



# TRANSFERÊNCIAS DE RENDA FEDERAIS: FOCALIZAÇÃO E IMPACTOS SOBRE POBREZA E DESIGUALDADE\*

*Sonia Rocha*\*\*

**RESUMO** Este artigo tem como objetivo explorar evidências empíricas sobre a clientela beneficiária dos “novos” programas de transferência de renda do governo federal a partir da utilização dos microdados do questionário principal e do suplemento específico da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD. Além do descasamento entre os registros oficiais e as informações da pesquisa domiciliar, estas últimas revelam uma forte superposição de programas em setembro de 2004. Dados os critérios de elegibilidade do Bolsa-família, analisou-se também sua focalização e cobertura, o que permitiu dimensionar a clientela elegível e não beneficiária da ordem de 5 milhões de domicílios. A imputação simulada de transferência monetária a toda clientela elegível, mas não beneficiária, permitiu mensurar o impacto esperado sobre indicadores de pobreza e de desigualdade de renda.

**Palavras-chave:** transferência de renda; renda; pobreza; desigualdade; programa social

**Código JEL:** 138

## FEDERAL INCOME TRANSFERS: TARGETING AND IMPACTS ON POVERTY AND INEQUALITY

**ABSTRACT** This article explores empirical evidences on the implementation of the “new” federal income-transfer programs, using micro-data from the National Annual Household Sample Survey. Besides the incompatibility between official registers and household information, these ones reveal a strong overlapping of federal programs in September 2004. Given the eligibility criteria of the Bolsa-família Program, its characteristics in terms of coverage and targeting were analyzed, which

\* Artigo enviado em 31 de dezembro de 2006 e aprovado em 29 de novembro de 2007.

\*\* Economista do Instituto de Estudo do Trabalho e Sociedade (IETS) e pesquisadora do CNPq, e-mail: srocha@iets.org.br

allowed for estimating the size of the eligible but not benefited clientele — around 5 million households. Imputing the monetary transfer to the entire eligible but not beneficiary households generated a new income distribution, which served as basis for measuring the expected impact on income-based poverty and inequality indicators.

**Key words:** income transfer; income; inequality; poverty; social program

## INTRODUÇÃO

Em meados da década de 1990, programas de transferência de renda focalizados em famílias de baixa renda começaram a ser implantados com o patrocínio do governo federal, seguindo modelo que havia sido posto em prática em muitas unidades subnacionais, e, desde então, vêm adquirindo uma crescente participação na formação da renda das famílias brasileiras. O arcabouço institucional, construído e ampliado ao longo do tempo, sugere que esse tipo de mecanismo foi incorporado de forma permanente ao sistema de proteção social do país. Em função de sua importância crescente em termos de cobertura e dispêndio público, há interesse justificado de conhecer a clientela atendida, assim como os resultados alcançados por esses programas. O suplemento da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD/IBGE) de 2004 disponibilizou, pela primeira vez, informações nacionalmente abrangentes sobre os programas de transferência de rendas obtidas por meio de pesquisa domiciliar. Este texto objetiva explorar em conjunto informações do suplemento e do questionário básico para verificar em que medida os novos programas estavam sendo bem-sucedidos em atender à sua população-alvo, e quais as principais características em termos de sua cobertura, inclusive considerando a questão da superposição de programas dado o objetivo de unificação sob o Bolsa-família. Trata-se, essencialmente, de constatações que podem ser feitas a partir de cruzamento de informações da PNAD sobre aspectos básicos de operacionalização do programa e de efeitos sobre a renda das famílias.

O texto está organizado da maneira seguinte. Depois dos esclarecimentos conceituais e metodológicos da próxima seção, a terceira seção trata de evidências empíricas da PNAD quanto à formação da renda das famílias, cobertura e focalização dos programas. A quarta seção apresenta os efeitos simulados das transferências sobre os indicadores de pobreza e de desigualdade, indicando a redução potencial desses indicadores, assim como o custo adicional de transferência caso o programa Bolsa-família atendesse a toda a sua clientela elegível. Finalmente, a quinta seção sumariza as questões examinadas e faz algumas considerações relativas à operacionalização de programas de transferência de renda focalizados nos mais pobres, assim como aos seus limites no âmbito de um sistema de proteção social.

## 1. QUESTÕES CONCEITUAIS E METODOLÓGICAS: ESCLARECIMENTOS E RESSALVAS

Embora existam registros administrativos relativos a cada programa de transferência de renda<sup>1</sup> e venham sendo tomadas medidas no sentido de proceder à revisão e unificação cadastral, são ainda reconhecidamente deficientes as informações sobre os beneficiários, assim como limitadas as possibilidades de utilização dos registros administrativos para fins de acompanhamento e avaliação das transferências monetárias realizadas.

Até 2004, a PNAD apenas levava em conta esses programas de forma indireta e não específica. Na verdade, o valor correspondente a eventuais transferências monetárias recebidas pelas pessoas deveria ser registrado no capítulo de rendimento, no quesito “outros rendimentos”, sendo expresso como um valor consolidado único juntamente com outros itens, tais como juros, dividendos e demais rendimentos de natureza financeira.<sup>2</sup>

Em 2004, o IBGE incluiu na PNAD um questionário suplementar de modo a identificar os domicílios onde os moradores estavam inscritos e/ou tinham recebido em setembro daquele ano benefício monetário de programas de transferência. O questionário investigou de forma explícita oito programas federais,<sup>3</sup> além de haver um quesito residual para indicação de eventual atendimento por outros programas de transferência de renda federais, estaduais ou municipais.

Cabe destacar, no entanto, que o suplemento da PNAD investiga para cada programa apenas a inscrição e o recebimento do benefício, mas não o valor recebido, seja de cada um deles, seja o total. Como sabidamente há superposição de programas, e, além disso, aos diferentes programas correspondem diferentes valores para os benefícios, torna-se inviável estimar de forma precisa o valor dos benefícios recebidos pela família.<sup>4</sup> Isso significa que as estimativas de impacto dos benefícios recebidos em termos de redução da pobreza ou indigência, assim como sobre a redução da desigualdade de rendimentos, só podem ser feitas de forma aproximada. Ademais, pela mesma razão, dadas as regras de elegibilidade e determinação do valor de transferência de cada programa, fica prejudicada a avaliação quanto à focalização e adequação do valor transferido às características de renda e de presença de crianças no domicílio.<sup>5</sup>

## 2. CARACTERÍSTICAS OPERACIONAIS DOS PROGRAMAS COM BASE NA PNAD

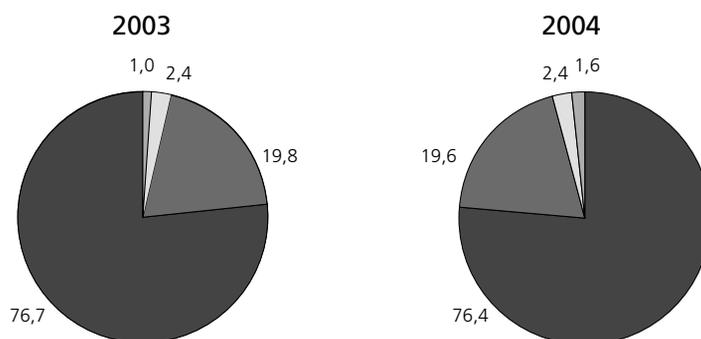
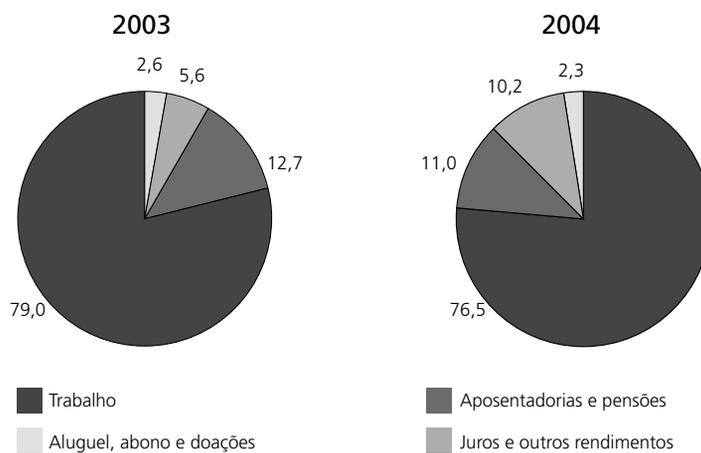
### 2.1 O comportamento da renda

