram entre os 10% mais ricos da população se apropriam de cerca de 50% do total da renda das famílias. No outro extremo, os 50% mais pobres da população detêm, ao longo de todo período analisado, pouco mais de 10% da renda. Vemos ainda que o grupo dos 20% mais pobres se apropria, em conjunto, somente de cerca de 2% do total

⁴ Ver Barros (2006)

da renda. Por fim, o seleto grupo composto pelos 1% mais ricos da sociedade concentram uma parcela da renda superior à apropriada pelos 50% mais pobres, ou seja, a desigualdade de renda brasileira permanece muito alta.

Afinal, quais são os determinantes da desigualdade de renda no Brasil?

A geração e a produção da desigualdade de renda têm sido investigadas no Brasil com intensidade após o golpe militar de 1964 e a publicação dos censos demográficos de 1960 e 1970, com a conseqüente constatação de um enorme crescimento no grau de desigualdade de renda ao longo dos anos 60. As causas para a desigualdade são variadas e complexas. Os trabalhos pioneiros foram de Albert Fishlow (1972) e Carlos Langoni (1973).

Em 1973, com o trabalho de Langoni, estudou-se como a desigualdade de renda é gerada e revelada pelo mercado de trabalho a partir da heterogeneidade da força de trabalho com respeito a nível educacional, idade, sexo, setor de atividade e região de residência. Chegou-se a conclusão que um dos principais determinantes da desigualdade de renda no Brasil é a disparidade educacional entre os membros da força de trabalho. Enquanto Langoni via na distribuição da educação, e na estrutura de seus retornos, a principal causa da desigualdade no Brasil, Fishlow se baseava numa espécie de “luta de classes” cuja principal arena era o mercado de trabalho. Neste mercado, os retornos à educação ou à experiência estariam sendo comprimidos por políticas que enfraqueciam o poder de barganha dos trabalhadores, e permitia que seus ganhos reais fossem corroídos pela inflação que, desde meados dos anos 60, não parava de crescer.

Posteriormente surgiram trabalhos de Bonelli e Sedlacek (1989), Hoffman (1989), Ramos (1993), Paes de Barros e Mendonça (1995) e Ferreira e Litchfield (1996 e 1999).

Descreveremos abaixo, em termos genéricos, as causas da desigualdade na distribuição de renda em cinco grupos distintos de fatores⁵.

O primeiro é a existência de diferenças entre indivíduos no que diz respeito às suas características natas, tais como raça, gênero, inteligência e/ou riqueza inicial. O segundo é a existência de diferenças entre indivíduos no que diz respeito a características individuais adquiridas, tais como nível educacional e experiência profissional.

O terceiro está relacionado aos mecanismos através dos quais o mercado de trabalho, principal canal de transformação das características individuais em renda, age sobre os dois grupos de características acima, transformando-as em diferenças no

⁵ Ver Ferreira (2000)

rendimento do trabalho. Podemos dividir este último grupo em mais três canais distintos:

Por *discriminação* entende-se a diferença de remuneração entre dois postos de trabalho idênticos, ocupados por trabalhadores com produtividades idênticas, com base em alguma característica observável do trabalhador, cujo efeito sobre a produtividade daquela combinação de posto e trabalhador seja nula. Sobressaem-se a raça e o gênero do trabalhador ao falarmos deste tipo de discriminação.

Por *segmentação* entende-se a diferença de remuneração entre dois postos de trabalho distintos, ocupados por trabalhadores idênticos, com base em características do posto de trabalho, apesar das produtividades daquelas combinações de posto e trabalhador serem idênticas. Há segmentação regional quando dois postos iguais, ocupados por trabalhadores iguais, geram remunerações distintas em diferentes regiões geográficas do país. E analogamente para segmentação setorial, ou entre segmentos formais e informais do mercado de trabalho.

Por *projeção*, entende-se a geração de retorno às características observadas do trabalhador, dado o posto de trabalho. Assim, o perfil salarial da educação projeta anos de escolaridade (de qualidade média) no espaço renda. O perfil salarial da experiência projeta anos de experiência profissional (de qualidade média) no espaço renda. A projeção completa relaciona renda a todas as características observáveis do trabalhador, de tal forma a gerar seu salário real.

O quarto grupo de fatores refere-se à imperfeição dos mercados de capitais apresentando, por exemplo, segmentação no acesso ao crédito ou no preço do crédito, ou de apólices de seguros, e dado que seguros e crédito podem determinar a inserção do indivíduo em diferentes ocupações produtivas, ocorre que as imperfeições destes mercados também afetam a geração de renda e, portanto, sua distribuição.

O quinto e último grupo de fatores é basicamente demográfico, incluindo decisões de formação de domicílio, de fertilidade, de co-habitação ou separação domiciliar. Imaginemos uma sociedade onde os casais tendem a formar-se através do casamento do homem mais rico com a mulher mais rica ('assortative matching'). Claramente as distribuições de renda domiciliar per capita seriam distintas de uma sociedade com casais entre pessoas ricas e pobres.

A seguir, veremos uma tabela com resultados do estudo de Ferreira e Litchfield:

Figura 10: Resultados de uma Decomposição Estática de Três Medidas de Desigualdade.

	1981 R _B			1985 R _B			1990 R _B		
	<i>E</i> (0)	<i>E</i> (1)	<i>E</i> (2)	<i>E</i> (0)	<i>E</i> (1)	<i>E</i> (2)	<i>E</i> (0)	<i>E</i> (1)	<i>E</i> (2)
Idade	0,01	0,01	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Educação	0,37	0,42	0,30	0,39	0,42	0,26	0,37	0,40	0,21
Região	0,12	0,10	0,04	0,10	0,08	0,03	0,10	0,08	0,03
Urbano/Rural	0,17	0,13	0,05	0,14	0,11	0,04	0,10	0,11	0,03
Gênero	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Raça							0,13	0,11	0,04
Todos (excluindo raça)	0,51	0,52	0,36	0,51	0,50	0,30	0,50	0,49	0,25
Todos (incluindo raça)							0,52	0,51	0,26

Fonte: Ferreira e Litchfield (1999). $R_B = I_B (P)/I$. Cada decomposição é independente e não controlada pelos outros fatores

Ferreira e Litchfield decompueram a desigualdade de renda familiar per capita, entre uma parcela atribuível a diferenças entre grupos e a outra devida à heterogeneidade residual dentro de cada grupo. Em cada linha da tabela acima, o que muda é a definição dos grupos: faixas etárias dos chefes de família, escolaridade, região de domicílio, área urbana ou rural e raça. Cada célula reflete a proporção da desigualdade total que é responsabilidade da desigualdade entre os grupos definidos naquela linha. Temos dados para três anos durante a década de 80 e, temos três medidas diferentes de desigualdade em cada ano: $E(0)$ é o índice L de Theil; $E(1)$ é o índice T de Theil; e $E(2)$ é metade do quadrado do coeficiente de variação.

Verificamos que o fator que de longe parece ter maior importância para explicar a desigualdade é o nível de escolaridade do chefe de família.

Posteriormente observou-se que as decomposições de Theil sofrem de uma propriedade às vezes indesejável: cada uma delas deve ser interpretada como uma decomposição total, e não como um resultado parcial. Nenhuma das decomposições controla pelo efeito das características em que se baseiam as demais. Se tomarmos como exemplo o poder explicativo da decomposição por raça, significa o poder dela isolada, sem considerar qualquer possível correlação entre ela e as outras variáveis como por exemplo a educação. Baseado nessa deficiência, Barros e Mendonça elaboraram seu estudo construindo uma decomposição parcial aproximada com base em simulações que tentam eliminar o fator em questão para cada indivíduo, mantendo todas as outras características constantes. Na tabela abaixo temos o resultado deste trabalho:

Figura 11: Decomposição Parcial Estimada da Desigualdade de Renda no Brasil.