As informações de rendimento, que fazem parte do corpo principal de investigação da PNAD, mostraram um crescimento importante do valor do quesito “outros rendimentos”, no qual devem ser registrados, quando ocorrem, os benefícios assistenciais, sejam eles associados à Lei Orgânica de Assistência Social – LOAS, sejam aos “novos” programas de transferência de renda criados desde meados da década de 1990.

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

Os gráficos da figura 1 ilustram como a composição da renda se altera conforme o nível de renda familiar. Para famílias com renda familiar *per capita* inferior a R\$ 100,00 em 2004, correspondendo, portanto, ao público-alvo dos programas federais de transferência de renda,<sup>7</sup> a participação dos rendimentos que incluem essas transferências passou de 5,6%, em 2003, para 10,2%, em 2004.<sup>8</sup> Como essas famílias muito pobres não recebem juros,<sup>9</sup> o crescimento dessa rubrica se deve certamente aos programas de transferência de renda. A importância crescente das transferências levou a alguma perda de participação de outras rubricas na formação da renda dessas famílias, em particular a da renda do trabalho, que caiu de 79,0%, em 2003, para 76,5%, em 2004.

A esse respeito é importante registrar que a renda das famílias brasileiras aumentou entre 2003 e 2004, por diversas razões. Pelo aumento da renda do trabalho, em função da expansão da ocupação, já que o rendimento médio permaneceu constante em termos reais; pelo aumento da renda das aposentadorias e pensões devidas tanto ao aumento dos valores reais como do número de beneficiários; pelo aumento do número de benefícios assistenciais dos “novos” programas, assim como pelo aumento da cobertura e do valor das transferências — houve valorização do salário mínimo — dos programas constitucionais.<sup>10</sup>

**Figura 1: Composição da renda familiar no Brasil: 2003 e 2004****Todas as famílias****Famílias com renda familiar *per capita* inferior a R\$ 100,00 (preços de 2004)**

Fonte: IBGE/PNAD.

Desse modo, foram diversos os fatores que contribuíram para o aumento da renda das famílias, em particular para o seu acréscimo maior na base da distribuição, favorecendo a redução da pobreza e a melhoria distributiva. As informações do suplemento da PNAD trazem subsídios sobre características da clientela atendida pelos diversos programas de transferência de renda, permitindo alguma avaliação do seu impacto sobre pobreza e desigualdade, embora com as ressalvas feitas na seção 2, assim como as restrições relativas às divergências em relação aos registros administrativos, de que se tratará a seguir.

## 2.2 A cobertura

As informações levantadas pelo suplemento da PNAD revelam que pouco mais de 8 milhões de domicílios receberam pelo menos um benefício monetário em setembro de 2004, totalizando 12,2 milhões de benefícios (média de 1,5 benefício por domicílio beneficiado). A tabela 1 apresenta a frequência de respostas por programa, permitindo a comparação com o número de benefícios segundo os registros administrativos.

**Tabela 1: Recebimento de benefícios de programas de transferência de renda na PNAD e comparação com a informação de registros administrativos, setembro de 2004**

Programas	PNAD		Domicílios %	Registros administrativos	
	Respostas Nº (mil)	%		Nº de Benefícios Nº (mil)	PNAD/ Reg. Adm.
Auxílio-gás	3.491	28,6	43,3	1.305	2,68
Bolsa-escola	3.803	31,2	47,2	3.381	1,12
Bolsa-família	2.089	17,1	25,9	5.036	0,41
Cartão-alimentação	752	6,2	9,3	322	2,33
Bolsa-alimentação	536	4,4	6,7	251	2,13
LOAS/RMV/PMV*	738	6,0	9,2	2.566	0,29
Outro programa	381	3,1	4,7	–	–
LOAS outro	50	0,4	0,6	–	–
PETI	367	3,0	4,6	–	–
Todos os programas	12.207	100,0	151,5	12.861	–

(–) indica inexistência de registro administrativo quanto ao número de benefícios.

\* Renda Mensal Vitalícia e Pensão Mensal Vitalícia.

Fonte: PNAD 2004 (Tabulações de Simon Schwartzman); MDS.

A esse respeito cabem duas ordens de considerações:

*(a) A informação domiciliar diverge muito da dos registros administrativos*

Há uma evidente divergência entre as informações da PNAD e dos registros administrativos. Isso pode se dever, em parte, à migração de beneficiários para o Bolsa-família sem que os informantes deixassem de declarar na PNAD o programa a que originalmente pertenciam. De fato, os resultados da PNAD mostram uma participação nos programas que precederam o Bolsa-família (Auxílio-gás, Bolsa-escola, Bolsa-alimentação, Cartão-alimentação do Fome Zero) maior do que a de fato ocorreu, segundo os registros administrativos, enquanto subestimam a participação no Bolsa-família.

A divergência de informações no caso do Auxílio-gás se deve provavelmente também à sua associação a outros programas. Depois de criado em 1996, o pagamento do Auxílio-gás não cresceu como esperado.<sup>11</sup> Quando programas de transferência de renda, tais como o Bolsa-escola e o Bolsa-alimentação, se expandiram no final da década de 1990, o Auxílio-gás passou a ser atribuído freqüentemente como um benefício complementar, aproveitando o cadastramento que vinha sendo feito para os outros programas. Houve então uma superposição “legítima” do Auxílio-gás com outros programas. Embora o pagamento do benefício do Auxílio-gás deixe de existir quando é feita a migração dos beneficiários dos programas preexistentes para o Bolsa-família, a informação domiciliar parece refletir uma situação anterior que não vigorava mais em setembro de 2004, resultando em uma forte sobredeclaração de recebimento do Auxílio-gás na PNAD (3,5 milhões de domicílios declarantes contra 1,3 milhão de domicílios beneficiários nos registros administrativos).

Em relação à LOAS verifica-se divergência no sentido inverso, isto é, subdeclaração na PNAD. O número de domicílios que informaram receber o benefício — cerca de 780 mil — é significativamente inferior ao número de benefícios efetivamente pagos em setembro de 2004 — cerca de 2,6 milhões. Nesse caso específico, é provável que a diferença se dê por duas razões básicas.

A primeira é o desconhecimento por parte do declarante da PNAD de que o valor recebido corresponda a um programa assistencial, sendo, ao invés disso, considerado e declarado na PNAD como aposentadoria ou pensão. Nesse caso, como contrapartida, são superestimados, na mesma medi-

da, as frequências e os valores associados de aposentadorias e pensões, no capítulo de rendimento. Esse erro na categorização do rendimento recebido não afeta indicadores tais como os de pobreza e os de distribuição de renda — já que uns e outros utilizam o total das rendas recebidas de qualquer natureza. No entanto, leva a subestimar o impacto dos programas de transferência de renda que levam em conta exclusivamente a informação de “outros rendimentos” recebidos.

A segunda razão para a subestimação é a omissão da informação, seja de forma involuntária, por desconhecimento, seja de forma voluntária, principalmente em casos em que o beneficiário receie ter o benefício suprimido. Nesta segunda opção, há certamente implicações quando se trata de utilizar a informação da PNAD para analisar as características da população beneficiária dos programas, e, em particular, a adequação da focalização, já que uma parte da focalização inadequada se perde devido à não-declaração.

Mesmo deixando de lado os casos especiais do Auxílio-gás e dos benefícios da LOAS, de modo a centrar a comparação nos quatro programas — três preexistentes<sup>12</sup> e o “guarda-chuva” Bolsa-família — que formam o core das novas transferências, a diferença entre PNAD e registros administrativos é muito elevada: cerca de 1,8 milhão de benefícios a mais nos registros administrativos.<sup>13</sup>

*b) Existe uma elevada superposição de benefícios no mesmo domicílio*

As informações apresentadas na tabela 1 mostram que havia uma significativa superposição de benefícios, da ordem de 1,5 por domicílio,<sup>14</sup> já que, dos domicílios que recebiam algum benefício, 47,2% declararam receber benefícios do Bolsa-escola, 43,3 declararam receber o Auxílio-gás, e assim por diante.

O Bolsa-escola, com 3,3 milhões de benefícios ou quase um terço dos benefícios declarados, ainda aparecia na PNAD, em setembro de 2004, como o programa de maior cobertura, o que contraria a informação dos registros administrativos, segundo os quais o Bolsa-família já seria naquela data o programa mais importante, atendendo a 5 milhões de domicílios. Apesar da divergência, os registros administrativos parecem sugerir que logo após o seu lançamento, de outubro a dezembro de 2003, o Bolsa-família expandiu-se principalmente pela incorporação dos beneficiários dos programas preexistentes, enquanto em 2004 ocorreu forte aumento de novos benefi-

ciários, revelando prioridade de expansão da clientela em detrimento da integração e organização do novo modelo (ver tabela 2).

A PNAD evidencia ainda que a maior superposição ocorria entre Bolsa-escola e Auxílio-gás — uma superposição “legítima”, como se viu anteriormente (tabela 3). Outras superposições ocorriam entre os programas implementados originalmente por instâncias distintas — por exemplo, o Bolsa-escola, do Ministério da Educação, o Bolsa-alimentação, do Ministério da Saúde, o Peti, do Ministério da Previdência e da Assistência Social. Essas superposições ocorrem legítima ou ilegitimamente, já que o cadastramento de cada um foi feito de forma independente.

A implantação do cadastro único dos beneficiários das transferências, mantida e tornada mais operacional com a criação do Bolsa-família, que integra os programas preexistentes, objetiva a eliminação de superposições. No entanto, as informações da PNAD indicam uma superposição significativa até do Bolsa-família com programas que ele deveria substituir, a saber, Bolsa-escola, Bolsa-alimentação, Cartão-alimentação, Auxílio-gás (tabela 3),

**Tabela 2: Evolução do número de domicílios beneficiários por programa, 2003-2004**

Programas	jun./03	dez./03	set./04
Bolsa-alimentação	1.370.156	369.556	251.459
Bolsa-escola	5.046.874	3.771.199	3.381.486
Cartão-alimentação	59.973	346.300	322.317
Bolsa-família	–	3.615.596	5.035.660
Subtotal	6.477.003	8.102.651	8.990.922
Auxílio-gás	9.333.303	6.931.699	1.304.571
<b>Total</b>	<b>15.810.306</b>	<b>15.034.350</b>	<b>10.295.493</b>

Fonte: MDS.

**Tabela 3: Número de domicílios que declararam receber benefício do Bolsa-família e superposição com outros programas de transferência de renda**

Programas	Nº de domicílios
Auxílio-gás	599.312
Bolsa-escola	553.490
<b>Só Bolsa-família</b>	<b>1.059.258</b>
Cartão-alimentação	149.893
Bolsa-alimentação	148.245
PETI	53.928
BPC / LOAS	64.523
Outro programa	60.503

Fonte: PNAD 2004.

**Tabela 4: Domicílios segundo número de benefícios recebidos**

Número de benefícios	Domicílios	
	Nº (mil)	%
1 benefício	4.788,6	60,32
2 benefícios	2.411,6	30,38
3 benefícios	580,7	7,31
4 benefícios	131,4	1,66
5 benefícios	26,4	0,33
6 benefícios	0,6	0,01
Total	7.939,3	100,00

Fonte: IBGE, PNAD 2004.

já que somente metade (50,7%) dos beneficiários do Bolsa-família recebiam apenas essa transferência. Mesmo considerando a superposição com o LOAS e “outro programa” como superposições legítimas, já que os benefícios são geridos por sistemas independentes, a forte superposição do Bolsa-família com o Bolsa-escola e com o Auxílio-gás captada pela PNAD sugere a existência de problemas operacionais na expansão da cobertura e na unificação dos “novos” programas de transferência federais sob o Bolsa-família. Possivelmente isso explica, em parte, as discrepâncias entre os registros administrativos e as informações obtidas durante a pesquisa domiciliar.

A tabela 4 apresenta dados relativos à questão de superposição de benefícios vista sob outro ângulo, o do número de benefícios recebidos pelos domicílios beneficiários. Embora a maioria dos domicílios beneficiários receba apenas uma transferência, e parte da superposição seja “legítima”, a questão do paralelismo entre sistemas de assistência social diferentes, utilizando critérios diversos, mas sempre centrados na unidade familiar, certamente terá de ser enfrentada no futuro próximo.

### 2.3 A focalização

A partir de um critério único de renda, geralmente um quarto de salário mínimo *per capita*, os “novos” programas de transferência tinham originalmente população-alvo diversas — por exemplo, famílias com crianças entre 7 e 14 anos, no caso do Bolsa-escola, ou famílias com crianças de 0 a 6 anos no caso do Bolsa-alimentação. No entanto, a análise que se fará aqui terá como base o critério e a elegibilidade do Bolsa-família, que substitui todos os anteriores, sendo mais generoso em termos do corte de renda e não condicionado à presença de crianças na família.

Assim, o Bolsa-família garantia um benefício básico de R\$ 50,00/mês por família.<sup>15</sup> Para famílias com crianças de até 15 anos e com renda domiciliar *per capita* (RDPC) inferior a R\$ 100,00/mês *per capita* existia um benefício de R\$ 15,00 reais por criança, com limite máximo de R\$ 45,00. Para famílias com menos de R\$ 50,00/mês *per capita* mês os dois benefícios podiam se superpor, de modo que a transferência máxima era de R\$ 95,00, em setembro de 2004.

Tendo por base os critérios de renda estabelecidos pelo Bolsa-família, a PNAD permitiu avaliar sua focalização através de cruzamento da informação contida no suplemento quanto ao fato de o domicílio ser ou não beneficiário de cada programa, com as características do mesmo domicílio investigadas no corpo principal da pesquisa.