Fator	Contribuição para a Desigualdade Total
Segmentação Setorial	5 - 15%
Segmentação formal e informal	7%
Segmentação regional	2 - 5%
Discriminação por Gênero	5%
Discriminação por Raça	2%
Projeção da Experiência	5%
Projeção da Educação	30-50%

Fonte: Paes de Barros, R e R. Mendonça (1996).

Verificamos que nem toda desigualdade se deve a diferenças em escolaridade ou experiência, mas os níveis distintos de escolaridade são responsáveis por quase metade da desigualdade total, confirmando que a educação é fator determinante na renda familiar per capita do brasileiro.

Tendo como determinantes imediatos a escassez agregada de recursos e a má distribuição dos recursos existentes, falaremos agora a respeito da pobreza⁶.

A importância da escassez de recursos na determinação da pobreza brasileira é avaliada, a seguir, a partir de três critérios: a comparação do Brasil com o resto do mundo, a análise da estrutura da renda média do país e, finalmente, o exame do padrão de consumo médio da família brasileira.

Pobreza no Brasil não deve ser associada prioritariamente à escassez, absoluta ou relativa, de recursos. O Brasil, apesar de dispor de um enorme contingente de sua população abaixo da linha de pobreza, não pode ser considerado um país pobre e a origem dessa pobreza, não residindo na escassez de recursos, deve ser investigada em outra esfera.

Em primeiro lugar, contrastando a renda per capita e o grau de pobreza no Brasil com os demais países do mundo verificamos que o grau de pobreza no Brasil é mais elevado do que o que se encontra em países com renda per capita similar. Podemos decompor o grau de pobreza em duas dimensões: a baixa renda per capita brasileira e o elevado grau de desigualdade na distribuição dos recursos existentes no Brasil. A primeira dimensão, dada pelo grau de pobreza médio dos países com nível de renda per capita similar à brasileira, está associada ao baixo valor da renda per capita em relação

⁶ Ver Rocha (2003)

aos países mais ricos do mundo. A segunda dimensão resulta da diferença entre o grau de pobreza brasileiro e o dos demais países com renda similar à brasileira.

Em segundo lugar, comparando a renda per capita brasileira com a linha de pobreza nacional, na medida em que a renda média brasileira é significativamente superior à linha de pobreza, podemos associar a intensidade da pobreza à concentração de renda.

Em terceiro lugar, observando brevemente o padrão de consumo das famílias brasileiras com renda per capita em torno da média nacional, na medida em que o padrão de consumo dessas famílias é satisfatório, obtemos uma demonstração adicional de que a pobreza no Brasil é sobretudo um problema relacionado à distribuição dos recursos e não à sua escassez.

Analisar a estrutura da distribuição de renda mundial permite contextualizar a posição relativa do Brasil no cenário internacional. Observamos que cerca de 64% dos países do mundo têm renda per capita inferior à brasileira. Por outro lado, na medida em que alguns países com enorme população encontram-se abaixo do Brasil nesta estrutura da distribuição de renda, concluímos que cerca de 77% da população mundial vive em países com renda per capita inferior à do Brasil. Assim, essa distribuição da renda mundial, analisada a partir do Relatório de Desenvolvimento Humano de 1999, nos revela que, apesar de o Brasil ser um país com muitos pobres, sua população não está entre as mais pobres do mundo. A comparação internacional quanto à renda per capita coloca o Brasil entre o terço mais rico dos países do mundo e, portanto, não nos permite considerá-lo um país pobre.

Como forma de evidenciar que a incidência de pobreza absoluta no Brasil decorre da forte desigualdade na distribuição do rendimento, analisemos o valor da renda per capita no ano 2000. Esse valor era de R\$ 3.500, ou seja, bem acima de qualquer valor que possa ser realisticamente associado à linha de pobreza. Podemos concluir que no Brasil o valor atingido pela renda per capita mostra que o montante de recursos disponíveis seria suficiente para garantir o mínimo essencial a todos, de modo que a persistência de pobreza absoluta se deve à má distribuição de renda.

Do ponto de vista da renda, os indicadores de pobreza para o Brasil permitem identificar quatro patamares distintos nos últimos 30 anos. Entre 1970 e 1980, verifica-se uma redução significativa da incidência de pobreza como efeito direto das altas taxas de crescimento da renda. Ao longo dos anos 1980 até 1993, a incidência de pobreza oscilou ano a ano, acompanhando as flutuações macroeconômicas de curto prazo. O

resultado, ao final desse período, antes do plano de estabilização de 1994, foi uma pequena variação em relação aos níveis de pobreza verificados em 1980. A redução drástica da inflação em 1994 permitiu, como subproduto, uma sensível redução da incidência de pobreza, a qual se estabilizou num novo patamar entre 1995 e 1999.

Figura 12: Evolução de Alguns Indicadores Sociais.

	1970	1980/81	1990/91	1995	1999
Mortalidade Infantil (por mil)	117,0	88,0	60,0	n.d.	29,6
Esperança de vida ao nascer (anos)	52,7	60,1	65,6	n.d.	68,3
Taxa de analfabetismo (10 anos e mais) (%)	33,36	23,07	17,76	14,77	12,90
Percentual de domicílios					
Sem rede geral de água	67,19	45,09	29,29	23,80	21,19
Esgotamento inadequado	73,43	56,82	47,61	40,07	35,37
Sem eletricidade	52,44	31,50	12,22	8,28	5,25
Sem geladeira	73,94	49,64	28,90	25,20	17,24

Fonte: IBGE

A Figura 12 revela que os indicadores que melhor sintetizam progressos nas condições de vida – a esperança de vida e a taxa de mortalidade infantil – mostram progressos contínuos no longo prazo, mas verificam-se também melhorias significativas quanto ao acesso a serviços públicos básicos e a certos itens de conforto do domicílio.

Após o sucesso da estabilização de 1994 acarretando na redução da incidência de pobreza, a pobreza absoluta tornou-se a questão central para os diferentes segmentos da população brasileira. A persistência da pobreza reflete e sintetiza a face mais crítica de diversos problemas nacionais, como a informalização crescente no mercado de trabalho, a questão agrária, a política de salário mínimo, os déficits de oferta de serviços públicos básicos, a desigualdade entre pessoas e os desequilíbrios regionais. Por estar vinculada a todos esses temas, a pobreza torna-se, naturalmente, uma questão de tremenda importância.

4 - Os Programas de Transferência de Renda no Brasil

A erradicação da pobreza e a redução 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 são exemplos claros da adoção desse tipo de mecanismo.

Desde a década de 1970, têm sido mantidos sem interrupção programas que beneficiam idosos e portadores de deficiência de baixa renda, programas estes incorporados à nova sistemática operacional proposta pela Lei Orgânica da Assistência Social na década de 1990. Durante o governo FHC, na segunda metade da década de 1990, foram criados novos programas de transferência de renda que podem ser entendidos como uma resposta do Governo Federal a diversas propostas de implantação de programas de transferência de renda, em face de um padrão em que a desigualdade de renda no país vinha se mantendo elevada e praticamente inalterada. No caso específico do Bolsa-Escola, as múltiplas tentativas de implementação por iniciativa municipal tinham demonstrado a necessidade de federalização do programa, já que a esmagadora maioria dos municípios não tinha capacidade financeira e operacional para garantir o seu funcionamento. O próprio Bolsa-Escola federal, na sua primeira fase (1999-2000), passou por sérios percalços, por depender em grande parte da iniciativa municipal, o que acabou por inviabilizá-lo no seu formato inicial.

A partir de 2001, as medidas tomadas em relação aos programas Bolsa-Escola e Bolsa-Alimentação demonstram o reconhecimento da necessidade de que o Governo Federal arcasse com a totalidade do ônus financeiro e tomasse a si as responsabilidades de gestão dos programas, em particular no que concerne ao controle da população atendida e ao pagamento dos benefícios.