Utilizando a informação de RDPC, adotada como critério básico de elegibilidade dos programas, as informações da PNAD evidenciam que 3,8 milhões ou 48% dos beneficiários, inclusive os declarantes do benefício da LOAS, se enquadram nos critérios de renda dos novos programas de transferência, isto é, mesmo depois do recebimento do benefício têm RDPC inferior a R\$ 100,00 (tabela 5).

O fato de 2,9 milhões de domicílios beneficiários — 37% do total — terem RDPC acima de R\$ 130,00 — deixando-se, portanto, uma faixa de transição aceitável de R\$ 100,00 a R\$ 130,00 acima do limite superior oficial — evidencia certamente uma inadequação da focalização. Isso se daria não em termos absolutos, já que tanto a renda dos beneficiários como os valores transferidos são muito baixos, mas porque existe um enorme contingente de domicílios com renda inferior a R\$ 50,00 — 1,8 milhões —, portanto incondicionalmente elegíveis, que não recebem qualquer benefício. Considerando os domicílios que recebem o LOAS e o Auxílio-gás e que ainda assim permanecem elegíveis para o Bolsa-família, a clientela não beneficiária

**Tabela 5: Distribuição dos domicílios que receberam pelo menos uma transferência, segundo faixas de RDPC**

Faixa RDPC	Número	%
0<RDPC ≤ 50	1.296.689	16,34
50<RDPC ≤ 100	2.545.431	32,07
100<RDPC ≤ 130	1.168.922	14,73
130<RDPC	2.926.284	36,87
Total	7.937.326	100

Nota: Excluído domicílios *missing* para a RDPC.

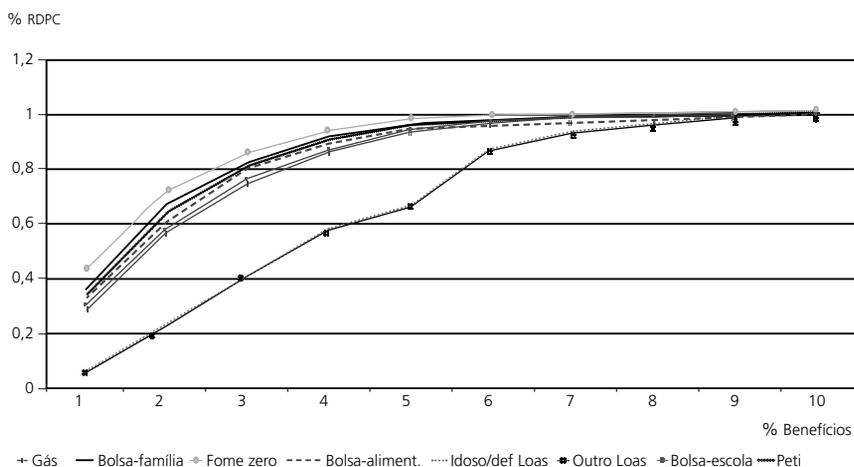
Fonte: PNAD 2004.

chega a quase 5 milhões de domicílios (ver seção 4). Isso significa que, mantendo os domicílios já atendidos em 2004, seria necessário expandir a cobertura em pouco mais de 60% para garantir o atendimento de todos os elegíveis tendo por base as características declaradas à PNAD.

Embora haja amplo espaço para melhorar a focalização dos “novos” programas, estes apresentam uma focalização significativamente mais adequada que as transferências de renda realizadas no âmbito da LOAS. A figura 2 mostra a distribuição acumulada dos beneficiários de diferentes programas conforme décimos da RDPC, que inclui os benefícios recebidos.

Embora a comparação entre o LOAS e os “novos” programas fique prejudicada porque os valores dos benefícios já incorporados à renda considerada são muito diferentes, observa-se que o Cartão-alimentação do Fome Zero é o programa mais bem focalizado, enquanto os benefícios da LOAS, como era de se esperar, apresentam a pior focalização. O fato de o Bolsa-família ser o segundo melhor programa em termos de focalização é um fato digno de nota, e mesmo surpreendente, em função tanto da sua rápida expansão, que leva necessariamente a problemas de cadastramento e seleção, como do processo de migração de beneficiários de programas preexistentes. É desejável que a expansão do Bolsa-família a partir de 2004 tenha se dado

**Figura 2: Distribuição acumulada dos beneficiários dos programas de transferência de renda segundo RDPC**



pela incorporação da ampla clientela não atendida na base da distribuição dos rendimentos, o que levaria à melhoria da sua focalização.<sup>16</sup>

Uma evidência de que havia muito espaço para melhorar a focalização é a existência de 1,8 milhão de domicílios com RDPC de até R\$ 50,00/mês que não recebem qualquer benefício. Nesse sentido pareceu interessante verificar em que medida se diferenciam as condições de vida dos domicílios elegíveis e não beneficiados pelo Bolsa-família situados na base da distribuição de rendimentos (menos de R\$ 50,00 *per capita*/mês) das condições de vida daqueles na mesma faixa de rendimento, mas que já recebem o benefício. Optou-se por considerar somente os domicílios que recebem o Bolsa-família, de modo que a comparação reflita o resultado do cadastramento e integração dos programas ao Bolsa-família após outubro de 2003, e não eventuais defeitos operacionais dos programas preexistentes.

Tendo como ponto de partida o critério de renda, buscou-se determinar uma pontuação (*score*) relativa às condições de vida dos domicílios considerando três variáveis relevantes, às quais se atribuíram peso idêntico: água canalizada em pelo menos um cômodo, banheiro e energia elétrica. A tabela 6 apresenta os resultados para os dois conjuntos de domicílios, assim como os *scores* obtidos.

Os *scores* relativos aos dois conjuntos não apresentam diferença que evidencie ter havido defeito de focalização devido ao uso da RDPC para a seleção de beneficiários. Na verdade, o *score* dos que não recebem o Bolsa-família

**Tabela 6: Condições de acesso a banheiro, eletricidade e água por domicílios beneficiários e não beneficiários do Bolsa-família com RDPC inferior a R\$ 50,00/mês, setembro de 2004**

Banheiro	Eletricidade	Água	Recebem Bolsa-família		Não recebem Bolsa-família	
			Nº	%	Nº	%
Sim	Sim	Sim	190.950	46,90	1.460.474	60,17
Sim	Sim	Não	78.376	19,25	376.664	15,52
Sim	Não	Sim	2.264	0,56	19.637	0,81
Sim	Não	Não	8.540	2,10	56.668	2,33
Não	Sim	Sim	18.324	4,50	85.153	3,51
Não	Sim	Não	81.512	20,02	310.755	12,80
Não	Não	Sim	385	0,09	10.763	0,44
Não	Não	Não	26.810	6,58	106.942	4,41
Total *			407.161	100	2.427.056	100
Score			0,705	–	0,786	–

\* Total exclui os domicílios com informação *missing* de pelo menos um dos itens investigados.

Fonte: PNAD 2004.

lia é um pouco mais alto (7,86/10,0) do que os que o recebem (7,05/10,0), refletindo, portanto, como desejável, condições de vida um pouco superiores às daqueles. Em outras palavras, não parece haver um viés indevido contra os não beneficiários, apenas uma insuficiência de cobertura. Assim, o defeito fundamental do Bolsa-família em termos de focalização se revela no atendimento de domicílios de RDPC mais elevada — em que as condições de vida são necessariamente melhores —, antes que todos os domicílios na base da distribuição tenham sido atendidos.