Ambos os programas estavam focalizados nas famílias pobres com crianças, o que se justifica, já que dentre os pobres brasileiros as crianças estão fortemente sobre-representadas. Assim, enquanto a proporção de pobres para o conjunto da população brasileira se situa em torno de 35%, a proporção de pobres dentre as crianças com menos de um ano de vida é de 55%. Esta proporção se reduz conforme aumenta a idade, mas ainda é de 46% para as crianças de 10 a 14 anos, portanto bem acima da média nacional⁷. Além de tudo, programas focalizados nas crianças permitem tanto amenizar de imediato a pobreza presente, como melhorar as perspectivas de redução de pobreza

⁷ Ver Rocha (2003)

futura, especialmente se respeitadas as condicionalidades (As condicionalidades associadas a programas de transferência de renda envolvem geralmente a frequência à escola de todas as crianças na família na faixa de 6 a 15 anos, assim como o acompanhamento do programa de vacinação. Embora essas condicionalidades objetivem melhorias nas condições de vida das famílias atendidas, são de difícil implementação e controle, às vezes pela falta do serviço público em questão ou pela falta de interesse das famílias).

Enquanto o Bolsa-Escola beneficiava as famílias de baixa renda com crianças em idade escolar (de 6 a 15 anos), o Bolsa-Alimentação atendia àquelas na faixa etária de até 7 anos. Os dois programas tinham diversos traços comuns: utilizavam para delimitação da população-alvo um critério de renda, a saber, renda familiar per capita abaixo de meio salário mínimo; ancoravam o programa em unidades do serviço público, respectivamente, rede escolar e de saúde; e realizavam pagamento mensal diretamente ao beneficiário (preferencialmente a mãe da família) por meio de cartão magnético. Em ambos os casos o benefício era de R\$ 15 por criança, no limite de três benefícios — isto é, R\$ 45 — por família.

O Auxílio-Gás tem origem diversa da desses dois programas. O objetivo foi o de direcionar para a população de baixa renda, como transferência monetária, os valores correspondentes ao subsídio — via preço, de caráter universal — ao consumo de gás de cozinha, que foi eliminado no início de 2001. O critério de renda para definição da população-alvo era o mesmo dos dois programas já mencionados — meio salário mínimo per capita —, mas não existia qualquer restrição quanto à composição da família, de modo que o número de famílias potencialmente beneficiárias do programa era bem superior ao daquelas que recebiam o Bolsa-Escola e o Bolsa-Alimentação. O benefício era de R\$ 7,5/mês por família, pago bimestralmente. O Ministério das Minas e Energia era responsável pela administração deste programa.

Para complementar os programas de transferência de renda do governo FHC, podemos mencionar mais dois: Benefício de Prestação Continuada (BPC) e o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI).

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 com renda familiar per capita abaixo de um quarto do salário mínimo (que era de 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.

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, obrigando as famílias participantes a não permitir que crianças menores de 16 anos trabalhem nem que elas tenham pelo menos de 75% de presença à escola.

A seguir a Figura 13 ilustra o tamanho da clientela atendida e o valor do repasse, em dezembro de 2001/2002, dos três programas acima mencionados do governo FHC.

Figura 13: Clientela Atendida e Repasse dos Programas Bolsa-Escola, Bolsa-Alimentação e PETI (Dezembro de 2001 e de 2002).

Programas	Nº de benefícios (mil)			Valor (R\$ mil)		
	Dez. 2001	Dez. 2002	Δ%	Dez. 2001	Dez. 2002	Δ%
Bolsa-Escola	8.251	8.666	5,0	123.761,37	129.990	5,0
Bolsa-Alimentação	3.576	1.387	-61,2	53.635,00	20.798	-61,2
PETI	749	873	16,4	22.257,18	25.914	16,4
Total	12.576	10.925	-13,1	199.653,55	176.702	-11,5

Fonte: Ministério da Assistência Social

No final de janeiro de 2003, no governo Lula, foi lançado o Programa Fome Zero. Esse programa incorporava uma série de programas e iniciativas federais preexistentes, dentre eles os programas de transferência de renda do governo FHC. As transferências de renda sob o novo governo seriam unificadas e os parâmetros anunciados no âmbito

do Fome Zero implicavam uma ampliação da clientela e do valor da transferência de renda, como se verá adiante. Ao longo de 2003, enfrentando dificuldades operacionais com o Fome Zero e com parâmetros inadequados para os programas de transferência de renda, o governo optou por relançar sua política de transferência de renda em novas bases. O Bolsa-Família, de outubro de 2003, unifica as diversas iniciativas de transferência de renda do Governo Federal, e redefine os parâmetros de renda para delimitação das famílias beneficiárias, assim como as regras para a determinação do valor das transferências, que voltam a ser diferenciadas.

Administrado pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), ele unifica o Bolsa-Escola e o Bolsa-Alimentação, bem como outros programas de transferência de renda sem condicionalidades: Auxílio-Gás e Cartão-Alimentação (Criado em 2003 com o objetivo de lutar contra a insegurança alimentar; consistia 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) do Fome Zero, que ainda estavam funcionando em 2004.

O Bolsa Família visa assegurar o direito humano à alimentação adequada, promovendo a segurança alimentar e nutricional e contribuindo para a erradicação da extrema pobreza e para a conquista da cidadania pela parcela da população mais vulnerável à fome. O programa pauta-se na articulação de três dimensões essenciais à superação da fome e da pobreza: a promoção do alívio imediato da pobreza, por meio da transferência direta de renda à família; o reforço ao exercício de direitos sociais básicos nas áreas de Saúde e Educação, por meio dos cumprimentos das condicionalidades, o que contribui para que as famílias consigam romper o ciclo da pobreza entre gerações; e, por último, a coordenação de programas complementares, que têm por objetivo o desenvolvimento das famílias, de modo que os beneficiários do Bolsa Família consigam superar a situação de vulnerabilidade e pobreza. São exemplos de programas complementares: programas de geração de trabalho e renda, de alfabetização de adultos, de fornecimento de registro civil e demais documentos⁸.

O programa beneficia famílias pobres (com renda mensal por pessoa de R\$ 60,01 a R\$ 120,00) e extremamente pobres (com renda mensal por pessoa de até R\$ 60,00). Os valores pagos pelo Bolsa Família variam de R\$15,00 a R\$95,00, de acordo com a renda mensal por pessoa da família e o número de crianças. Em alguns casos, o valor pago pelo Bolsa Família pode ser um pouco maior, como acontece com as famílias que

⁸ Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (2006)

migraram de programas remanescentes e recebiam um benefício maior nesses programas. Ao entrar no Bolsa Família, a família se compromete a manter suas crianças e adolescentes em idade escolar freqüentando a escola e a cumprir os cuidados básicos em saúde: o calendário de vacinação, para as crianças entre 0 e 6 anos, e a agenda pré e pós-natal para as gestantes e mães em amamentação.

Na Figura 14 podemos observar os valores dos benefícios financeiros de acordo com a composição familiar.

Figura 14: Valores dos Benefícios que as Famílias Integrantes do Programa Bolsa-Família Podem Receber.

Critério de Elegibilidade		Ocorrência de crianças / adolescentes 0-15 anos, gestantes e nutrizes	Quantidade e Tipo de Benefícios	Valores do Benefício (R\$)
Situação das Famílias	Renda Mensal per capita			
Situação de Pobreza	De R\$ 60,01 a R\$ 120,00	1 Membro	(1) Variável	15
		2 Membros	(2) Variável	30
		3 ou + Membros	(3) Variável	45
Situação de Extrema Pobreza	Até R\$ 60,00	Sem ocorrência	Básico	50
		1 Membro	Básico + (1) Variável	65
		2 Membros	Básico + (2) Variável	80
		3 ou + Membros	Básico + (3) Variável	95

Fonte: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome

Para entrar no Programa Bolsa Família, as famílias com renda mensal por pessoa de até R\$ 100,00 devem procurar a Prefeitura de seu município e se inscrever no Cadastro Único dos Programas Sociais.

A partir das informações do Cadastro Único, o Governo Federal seleciona as famílias com renda mensal de até R\$ 120,00 por pessoa. A seleção considera o orçamento disponível e as metas de expansão do Programa. Cada município tem um número estimado de famílias pobres considerado como a meta de atendimento do Programa naquele território específico. Essa estimativa foi elaborada por um grupo de trabalho composto por representantes do então Ministério Extraordinário da Segurança Alimentar (Mesa), da Casa Civil, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

(IBGE) e do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). Os cálculos basearam-se nos dados do Censo de 2000 e da PNAD de 2004.

As famílias com renda mensal de até R\$ 60,00 por pessoa podem ser incluídas no Programa independentemente de sua composição. Por sua vez, as famílias com renda mensal entre R\$ 60,01 e R\$ 120,00 por pessoa podem ingressar no Programa desde que tenham gestantes, nutrizes e crianças e adolescentes entre 0 a 15 anos. De acordo com o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, o público alvo preferencial para o recebimento do benefício em nome da família é a mulher. Essa decisão tem como base estudos sobre o papel da mulher na manutenção da família e na sua capacidade em usar os recursos financeiros em proveito de toda a família.

Podemos listar as principais vantagens do programa Bolsa-Família comparado aos anteriores: a integração dos programas remanescentes Auxílio-Gás, Bolsa Escola, Cartão Alimentação e Bolsa Alimentação; a maior eficiência e transparência nos gastos públicos, visto que o benefício é pago diretamente às famílias por meio de cartão bancário e a pactuação entre Governo Federal, estados e municípios, com a intenção de potencializar a ação de todos no combate à pobreza.

Na tabela a seguir somos capazes de verificar a quantidade de famílias atendidas pelo programa no mês de outubro de 2006. Através desses expressivos números vemos a magnitude do maior programa de transferência de renda da história do Brasil.

Figura 15: Quantidade de Municípios/Famílias Atendidas Pelo Bolsa-Família em Outubro de 2006.

UF	Quantidade de Municípios Atendidos	Quantidade de Famílias Atendidas
AC	22	54.721
AL	102	342.578
AM	62	203.066
AP	16	20.936
BA	417	1.408.832
CE	184	917.411
DF	1	42.606
ES	78	193.439
GO	246	266.892
MA	217	716.604
MG	853	1.185.132
MS	77	118.171
MT	139	142.731
PA	143	499.797
PB	223	419.803
PE	185	861.627
PI	222	361.682
PR	399	481.762
RJ	92	423.113
RN	167	306.140
RO	52	94.506
RR	15	31.525
RS	497	456.975
SC	293	146.367
SE	75	195.447
SP	645	1.117.907
TO	139	109.159
TOTAL	5.561	11.118.929

Fonte: Caixa Econômica Federal

5 - O Impacto do Bolsa Família Sobre a Desigualdade e a Pobreza

Neste capítulo, baseado em estudo de Hoffmann (2006), mostraremos, primeiramente, como as variações na renda domiciliar per capita no Brasil entre 1997 e 2004 foram muito mais favoráveis para os pobres. Em seguida apresentaremos a metodologia de decomposição das variações dos índices de Gini, onde a renda é separada em parcelas. Essa metodologia é utilizada para analisar a redução na desigualdade da distribuição do rendimento domiciliar per capita no Brasil e em cinco regiões, entre 1997 e 2004, avaliando a importância que tiveram os programas de transferência de renda, em especial o Bolsa-Família. Também avaliaremos a importância dessas transferências para a redução da pobreza no país. Para o índice de Gini, estima-se que os programas de transferência de renda tenham contribuído com 28% da redução na desigualdade observada no país de 1998 a 2004. Essa porcentagem é ainda maior quando se considera apenas a região Nordeste, onde passa a 66%. A porcentagem é maior no período 2002-2004: 31% no Brasil e 87% no Nordeste.

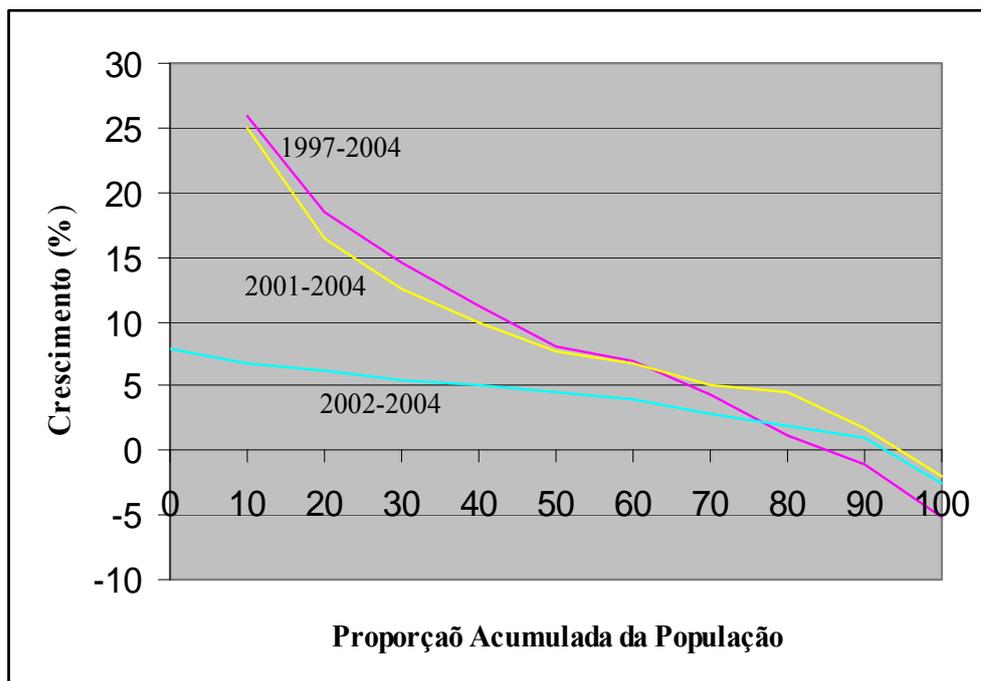
Com o objetivo de avaliar como o crescimento econômico afetou os relativamente pobres, utilizaremos a “curva de crescimento para os pobres” proposta por Son (2004). Consideremos y_{1h} e y_{2h} as rendas médias dos $h\%$ mais pobres nos dois anos que estamos comparando. Tomando $h=40$, por exemplo, teríamos as rendas médias, nos dois anos comparados, dos 40% mais pobres em cada ano. Quando temos $h=100$, y_{1h} e y_{2h} são as rendas médias de toda a população em cada ano.

O crescimento percentual da renda média dos $h\%$ mais pobres no período analisado é: $r_h = \left(\frac{y_{1h}}{y_{2h}} - 1\right)100$.

Lembremos que r_{100} é o crescimento da renda média de toda a população no período considerado. O gráfico que mostra como r_h varia em função de h é a “curva de crescimento para pobres” de Son.

Em seguida, a Figura 16 nos mostra as curvas de crescimento para os pobres nos períodos 1997-2004, 2001-2004 e 2002-2004, considerando a distribuição do rendimento domiciliar per capita no Brasil.

Figura 16: Curvas de Crescimento para Pobres nos Períodos 1997-2004, 2001-2004 e 2002-2004.



Fonte: PNAD 2004

Podemos verificar no gráfico que as três curvas são decrescentes, mostrando que nestes três períodos as variações na renda foram muito mais favoráveis para os pobres. Concluimos que houve redução na desigualdade da distribuição do rendimento domiciliar per capita no Brasil. Em seguida analisaremos mais detalhadamente essa redução.