### 3. O IMPACTO DAS TRANSFERÊNCIAS DE RENDA

#### 3.1 Domicílios elegíveis e beneficiários

É sabido que a pobreza no Brasil está associada à desigualdade de renda, e não à sua insuficiência para atender às necessidades básicas de todos. Os dados da tabela 7 mostram que em 2004 aos 50% dos domicílios com rendimentos mais baixos correspondiam 15,9% da renda total, portanto parcela apenas 50% superior à que cabia ao 1% dos domicílios com rendimentos mais altos, o que resulta em coeficientes de Gini historicamente elevadíssimos e que só a partir da segunda metade da década de 1990 começaram a apresentar uma tendência de declínio. Verifica-se ainda que tem havido ganhos de participação na renda dos 50% mais pobres em detrimento dos 10% mais ricos. Como o valor dos rendimentos domiciliares mensais na base da distribuição é muito baixo — R\$ 177,00 no primeiro décimo e R\$ 442,00 na metade inferior da distribuição dos rendimentos positivos —, mesmo transferências de renda de valor muito modesto, como as realizadas no âmbito do

**Tabela 7: Distribuição da renda dos domicílios e coeficiente de Gini correspondente, 2001-2004**

% dos domicílios em ordem crescente de renda	2001	2002	2003	2004	
	%	%	%	%	Rend. médio (R\$)
Até 50%	14,6	14,9	15,2	15,9	442
Mais de 50 a 90%	41,4	41,3	41,9	42,1	1.464
Mais de 90 a 99%	32,4	32,4	31,9	31,2	5.759
Mais de 99 a 100%	11,6	11,4	11,0	10,8	15.045
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	22.710
Gini *	0,558	0,553	0,545	0,535	–

\*Exclui domicílios sem rendimento e localizados no norte rural.

Fonte: IBGE, PNAD 1993-2004.

Bolsa-família, mas focalizadas na base da distribuição, têm necessariamente um impacto mensurável sobre pobreza e desigualdade quando a cobertura atinge clientela tão ampla como aquela beneficiada em 2004.

Como visto na seção 4, há um amplo espaço tanto para expandir a cobertura como para melhorar a focalização, já que, dentre a clientela-alvo do Bolsa-família, existe uma parcela significativa — quase 1,8 milhão de domicílios — que, mesmo com RDPC abaixo de R\$ 50,00, não recebe nenhum benefício. Ademais, há um outro conjunto de domicílios que forma uma clientela potencial complementar, pois, embora recebendo LOAS/BPC e/ou Auxílio-gás, permanecem com renda abaixo dos critérios de corte do programa e apresentam característica de composição familiar (presença de criança de 0 a 15 anos) que as qualificam segundo os critérios de elegibilidade do Bolsa-família. A tabela 8 apresenta a distribuição desses quase 5 milhões de domicílios elegíveis em setembro de 2004, distinguindo as quatro situações possíveis. Verifica-se, em particular, que cerca de 4,5 milhões ou 90% dos domicílios identificados declararam não receber benefício de qualquer programa de transferência de renda. A tabela 9 apresenta a discriminação do total desses domicílios por faixa de renda domiciliar *per capita* e região. As maiores clientelas potenciais se localizam no Nordeste, seguida da região Sudeste.

Tendo por base a distribuição da RDPC verificada em setembro de 2004, que inclui, portanto, os benefícios declarados como “outros rendimentos”, foram feitas simulações de modo a verificar o impacto das transferências adicionais do Bolsa-família sobre a incidência de pobreza e sobre a desigualdade de renda. Para isso, a partir das rendas declaradas, foi feita a imputação do benefício devido aos quase 5 milhões de domicílios elegíveis não beneficiários, gerando assim uma nova distribuição de rendimentos.

A imputação do benefício foi feita conforme as regras do Bolsa-família, já que, segundo as diretrizes operacionais vigentes, os novos beneficiários devem ser cadastrados e submetidos às regras de elegibilidade e de cálculo do benefício variável do Bolsa-família, a saber:

- (a) Para domicílios com RDPC igual ou inferior R\$ 100,00 e superior a R\$ 50,00, foi imputado o benefício de R\$ 15,00 por criança na faixa etária de 0 a 15 anos, respeitando o limite máximo de R\$ 45,00.
- (b) Para domicílios com RDPC igual ou inferior a R\$ 50, foi imputado benefício de R\$ 50,00, além de adicional de R\$ 15,00 por criança na

faixa etária de 0 a 15 anos, como anteriormente citado. Então, para essa faixa de RDPC, o benefício máximo é R\$ 95,00.

Os valores possíveis do benefício no âmbito do Bolsa-família são relativamente baixos, principalmente em comparação com os benefícios transferidos pelo LOAS, já que o valor máximo se situava pouco acima de um terço do salário mínimo em setembro de 2004.<sup>17</sup> Considerando que o impacto relevante da transferência depende da sua repartição intradomiciliar, os valores *per capita* são ainda mais reduzidos.

Com clientela elegível adicional de 4,9 milhões de domicílios, a transferência imputada atingiu R\$ 230 milhões em valores consolidados para setembro de 2004 (tabela 9). Desse total, 44% se destinariam a domicílios na região Nordeste, onde não só se concentra a maior clientela, como o benefício médio é mais elevado em função do fato de a renda média dos domicílios beneficiados ser mais baixa. Do ponto de vista do dispêndio federal, o valor imputado total corresponde a 34% do valor do dispêndio com LOAS (R\$ 675 milhões) e 49% com os demais programas de transferência (R\$ 466 milhões)<sup>18</sup> na mesma data.

**Tabela 8: Domicílios elegíveis não beneficiários, segundo categoria, setembro de 2004**

Condição	Até R\$50,00	Mais de R\$50,00 e até R\$100,00(*)	Total
Não recebe nenhum benefício	1.779.217	2.738.347	4.517.564
Recebe só Auxílio-gás	138.927	246.049	384.976
Recebe só LOAS/BPC	6.926	43.418	50.344
Recebe LOAS e Auxílio-gás	504	7.148	7.652
<b>Total</b>	<b>1.925.574</b>	<b>3.034.962</b>	<b>4.960.536</b>

\* Domicílios com pelo menos uma criança entre 0 e 15 anos.

Fonte: PNAD 2004.

**Tabela 9: Domicílios elegíveis não beneficiários e valores imputados segundo faixa de RDPC e região de residência, setembro de 2004**

Região	Até R\$50,00	Mais de R\$50,00 e	Nº de domicílio		Valor imputado		Valor
	(mil)	até R\$ 100,00 (mil)	Nº (mil)	%	R\$ (mil)	%	Médio (R\$)
Norte	184	375	559	11,3	26.650	11,6	47,69
Nordeste	933	1.190	2.123	42,8	101.919	44,2	48,01
Sudeste	552	979	1.531	30,9	68.731	29,8	44,90
Sul	155	274	429	8,6	19.186	8,3	44,69
Centro-Oeste	101	218	319	6,4	13.848	6,0	43,49
<b>Brasil</b>	<b>1.926</b>	<b>3.035</b>	<b>4.961</b>	<b>100</b>	<b>230.333</b>	<b>100</b>	<b>46,43</b>

Fonte: PNAD 2004.

### 3.2 Impactos simulados das transferências adicionais do Bolsa-família sobre os indicadores de pobreza

Antes de apresentar os resultados da imputação sobre os indicadores de pobreza como insuficiência de renda, uma qualificação é necessária. Esta diz respeito às linhas de pobreza utilizadas, que têm 25 valores diversos, de modo a refletir os diferenciais de custo de vida para os pobres em áreas rurais, urbanas e metropolitanas em diferentes regiões do país. Os valores mensais *per capita*, utilizados em confronto com as RDPC para distinguir os pobres dos não-pobres, são apresentados no Anexo 1. Tendo em vista esses valores em contraponto com o valor máximo do benefício (R\$ 95,00), fica evidente que, mesmo no caso mais favorável para o beneficiário, o recebimento do benefício é incapaz de mudar o *status* de uma família pobre para não-pobre nas áreas urbanas e metropolitanas.<sup>19</sup> Desse modo, no que concerne à proporção de pobres, a imputação dos benefícios só é passível de alterar o valor original do indicador nas áreas rurais.

A tabela 10 apresenta os indicadores de pobreza por região e estrato de residência, tanto os originais como aqueles após imputação, de modo a permitir a comparação. Observa-se que, para o Brasil como um todo, a proporção pouco se altera — de 32,4% para 32,1% —, correspondendo a cerca de menos 500 mil pessoas pobres. Esse efeito é limitado quando comparado ao número de domicílios aos quais foi imputada a transferência — cerca de 5 milhões —, porque somente aqueles em área rural são passíveis de ultrapassar a linha de pobreza ao receber o benefício, como explicado. O efeito sobre a proporção é mais sensível na região Norte — menos 2,6% —, em parte devido à relativamente baixa taxa de urbanização; todavia, a redução do número de pobres é marginal (12 mil) em função da pequena população da região.

No entanto, a transferência imputada afeta positivamente a renda dos domicílios que permanecem pobres, diminuindo o hiato que os separa do valor da linha de pobreza. O indicador de hiato, que mostra em termos percentuais essa diferença, é mais fortemente reduzido como efeito das transferências em que a ocorrência da renda domiciliar igual a zero é mais frequente e o valor da linha de pobreza é mais baixo, isto é, geralmente nas áreas rurais. Nestas, a razão do hiato cai significativamente de 40,5% antes para 35,0% depois da imputação dos benefícios do Bolsa-família.<sup>20</sup> Em contrapartida, nas áreas metropolitanas onde as linhas de pobreza são mais

**Tabela 10: Indicadores de pobreza originais e simulados com a imputação da transferência do Bolsa-família a todos os domicílios elegíveis, segundo regiões e estratos, 2004**

Região	Nº de pobres			Proporção de pobres			Razão do hiato			Hiato quadrático		
	Original	Simulado	Diferença	Original	Simulado	Δ%	Original	Simulado	Δ%	Original	Simulado	Δ%
Norte	4.678.480	4.552.825	125.655	0,3292	0,3204	-2,69	0,3867	0,3446	-10,89	0,0687	0,0540	-21,38
Nordeste	23.806.192	23.629.280	176.912	0,4821	0,4786	-0,74	0,4437	0,4084	-7,96	0,1258	0,1064	-15,48
Sudeste	21.050.990	20.905.136	145.854	0,2823	0,2803	-0,69	0,3919	0,3744	-4,47	0,0625	0,0556	-11,10
Sul	3.683.302	3.655.669	27.633	0,1401	0,1390	-0,75	0,3704	0,3277	-11,53	0,0289	0,0225	-22,21
Centro-Oeste	4.205.632	4.186.410	19.222	0,3321	0,3306	-0,46	0,3962	0,3772	-4,80	0,0728	0,0646	-11,33
Brasil	57.424.596	56.929.320	495.276	0,3242	0,3214	-0,86	0,4119	0,3833	-6,94	0,0764	0,0653	-14,49
Rural	9.474.574	8.979.298	495.276	0,3307	0,3134	-5,23	0,4025	0,3497	-13,12	0,0749	0,0556	-25,71
Urbano	27.346.149	27.346.149	0	0,2893	0,2893	0,00	0,4005	0,3698	-7,67	0,0649	0,0548	-15,54
Metropolitano	20.603.873	20.603.873	0	0,3818	0,3818	0,00	0,4313	0,4159	-3,56	0,0973	0,0889	-8,68

Fonte: PNAD 2004.

Nota: Resultados completos por unidades da Federação e seus estratos no Anexo 2.

elevadas, o valor do benefício transferido, fixado segundo as mesmas regras para todo o país, tem um efeito menor na redução da insuficiência de renda.

Finalmente, o hiato quadrático que leva em conta simultaneamente as reduções no número de pobres, no hiato de renda e na desigualdade entre os pobres mostra um efeito percentual mais acentuado que os outros dois indicadores separadamente, já que ambos operam no mesmo sentido. Ademais, a queda da componente de desigualdade dentre os pobres, que é considerada somente no hiato quadrático, é significativa por duas razões básicas.

A primeira é que a simulação permite uma perfeita focalização da transferência, que junto com a forma de determinação do seu valor, que é inversamente proporcional ao nível de renda do domicílio, tem impacto direto sobre a desigualdade. A segunda é que, ao simular transferências para 5 milhões de domicílios, o que corresponde, *grosso modo*, a cerca de um terço das pessoas pobres antes da simulação, o efeito sobre a desigualdade é inevitavelmente forte, mesmo com valores transferidos modestos em termos absolutos.

### 3.3 Impactos simulados sobre a desigualdade<sup>21</sup>

A simulação feita resulta, como visto anteriormente, na redução da desigualdade entre os pobres, em função de transferências mais elevadas para aqueles com rendas mais baixas, e, em particular, eliminando a ocorrência de renda zero. As transferências simuladas permitem também a redução da desigualdade de renda medida com base na totalidade da distribuição de rendimentos, porque diminuem a diferença de rendimentos entre os relativamente ricos e os relativamente pobres.<sup>22</sup> Na tabela 11 são apresentados os resultados relativos aos impactos sobre a desigualdade na distribuição da RDPC, medidos a partir dos índices de Gini e T-Theil. Os efeitos são bastante diferenciados entre regiões, bem mais acentuados no Norte e no Nordeste. Isso se dá em função do tamanho do contingente de pobres e da importância relativa da pobreza rural, sobre a qual o impacto das transferências de valores nacionais únicos é maior em face de custos de vida diferenciados para os pobres. A variação entre o valor original do índice e seu valor depois da imputação depende da sua sensibilidade ao aumento da renda na extremidade inferior da distribuição, que é maior no caso do índice T-Theil (-0,0097). No caso do Gini, a variação foi de -0,0046. Para fornecer uma

**Tabela 11: Indicadores de desigualdade de renda originais e simulados após imputação da transferência do Bolsa-família a todos os domicílios elegíveis, segundo regiões, 2004**

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

Fonte: PNAD 2004.

referência para avaliação desse resultado, a queda média do Gini para o país como um todo foi de  $-0,008$  por ano de 2001 a 2004.

Vale enfatizar que, embora as transferências tenham contribuído para a redução da desigualdade de rendimentos entre 2001 e 2004, o declínio observado se deveu preponderantemente a melhorias na distribuição no rendimento do trabalho, cujos ganhos se concentraram na base da distribuição (Rocha, 2006). Fazendo a decomposição da renda domiciliar segundo tipo de rendimento, Soares (2006) estimou que, entre 2001 e 2004, a renda do trabalho foi responsável por 68% da queda do Gini, enquanto a rubrica “outros rendimentos”, na qual são registradas as transferências, respondeu por 27% do declínio.<sup>23</sup> Barros, et al. (2006), fazendo um exercício de simulação contrafactual, estimaram em 35% a contribuição de rendas que não as do trabalho para a redução do Gini no período 2001-2004.