Apresentaremos agora o procedimento de decomposição das mudanças no índice de Gini (G), conforme descrito por Hoffmann (2006). Seja x_i o rendimento domiciliar per capita da i -ésima pessoa, com $i=1, \dots, n$. Esses rendimentos estão ordenados de maneira que $x_1 < x_2 < \dots < x_n$. Admitindo que a renda x_i é composta por k parcelas:

$$x_i = \sum_{h=1}^k x_{hi} \quad (1)$$

Com as rendas assim ordenadas, a curva de Lorenz mostra como a proporção acumulada da renda varia em função da proporção acumulada da população. Sendo α a área entre a curva de Lorenz e o eixo das abscissas, sabemos que o índice de Gini é:

$$G = 1 - 2\alpha \quad (2)$$

(Temos que $0 \leq G < 1$)

Mantida a ordenação das rendas x_i , a curva de concentração da parcela x_{hi} mostra como a proporção acumulada dos x_{hi} varia em função da proporção acumulada da população. Sendo α_h a área entre essa curva e o eixo das abscissas, a razão de concentração da parcela x_{hi} é:

$$C_h = 1 - 2\alpha_h \quad (3)$$

(Temos que $-1 < C_h < 1$)

Se φ_h é a participação da h -ésima parcela na renda total, pode-se demonstrar que:

$$G = \sum_{h=1}^k \varphi_h C_h \quad (4)$$

Dessa maneira o índice de Gini da distribuição da renda pode ser dividido em k componentes, correspondentes às k parcelas do rendimento domiciliar per capita.

Vamos considerar, agora, que o mesmo tipo de decomposição do índice de Gini seja feito em dois anos distintos, indicados pelos índices 1 e 2:

$$G_1 = \sum_{h=1}^k \varphi_{1h} C_{1h} \quad (5)$$

(G_2 pode ser calculado de forma análoga)

Então a variação no índice de Gini entre esses dois anos é:

$$\Delta G = \sum_{h=1}^k (C_{2h} \Delta \varphi_h + \varphi_{1h} \Delta C_h), \quad (6)$$

com $\Delta \varphi_h = \varphi_{2h} - \varphi_{1h}$ e $\Delta C_h = C_{2h} - C_{1h}$

Alternativamente, somando e subtraindo $\varphi_{2h} C_{1h}$ dentro da expressão entre parênteses em (7), e fatorando, obtemos:

$$\Delta G = \sum_{h=1}^k (C_{1h} \Delta \varphi_h + \varphi_{2h} \Delta C_h) \quad (7)$$

As expressões (6) e (7) são duas maneiras possíveis de decompor ΔG . para evitar a questão de escolher arbitrariamente uma delas, utilizaremos a média aritmética das duas. A média nos traz a seguinte expressão:

$$\Delta G = \sum_{h=1}^k [(C_h^* - G^*) \Delta \varphi_h + \varphi_h^* \Delta C_h] \quad (8)$$

$$\text{Com } C_h^* = \frac{1}{2} (C_{1h} + C_{2h}); \varphi_h^* = \frac{1}{2} (\varphi_{1h} + \varphi_{2h}) \text{ e } G^* = \frac{1}{2} (G_1 + G_2)$$

Analisando a expressão (8) verificamos que o aumento na participação de uma parcela ($\Delta \varphi_h > 0$) contribui para reduzir o índice de Gini se a respectiva razão de concentração for menor do que o índice de Gini ($C_h < G^*$).

Obteremos, agora, a contribuição total da h -ésima parcela do rendimento para a decomposição da mudança no índice de Gini:

$$(\Delta G)_h = (C_h^* - G^*) \Delta \varphi_h + \varphi_h^* \Delta C_h \quad (9)$$

Na expressão (9) podemos distinguir um efeito associado à mudança que denominaremos efeito-composição, e um efeito associado à mudança nas razões de concentração, o efeito-concentração. O efeito-composição da h -ésima parcela e o efeito-concentração da h -ésima parcela são dados, respectivamente por:

$$(C_h^* - G^*) \Delta \varphi_h \quad (10)$$

$$\text{e } \varphi_h^* \Delta C_h \quad (11)$$

Baseado na decomposição das mudanças no índice de Gini apresentadas anteriormente, descreveremos a análise de Hoffmann(2006), a respeito das mudanças na desigualdade da distribuição da renda no Brasil de 1997 a 2004.

Dividiremos o rendimento domiciliar per capita em seis parcelas:

- Rendimento de todos os trabalhos, incluindo salários e remuneração de trabalhadores por conta própria e empregadores (TTR);
- Aposentadorias e pensões “oficiais”, isto é, pagas pelo governo federal ou por instituto de previdência (AP1);
- Outras aposentadorias e pensões (AP2);
- Rendimentos de doações feitas por pessoas de outros domicílios (DOA);

- Rendimentos de aluguel (ALU);
- O valor registrado na última pergunta sobre rendimentos no questionário da PNAD, que inclui juros, dividendos, transferências de programas oficiais como Bolsa-Família ou renda mínima e outros rendimentos (JUR).

Na Figura 17 abaixo, estão as participações (φ_h) de cada parcela na renda total.

Figura 17: Participação (φ_h) de Cada Parcela na Renda Total, Brasil, 1997-2004.

Parcela	1997	1998	1999	2001	2002	2003	2004
TTR	0,8142	0,7933	0,7846	0,7794	0,7738	0,7667	0,7634
AP1	0,1414	0,1547	0,1657	0,1711	0,1722	0,1848	0,1813
AP2	0,0110	0,0124	0,0126	0,0143	0,0144	0,0135	0,0147
DOA	0,0057	0,0069	0,0070	0,0067	0,0076	0,0071	0,0073
ALU	0,0216	0,0240	0,0218	0,0193	0,0191	0,0174	0,0174
JUR	0,0061	0,0087	0,0083	0,0091	0,0129	0,0105	0,0159
Total	1,0000						

Observa-se que, de 1997 a 2004, a participação de TTR cai de 81,42% para 76,34%, a participação de AP1 cresce de 14,14% para 18,13% e a participação de JUR (que inclui transferências do governo como o Bolsa-Família) cresce de 0,61% para 1,59%.

A seguir observaremos os dados das razões de concentração relativas ao índice de Gini.

Figura 18: Razões de Concentração (C_h) Relativas ao índice de Gini da Distribuição do Rendimento Domiciliar Per Capita, Brasil, 1997-2004.

Parcela	1997	1998	1999	2001	2002	2003	2004
TTR	0,5981	0,5919	0,5848	0,5889	0,5834	0,5778	0,5668
AP1	0,5794	0,5953	0,6024	0,6011	0,5928	0,5938	0,5963
AP2	0,6598	0,6413	0,6118	0,6260	0,5870	0,5698	0,5678
DOA	0,3803	0,4128	0,3546	0,3951	0,4294	0,4035	0,4625
ALU	0,7960	0,8033	0,8032	0,7971	0,8030	0,8009	0,7863
JUR	0,7692	0,7638	0,6945	0,5394	0,5122	0,3386	0,1594
Total	0,6002	0,5984	0,5921	0,5938	0,5872	0,5808	0,5687

Na última linha da tabela acima temos o valor do próprio índice de Gini em cada ano. Note-se a tendência decrescente da desigualdade com o índice de Gini passando de 0,6002 em 1997 para 0,5687 em 2004.

A razão de concentração para AP1 tem valor semelhante ao índice de Gini, verificando-se que fica um pouco abaixo do valor do índice em 1997 e 1998 e um pouco acima, a partir de 1999. Isso mostra que a distribuição das aposentadorias e pensões “oficiais” está reforçando o elevado grau de desigualdade da distribuição da renda no Brasil.

O fato que mais chama atenção na tabela é a rápida redução da razão de concentração de JUR a partir de 1998.

Partiremos para uma análise da decomposição da mudança no índice de Gini de 1997 a 2004. Nesse período, conforme visto anteriormente, o índice de Gini da distribuição do rendimento domiciliar per capita cai de 0,6002 para 0,5687, verificando-se que $\Delta G = -0,0315$. Na nossa próxima tabela mostraremos a decomposição dessa variação de acordo com as expressões (9), (10) e (11) medidas em percentual, distinguindo o efeito-composição do efeito-concentração.

Figura 19: Decomposição da Mudança no Índice de Gini da Distribuição do Rendimento Domiciliar Per Capita Entre 1997 e 2004: $\Delta G = -0,0315$.

Parcela	Efeito Composição % de ΔG	Efeito Concentração % de ΔG	TOTAL
TTR	-0,3	78,4	78,1
AP1	-0,4	-8,7	-9,1
AP2	-0,3	3,8	3,4
DOA	0,9	-1,7	-0,8
ALU	2,8	0,6	3,4
JUR	3,7	21,3	25,1
Total	6,2	93,8	100,0

Verifica-se que o efeito-concentração total representa 93,8% de ΔG . Para quase todas as parcelas o efeito-concentração tem valor absoluto maior do que o efeito-composição, sendo exceção o rendimento de aluguéis.

Apesar da parcela JUR ter pequena participação na renda total, ela foi responsável pela segunda maior contribuição para a redução do índice de Gini. Determinando o efeito percentual de cada parcela em diversos períodos, como iremos mostrar na tabela abaixo, vemos a importância da JUR.

Figura 20: Efeito Percentual de Cada Parcela do Rendimento na Mudança do Índice de Gini da Distribuição do Rendimento Domiciliar Per Capita no Brasil, e o Valor Dessa Mudança (ΔG) em vários períodos.

Parcela	1998-2002	1998-2004	2001-2004	2002-2004	2003-2004
TTR	58,7	65,5	67,9	69,0	69,8
AP1	3,4	-1,7	2,6	-4,2	-3,2
AP2	6,1	3,2	3,3	1,5	0,3
DOA	0,0	-1,0	-1,5	-1,5	-3,2
ALU	9,2	5,9	2,4	3,7	2,1
JUR	22,5	28,0	25,2	31,4	34,1
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
ΔG	-0,0112	-0,0297	-0,0251	-0,0185	-0,0121

A partir da tabela observamos que o efeito da JUR é 28% para o período 1998-2004, 22,5% para o período 1998-2002 e 31,4% para o período 2002-2004. Se considerarmos apenas os períodos que terminam em 2004, verifica-se que o efeito de JUR representa cerca de 1/4 a 1/3 da redução do índice de Gini. Isso se explica pelo fato da contribuição de JUR para a redução da desigualdade estar associada ao crescimento dos programas de transferência de renda para as famílias pobres, em especial o Bolsa-Família.

Analisaremos, agora, as mudanças na desigualdade dentro das regiões do Brasil. Serão analisadas as mudanças no índice de Gini da distribuição do rendimento domiciliar per capita, de 1998 a 2004, em cinco regiões do Brasil: Nordeste, MG+ES+RJ, SP, Sul e Centro-Oeste. Não analisaremos o Norte, pois até 2003 a PNAD não coletava dados nas áreas rurais de alguns estados. Para cada uma das cinco regiões

acima temos, na Figura 21 abaixo, os valores da participação (φ_h) da parcela JUR no rendimento total e a respectiva razão de concentração. A segunda parte da tabela mostra os efeitos de JUR na variação do índice de Gini em cada um dos três períodos considerados.

Figura 21: Participação (φ_h) das Parcelas JUR no Rendimento Total e Razões de Concentração (C_h) Relativas ao Índice de Gini; Efeitos Percentuais da Parcela JUR do Rendimento na Mudança do Índice de Gini (G) da Distribuição do Rendimento Domiciliar Per Capita.

Parcela	Participação			Razão de Concentração		
	1998	2002	2004	1998	2002	2004
JUR Nordeste	0,0060	0,0165	0,0334	0,5675	0,1270	0,0403
JUR (MG+ES+RJ)	0,0093	0,0084	0,0133	0,7780	0,5610	0,2989
JUR SP	0,0099	0,0177	0,0086	0,7971	0,7471	0,3947
JUR Sul	0,0100	0,0099	0,0161	0,7375	0,4352	0,4029
JUR Centro-Oeste	0,0066	0,0085	0,0143	0,6831	0,4048	0,0658

Parcela	1998-2002	1998-2004	2002-2004
JUR Nordeste	48,6	65,7	86,9
JUR (MG+ES+RJ)	10,9	18,9	32,4
JUR SP	8,1	27,0	18,0
JUR Sul	10,7	11,6	13,7
JUR Centro-Oeste	29,6	26,6	25,6

Em 2004 a participação de JUR no Nordeste (3,34%) é nitidamente maior do que nas demais regiões, mostrando como essa região foi particularmente beneficiada pelos programas de transferência de renda. A razão de concentração de JUR cai drasticamente em todas as regiões. No Nordeste ela já era relativamente baixa (0,5675) em 1998, e se torna quase nula em 2004. Em SP, por outro lado, a razão de concentração de JUR, que estava acima de 0,74 em 2002, caiu para menos de 0,40 em 2004.

No período de 1998-2002, de acordo com números de Hoffmann, o efeito de TTR (Rendimento de todos os trabalhos, incluindo salários e remuneração de trabalhadores por conta própria e empregadores) para a redução do índice de Gini (54,7%) ainda supera o efeito de JUR (48,6%), mas nos períodos 1998-2004 e 2002-2004 a maior parte da redução do índice de Gini está associada à parcela JUR. No período 2002-2004 quase 87% da redução do índice de Gini da distribuição do rendimento domiciliar per capita nessa região se deve ao crescimento da participação de JUR no total e à redução

da respectiva razão de concentração, o que certamente se deve ao crescimento dos programas de transferência de renda para famílias pobres.

Na região MG+ES+RJ, o efeito de JUR, como porcentagem de ΔG , é 10,9% no período 1998-2002 e sobe para 32,4% no período 2002-2004. Mais de 3/4 das mudanças no índice de Gini estão associadas com TTR (rendimento de todos os trabalhos).

O efeito de JUR na região Sul é bem mais reduzido, mas também cresce no período recente, passando de 10,7% no período 1998-2002 para 13,7% no período 2002-2004.

Neste momento falaremos brevemente do estudo de Soares (2006) a respeito da queda na desigualdade entre 1995 e 2004.

Seu trabalho aponta que 2004 foi o ano com menor desigualdade de renda no período 1976-2004. De acordo com seus resultados, os programas de transferência de renda, em especial o Bolsa-Família, são responsáveis por um quarto da queda da desigualdade entre 1995 e 2004, sendo que os outros três quartos são atribuíveis à redução da desigualdade nos rendimentos do trabalho.

A análise baseada foi baseada em 4 medidas: coeficiente de Gini, índice T de Theil e as razões entre a renda dos 40% com menor renda e os 10% com maior renda e entre os 20% com menor renda e os 20% com maior renda.

Considerando a clareza da baixa desigualdade na distribuição de renda no ano de 2004, atribui-se dois conjuntos explicações para tal fato. O primeiro é que a desigualdade caiu graças à política social do Estado, em particular aos programas de transferência de renda. O segundo é que foi o mercado de trabalho o responsável por tal queda.

O Brasil conta com vários programas de transferência de renda para os estratos mais pobres da população. Os mais antigos destes são as aposentadorias rurais que somavam quase cinco milhões de benefícios concedidos em dezembro de 2004. O benefício de Prestação Continuada da Lei Orgânica de Assistência Social era emitido para quase um milhão de pessoas nesta mesma data. Ambos os benefícios citados tem valor igual a um salário mínimo. O piso do Regime Geral da Previdência Social, também indexado ao salário mínimo, pode ser pensado como um programa de

transferência de renda aos mais pobres, apesar de não ser regido por qualquer regra nesse sentido. Apesar de não haver, entre 2001 e 2004, novidades legais nesses programas, o seu impacto distributivo potencial torna-se importante, quando se considera que tais benefícios são indexados ao salário mínimo, que tem crescido de modo quase contínuo desde 1994.