Dado o nível de dispêndio já atingido, as transferências permitiram uma redução substancial da desigualdade. Naturalmente, dado um nível de dispêndio, seus efeitos sobre a desigualdade são tanto maiores quanto melhor for a focalização das transferências na base da distribuição.

#### 4. CONCLUSÕES

A análise das informações da PNAD relativas ao recebimento de transferências de renda pelos domicílios brasileiros em setembro de 2004, no âmbito dos programas focalizados nos mais pobres, permite algumas considerações que serão apresentadas a seguir à guisa de conclusão.

Verificou-se um desacordo significativo entre os registros oficiais e as informações obtidas junto aos domicílios no que diz respeito ao recebimento ou não de benefícios dos diferentes programas. Tal fato tem duas impli-

cações básicas. Por um lado, é necessário reexaminar a conveniência e a forma de levantamento das informações na PNAD. Embora seja evidente a necessidade de mecanismos de controle além daqueles baseados nos cadastros administrativos, há de se buscar a maior coerência possível entre as fontes, tomando como referência aquela que seja inequívoca, no caso em questão, o número de benefícios efetivamente pagos em setembro de 2004.

Por outro lado, há de se reconhecer que, em face das divergências verificadas entre a PNAD e os registros administrativos, as análises realizadas a partir das informações domiciliares perdem precisão. Assim, por exemplo, no que concerne aos “novos” programas de transferência associados ao Bolsa-família, existe na PNAD uma subestimação de 1,8 milhão de beneficiários, ou cerca de 20% em relação aos registros oficiais. O conjunto de beneficiários não considerados tem o potencial de alterar o perfil que se desenha da clientela a partir dos dados da PNAD. No caso da simulação apresentada neste texto, por exemplo, haveria uma superestimação da clientela a ser ainda atendida se parte dela já receber alguma transferência e não tiver declarado esse fato. Da mesma forma, estudos de focalização ficam prejudicados se a clientela beneficiária não declarante tiver características que não permitiriam a sua elegibilidade para os programas.

Em 2004, os “novos” programas de transferência de renda do governo federal estavam sendo objeto de mudanças de regras operacionais e administrativas, o que ocorria simultaneamente à expansão forte da clientela atendida. A criação do Bolsa-família como guarda-chuva dos novos programas e o processo de unificação em curso justificam o fato de termos elegido esse programa para fornecer algumas evidências empíricas quanto a superposições indevidas e à focalização com base nas informações de rendimento. As informações domiciliares revelaram um elevado grau de superposição do Bolsa-família com os programas anteriores, o que é indesejado, já que por definição ele os substitui. Quanto à focalização da Bolsa-família, não há evidências de que seja fundamentalmente diferente da dos programas do mesmo tipo que o precederam, pelo menos considerando a população beneficiária de cada um deles em setembro de 2004.

Na verdade, considerando a característica perversa de progressividade do gasto social no Brasil, as transferências de renda dos “novos” programas têm sido relativamente bem-sucedidas em beneficiar os mais pobres. No entanto, há certamente espaço para a melhoria da focalização. No conjunto

de cerca de 5 milhões de domicílios elegíveis e que se declararam não beneficiários do Bolsa-família, cerca de 1,9 milhão tem renda domiciliar *per capita* inferior a R\$ 50,00, enquanto dentre os beneficiários existe um contingente de 2,9 milhões com renda domiciliar *per capita* superior a R\$ 130,00 portanto pelo menos 30% acima do limite de renda do programa.

A imputação da transferência do Bolsa-família aos cerca de 5 milhões de domicílios elegíveis teve um efeito negligenciável sobre a proporção de pobres, de 32,4% para 32,1%, o que se deve ao valor baixo do benefício em relação aos valores das linhas de pobreza adotados. No entanto, ao elevar a renda dos pobres, as transferências têm impacto significativo na redução da intensidade da pobreza e da desigualdade de renda, tanto entre os pobres como na população em geral. Transferências perfeitamente focalizadas, como as simuladas, apresentam, naturalmente, um efeito distributivo maior do que as realizadas de fato, permitindo mensurar o potencial teórico do mecanismo e avaliar a operação. Assim, o dispêndio total relativamente baixo que corresponde à simulação — R\$ 230 milhões/mês para atender a mais 5 milhões de domicílios — se explica fundamentalmente pela eliminação de superposição de programas, que se verificava na data de referência. Embora, como se sabe, a queda da desigualdade de renda que vem sendo observada no Brasil se deva preponderantemente à redução da desigualdade nos rendimentos do trabalho, transferências modestas, mas em grande escala, como vêm sendo feitas no país nos últimos anos, afetam necessariamente os índices de desigualdade. A perfeita focalização das transferências simuladas foi capaz de reduzir o índice de Gini em 0,004, o que equivale aproximadamente à metade do declínio médio anual observado desde 2001.

Deve-se comentar ainda a questão do uso da renda como critério para a elegibilidade de beneficiários e para a avaliação da focalização dos programas de transferência de renda. A renda certamente se constitui em uma variável operacional para fins de convocação de potenciais beneficiários para o cadastramento.<sup>24</sup> No entanto, dentre populações vulneráveis, a renda é preponderantemente informal, portanto não passível de comprovação, além de incerta e sujeita a fortes oscilações ao longo do tempo. Por consequência, a declaração do seu valor em um determinado momento tem pouca utilidade prática para fins de delimitação de uma clientela “pobre” além de refletir a percepção subjetiva de pobreza. Por essa razão, a informação

inicial de renda fornecida pelos domicílios tem de ser validada por um sistema de pontuação que reflita as reais condições de vida dos candidatos.

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

Como o uso da declaração de renda, seja para a seleção de beneficiários, seja para a avaliação de focalização, tem desvantagens evidentes, o exercício de comparação de características de bem-estar de populações com renda semelhante, beneficiárias e não beneficiárias, teve por objetivo verificar em que medida havia desvios de focalização associados ao uso exclusivo da variável renda no processo de seleção. Para domicílios com renda familiar inferior a R\$ 50,00 esse desvio não foi observado. No entanto, sem implementação de um sistema de pontuação e controle, é provável que desvios venham a ocorrer em todas as faixas de renda, já que os domicílios tenderiam a subdeclarar suas rendas com o objetivo de tornarem-se beneficiários do programa.

As evidências quanto à focalização comparativa dos novos programas de transferência de renda e dos antigos vinculados à LOAS, assim como os respectivos custos e tamanho das clientelas atendidas, indicam que uma unificação do sistema de assistência social englobando tanto os programas constitucionais como os “novos” programas é necessária e desejável. Embora ambos os tipos de transferência tenham como objetivo atender aos mais pobres, os critérios de seleção, valor dos benefícios e institucionalidades são muito diversos. Em 2004, por exemplo, o dispêndio com os benefícios da LOAS era 45% superior ao dos novos programas, mas correspondia apenas a um quarto do número de benefícios destes últimos. Embora o valor dos benefícios de transferência seja uma questão ainda em aberto, seu estabelecimento passa necessariamente pela redefinição de prioridades no conjunto de gastos sociais. Ademais, a diferença dos valores das transferências “constitucionais” e a das dos “novos” programas inviabiliza a criação de um sistema integrado de assistência social na linha adotada pelo governo federal.<sup>25</sup>

Finalmente, cabe concluir que, embora as transferências de renda dos novos programas tenham efeitos de redução da pobreza e distributivos irre-

futáveis, o desafio principal reside em utilizar o arcabouço de identificação e de acompanhamento da população-alvo para assisti-la e protegê-la. Trata-se de garantir o acesso a serviços básicos — educação de qualidade, por exemplo — que venha a garantir a inserção produtiva adequada das novas gerações, operando no sentido de romper o ciclo vicioso da pobreza. Cabe-ria, então, entender as transferências monetárias como apenas um elemento de um sistema mais amplo de medidas articuladas antipobreza.