Conforme vimos tratando neste trabalho, o país conta com vários programas cujos benefícios não são indexados ao valor do salário mínimo, o mais notável é o Bolsa-Família. Em junho de 2006 aproximadamente onze milhões de famílias recebiam o benefício.

Com o objetivo de avaliar a importância das transferências do governo na queda da desigualdade, Soares (2006) divide a renda domiciliar per capita por tipo de renda similarmente a análise de Hoffmann (2006). O coeficiente de Gini é 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.

Figura 22: Pesos (%) de Cada Renda na Renda Total.

	1995	1996	1997	1998	1999	2001	2002	2003	2004
RENDA DOMICILIAR PER CAPITA	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Renda do Trabalho	82,1	81,7	81,5	79,4	78,5	78,0	77,4	76,7	76,5
Aposentadorias pensões não indexadas	11,7	11,9	12,2	13,3	14,3	14,7	14,4	15,0	14,8
Aposentadorias pensões não indexadas	2,5	2,6	3,0	3,3	3,4	3,8	4,2	4,8	4,6
Juros, dividendos e Bolsa-Família	0,9	0,9	0,6	0,9	0,8	0,9	1,3	1,0	1,6
Aluguéis e doações	2,8	2,9	2,7	3,1	2,9	2,6	2,7	2,5	2,5

Podemos notar o expressivo aumento do peso de “juros, dividendos e bolsa-família”. Aumentou de 0,6% em 1997 para 1,6% em 2004. A contribuição do programa Bolsa-Família foi expressiva, principalmente a partir de 2002.

Neste momento partiremos para a avaliação da importância das transferências de renda para a redução da pobreza baseado nos estudos de Hoffmann (2006).

Serão avaliadas a redução das medidas de pobreza nos períodos 2003-2004 e 2002-2004. Os rendimentos de 2002, 2003 e 2004 foram colocados em Reais de maio-junho de 2005, utilizando como deflator a média geométrica do INPC de dois meses consecutivos. Foram consideradas duas linhas de pobreza: R\$ 150 ou R\$ 75 per capita. Analisaremos a seguinte medida de pobreza: proporção de pobres (H).

Admite-se que, para os domicílios pobres, a parcela JUR seja constituída apenas por rendimentos provenientes de Bolsa-Família e outros programas governamentais de auxílio. Dessa maneira, para simular o que teria ocorrido com as medidas de pobreza entre 2002 (ou 2003) e 2004 se não tivesse ocorrido o crescimento dos programas de transferência de renda, iremos reduzir o valor de JUR em 2004 de maneira que o total desse tipo de rendimento recebido pelos pobres seja igual ao do ano inicial da comparação. Essa redução no valor de JUR em 2004 é feita utilizando, para todos os domicílios o mesmo fator de redução.

A seguir mostraremos duas tabelas com comparações considerando dois períodos e duas linhas de pobreza. São apresentadas três linhas de resultados para cada comparação.

Figura 23: Medidas de Pobreza em 2003 e 2004 e Valores Simulados Para 2004 Mantendo o Total de JUR Recebido Pelos Pobres Igual ao Valor de 2003.

Linha de Pobreza	Ano	Natureza dos Dados	Medida de Pobreza H	% de Pobres com JUR
R\$ 150	2003	Observados	0,3747	31,9
	2004	Simulados	0,3548	48,1
	2004	Observados	0,3463	46,8
R\$ 75	2003	Observados	0,1625	39,7
	2004	Simulados	0,1522	58,2
	2004	Observados	0,1382	54,0

Figura 24: Medidas de Pobreza em 2002 e 2004 e Valores Simulados Para 2004 Mantendo o Total de JUR Recebido Pelos Pobres Igual ao Valor de 2002.

Linha de Pobreza	Ano	Natureza dos Dados	Medida de Pobreza	% de Pobres com JUR
			<i>H</i>	
R\$ 150	2002	Observados	0,3584	24,2
	2004	Simulados	0,3553	48,2
	2004	Observados	0,3463	46,8
R\$ 75	2002	Observados	0,1511	31,3
	2004	Simulados	0,1548	58,9
	2004	Observados	0,1382	54,0

Vamos analisar a mudança na proporção de pobres (*H*) entre 2003 e 2004, conforme Figura 23, considerando uma linha de pobreza de R\$ 150. A variação observada é $\Delta H = 0,3463 - 0,3747 = -0,0284$ e a variação devida ao crescimento das transferências é $0,3463 - 0,3548 = -0,0085$. Conclui-se que a porcentagem da redução da pobreza que pode ser atribuída ao crescimento das transferências é:

$$\frac{-0,0085}{-0,0284} \cdot 100 = 30\%$$

Continuando no período 2003-2004, mas adotando uma linha de pobreza de R\$75, verifica-se que 58% da redução de *H* e 75% da redução do índice de Sen podem ser associados à expansão das transferências.

Na Figura 23, verificamos a diminuição da medida de pobreza entre 2002 e 2004.

Comentaremos, neste momento, o estudo de Sônia Rocha (2005), cujo objetivo foi verificar o efeito potencial dos programas de transferência de renda sobre a incidência de pobreza. Os indicadores que mostraremos a seguir não se referem a resultados efetivos, mas a simulações do impacto dos programas.

O primeiro conjunto de simulações revela o efeito relativamente modesto dos programas do governo FHC - Bolsa-Escola, Bolsa-Alimentação e Auxílio-Gás - sobre os indicadores de pobreza. As simulações das transferências de renda associadas a programas do governo Lula - Fome Zero e Bolsa-Família - mostram efeitos mais acentuados que os programas anteriores, o que era de se esperar, já que o valor do benefício é bem mais elevado e a população-alvo muito mais ampla. Em contrapartida,

os programas nos novos moldes enfrentariam maiores dificuldades de focalização e de financiamento.

Figura 25: Simulação do Impacto de Transferência do Bolsa-Família – Pobres – 2002.

Brasil, regiões e estrato	Nº de Pobres (mil)			Proporção (%)	
	Antes	Depois	$\Delta\%$	Antes	Depois
Norte*	4,285	3,943	-0,8	43,2	39,8
Nordeste	23,539	21,806	-7,4	49,0	45,4
Sudeste	20,824	20,125	-3,4	28,7	27,8
MG/ES	5,597	5,007	-10,5	26,3	23,6
Rio de Janeiro	3,977	3,905	-1,8	28,0	27,5
São Paulo	11,25	11,213	-0,3	30,4	30,3
Sul	4,083	3,626	-11,2	16,1	14,3
Centro-Oeste	4,365	4,306	-1,4	36,5	36,1
Brasil*	57,097	53,806	-5,8	34,0	32,1
Urbano	27,975	26,879	-3,9	31,0	29,7
Rural*	9,748	7,613	-21,9	38,9	30,4
Metropolitano	19,374	19,314	-0,3	37,0	36,9

Fonte: PNAD 2002. * Exclui Norte rural (exceto Tocantins)

Verificamos efeitos mais expressivos nas áreas rurais e no Nordeste, onde se concentram os indigentes – o subconjunto que se situa na base da distribuição da renda familiar per capita.

Figura 26: Simulação do Impacto de Transferência do Bolsa-Família – Indigentes – 2002.

Brasil, regiões e estrato	Nº de Indigentes (mil)			Proporção (%)	
	Antes	Depois	$\Delta\%$	Antes	Depois
Norte*	993	520	-47,7	10,0	5,2
Nordeste	7,887	3,342	-57,6	16,4	7,0
Sudeste	4,096	2,462	-39,9	5,6	3,4
MG/ES	1,373	663	-51,8	6,5	3,1
Rio de Janeiro	718	438	-38,9	5,1	3,1
São Paulo	2,004	1,361	-32,1	5,4	3,7
Sul	947	464	-51,0	3,7	1,8
Centro-Oeste	657	393	-40,2	5,5	3,3
Brasil*	14,579	7,181	-50,7	8,7	4,3
Urbano	6,687	3,332	-50,2	7,4	3,7
Rural*	3,865	1,281	-66,9	-15,4	5,1
Metropolitano	4,027	2,569	-36,2	7,7	4,9

Fonte: PNAD 2002. * Exclui Norte rural (exceto Tocantins)

Melhorando a focalização teórica das transferências, o Bolsa-Família prioriza e tem por consequência um impacto mais significativo sobre os indigentes. Na Figura 26 acima temos uma redução bastante expressiva dos indigentes no Brasil, em especial no Nordeste onde observamos uma redução do número de indigentes de aproximadamente 60%.

A respeito dos impactos dos programas do governo FHC, podemos destacar a um impacto bastante pequeno quando comparado ao Bolsa-Família. O programa que apresentou maior impacto, o Bolsa-Escola, pelo tamanho da sua população-alvo - 6,5 milhões de famílias -, reduzia a proporção de pobres em menos de meio ponto percentual (de 34,95% para 34,53%).

As transferências do Fome Zero, criado em 2003, tiveram o potencial de reduzir de forma mais acentuada os índices de pobreza. A proporção de pobres caiu mais acentuadamente. Naturalmente o impacto sobre a indigência seria maior. O Bolsa Família, que substitui os mecanismos de transferência de renda criados no Fome Zero, melhora a focalização das transferências, beneficiando, na linha do que era feito nos programas criados no governo FHC, as famílias com crianças. Ao introduzir novas regras de elegibilidade e valor diferenciado dos benefícios, reduz a população-alvo em relação às transferências do Fome Zero, reduzindo concomitantemente o valor do dispêndio potencial consolidado, mas melhora a focalização, atendendo prioritariamente às famílias indigentes, e entre estas, aquelas com crianças.

O objetivo deste capítulo foi avaliar a importância dos programas governamentais de transferência de renda, como o Bolsa-Família, na queda da desigualdade de renda e pobreza. Verificamos de fato que o índice da distribuição do rendimento domiciliar per capita no Brasil diminuiu de 0,5984 em 1998 para 0,5687 em 2004, sendo que 28% dessa redução podem ser atribuídos à parcela do rendimento total que inclui transferências do governo.

As transferências foram fundamentais para reduzir a pobreza no período 2002-2004. Quando se considera uma linha de pobreza baixa (R\$ 75 per capita, em moeda de maio de 2005), 86% da redução da pobreza estão associados à parcela do rendimento que inclui o Bolsa-Família. No período 2003-2004 verificamos que haveria crescimento da pobreza se não houvesse ocorrido a expansão das transferências do governo.

6 - Conclusão:

Nosso trabalho procurou primeiramente descrever um histórico e as causas da desigualdade de renda e pobreza no Brasil, fatos históricos característicos de nossa estrutura econômica e social.

A geração e a produção da desigualdade de renda têm sido investigadas no Brasil com intensidade após o golpe militar de 1964 e a publicação dos censos demográficos de 1960 e 1970, com a conseqüente constatação de um enorme crescimento no grau de desigualdade de renda ao longo dos anos 60. Nosso trabalho baseou-se na extensa bibliografia que trata da permanência desta desigualdade e recente queda, especialmente a partir de 2001.

Chegamos à conclusão que um dos principais determinantes da desigualdade de renda no Brasil são as disparidades educacionais entre os membros da força de trabalho. Essa desigualdade na distribuição de rendimentos encontra-se na origem da pobreza. Conclui-se assim que para erradicar a pobreza no Brasil é necessário definir uma estratégia que confira prioridade à redução da desigualdade.

Descrevemos as formas de medir a desigualdade e a pobreza, entre elas o coeficiente de Gini, altamente citado neste trabalho, o índice de Theil e a proporção de pobres. Avaliamos a evolução destes indicadores no Brasil ao longo do tempo e constatamos a diminuição dessas medidas nos últimos anos. A evolução da pobreza e da indigência no Brasil foi estudada a partir da análise das Pesquisas Nacionais por Amostra de Domicílios (PNADs) realizadas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

A partir da diminuição da desigualdade e pobreza investigamos a importância dos programas de transferência de renda nesta queda, em especial o Bolsa-Família. Descrevemos as formas, regras e objetivos dos programas governamentais de transferência de renda e verificamos o papel fundamental das transferências no combate à pobreza e desigualdade.

Verificamos de fato a importante transformação na distribuição de renda brasileira nos últimos anos. Apesar dessa importante constatação, o Brasil continua sendo um dos campeões mundiais em alta desigualdade, o que faz da sustentabilidade dessa redução uma questão fundamental para a agenda futura do país.

7 - Bibliografia:

AMADEO, E.; BARROS, R. P. **Distribuição de renda no Brasil**, Ed. Paz e Terra, 1991.

BARROS, R. P.; CARVALHO, M.; FRANCO, S.; Mendonça, R. **Consequências e causas imediatas da queda recente da desigualdade de renda brasileira**, IPEA, Texto para Discussão n. 1201, 2006.

BARROS, R.P.; MENDONÇA, R. S.; HENRIQUES, R. **A estabilidade inaceitável: pobreza e desigualdade no Brasil**, In: HENRIQUES, R. (Org.). *Desigualdade e Pobreza no Brasil*, IPEA, 2000.

BARROS, R.P.; MENDONÇA, R. S. **Os Determinantes da Desigualdade no Brasil**. In: *A Economia Brasileira em Perspectiva*, v.2, IPEA, 1996.

FERREIRA, F. H. G. **Os determinantes da desigualdade de renda no Brasil: luta de classes ou heterogeneidade educacional?**, Departamento de Economia, Puc-Rio, Texto para Discussão n. 415, 2000.

FISHLOW, A. **Brazilian size distribution of income**. *American Economic*, v.62, n.2, 1972.

HOFFMANN, R., **Mensuração da desigualdade e da pobreza no Brasil**, *Desigualdade e Pobreza no Brasil*, IPEA, 2000.

HOFFMANN, R., **Transferências de renda e a redução da desigualdade no Brasil e cinco regiões entre 1997 e 2004**. *Econômica*, revista em Pós-Graduação em Economia da UFF, v.8, n.1, 2006.

MEDEIROS, M., **Uma Introdução às representações gráficas da desigualdade de renda**, IPEA, Texto para Discussão n. 1166, 2006.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME, **Bolsa-Família**. Disponível em: www.mds.gov.br.

ROCHA, S., **Estimação de linhas de indigência e de pobreza: opções metodológicas no Brasil**, Desigualdade e Pobreza no Brasil, IPEA, 2000.

ROCHA, S., **Impacto sobre a Pobreza dos novos programas federais de transferência de renda**, R. Econ. comtemp., Rio de Janeiro, 2005

ROCHA, S. **Pobreza no Brasil: afinal, de que se trata?**, Ed. FGV, 2003.

SCHWARTZMAN, S. **Redução da Desigualdade, da Pobreza, e os Programas de Transferência de Renda**, Instituto de Estudos do Trabalho e Sociedade (IETS), v.3, 2006.

SOARES, D. S. S. **Análise de bem-estar e decomposição por fatores da queda na desigualdade entre 1995 e 2004**, Econômica, revista em Pós-Graduação em Economia da UFF, v.8, n.1, 2006.

SOARES, D. S. S. **Distribuição de Renda no Brasil de 1976 a 2004 com ênfase no período entre 2001 e 2004, 2006**, IPEA, Texto para Discussão n. 1166, 2006.

UNESCO, **Pobreza e desigualdade no Brasil: traçando caminhos para a inclusão social**, Brasília, 2004.