**Anexo 1: Valor das linhas de pobreza e de indigência  
(R\$ per capita/mês em setembro de 2004)**

Regiões e estratos	Linha	
	Indigência	Pobreza
<b>Norte</b>		
Belém	47,03	142,86
Urbano	46,29	124,53
Rural	30,81	62,47
<b>Nordeste</b>		
Fortaleza	48,84	140,35
Recife	60,92	199,81
Salvador	58,15	181,19
Urbano	42,21	122,62
Rural	36,67	73,96
<b>Minas Gerais/Espírito Santo</b>		
Belo Horizonte	51,79	175,24
Urbano	44,64	117,82
Rural	35,81	69,75
<b>Rio de Janeiro</b>		
Metrópole	67,53	209,78
Urbano	49,02	130,52
Rural	38,71	95,28
<b>São Paulo</b>		
Metrópole	66,64	250,79
Urbano	54,39	160,25
Rural	42,77	100,82
<b>Sul</b>		
Curitiba	47,83	168,54
P. Alegre	51,72	132,28
Urbano	45,04	112,96
Rural	35,52	76,15
<b>Centro-Oeste</b>		
Brasília	54,62	240,15
Goiânia	53,52	222,86
Urbano	46,57	169,69
Rural	35,06	97,46

Fonte: Rocha, 2006.

**Anexo 2: Indicadores de pobreza originais e simulados por unidade da Federação**

UFs	Nº de pobres		Proporção de pobres		Razão do hiato		Hiato quadrático	
	Original	Simulado	Original	Simulado	Original	Simulado	Original	Simulado
Rondônia	272.040	257.551	0,1812	0,1715	0,3419	0,2971	0,0326	0,0222
Rural	46.513	32.024	0,0941	0,0648	0,3857	0,3439	0,0223	0,0105
Urbano	225.527	225.527	0,2240	0,2240	0,3329	0,2904	0,0376	0,0279
Acre	224.265	220.068	0,3628	0,3560	0,4194	0,3789	0,0841	0,0688
Rural	59.771	55.574	0,3102	0,2884	0,4112	0,3260	0,0688	0,0417
Urbano	164.494	164.494	0,3866	0,3866	0,4223	0,3968	0,0910	0,0811
Amazonas	1.089.902	1.058.744	0,3424	0,3326	0,4042	0,3506	0,0761	0,0586
Rural	241.341	210.183	0,3250	0,2830	0,3777	0,2587	0,0588	0,0303
Urbano	848.561	848.561	0,3477	0,3477	0,4117	0,3733	0,0814	0,0672
Roraima	168.098	164.730	0,4477	0,4387	0,5338	0,4806	0,1651	0,1319
Rural	31.963	28.595	0,4250	0,3802	0,6297	0,5238	0,2209	0,1464
Urbano	136.135	136.135	0,4534	0,4534	0,5113	0,4716	0,1512	0,1282
Pará	2.328.409	2.274.904	0,3459	0,3379	0,3681	0,3307	0,0656	0,0525
Rural	441.505	388.000	0,2430	0,2136	0,3325	0,2530	0,0381	0,0221
Urbano	1.136.967	1.136.967	0,3813	0,3813	0,3688	0,3371	0,0720	0,0601
Metropolitano	749.937	749.937	0,3879	0,3879	0,3879	0,3613	0,0815	0,0693
Amapá	217.174	214.608	0,3905	0,3858	0,4198	0,3770	0,0931	0,0741
Rural	13.108	10.542	0,2829	0,2275	0,3936	0,3235	0,0679	0,0379
Urbano	204.066	204.066	0,4002	0,4002	0,4215	0,3797	0,0954	0,0774
Tocantins	378.592	362.220	0,3039	0,2908	0,3793	0,3461	0,0626	0,0495
Rural	111.352	94.980	0,3174	0,2707	0,3865	0,3428	0,0702	0,0484
Urbano	267.240	267.240	0,2986	0,2986	0,3763	0,3472	0,0596	0,0500
Maranhão	3.079.674	3.053.372	0,5312	0,5267	0,4760	0,4264	0,1570	0,1272
Rural	1.073.584	1.047.282	0,5971	0,5825	0,4770	0,4052	0,1748	0,1304
Urbano	2.006.090	2.006.090	0,5016	0,5016	0,4755	0,4374	0,1490	0,1258
Piauí	1.374.030	1.367.237	0,4655	0,4632	0,4280	0,3928	0,1148	0,0966
Rural	547.525	540.732	0,4892	0,4832	0,4574	0,4099	0,1330	0,1076
Urbano	826.505	826.505	0,4510	0,4510	0,4086	0,3816	0,1037	0,0899
Ceará	4.032.588	4.013.929	0,5148	0,5124	0,4226	0,3957	0,1229	0,1071
Rural	894.192	875.533	0,5070	0,4964	0,4080	0,3722	0,1123	0,0931
Urbano	1.558.869	1.558.869	0,5475	0,5475	0,4433	0,4168	0,1399	0,1238
Metropolitano	1.579.527	1.579.527	0,4901	0,4901	0,4103	0,3878	0,1137	0,1001
Rio G. do Norte	1.171.199	1.157.625	0,3952	0,3906	0,4357	0,4037	0,0986	0,0839
Rural	291.153	277.579	0,3765	0,3590	0,4235	0,3863	0,0919	0,0746
Urbano	880.046	880.046	0,4018	0,4018	0,4397	0,4092	0,1010	0,0872
Paraíba	1.571.311	1.568.599	0,4436	0,4428	0,4269	0,3987	0,1074	0,0947
Rural	361.641	358.929	0,4213	0,4181	0,3700	0,3317	0,0814	0,0692
Urbano	1.209.670	1.209.670	0,4507	0,4507	0,4439	0,4186	0,1157	0,1028

segue

Anexo 2: Indicadores de pobreza originais e simulados por unidade da Federação (cont.)

UFs	Nº de pobres		Proporção de pobres		Razão do hiato		Hiato quadrático	
	Original	Simulado	Original	Simulado	Original	Simulado	Original	Simulado
Pernambuco	4.383.326	4.360.327	0,5387	0,5359	0,4745	0,4427	0,1571	0,1359
Rural	932.779	909.780	0,4941	0,4819	0,4426	0,3845	0,1331	0,1002
Urbano	1.359.560	1.359.560	0,4858	0,4858	0,4424	0,4044	0,1264	0,1055
Metropolitano	2.090.987	2.090.987	0,6062	0,6062	0,5096	0,4929	0,1950	0,1801
Alagoas	1.534.372	1.516.200	0,5213	0,5151	0,4504	0,4132	0,1384	0,1163
Rural	533.405	515.233	0,5303	0,5122	0,4478	0,4085	0,1371	0,1133
Urbano	1.000.967	1.000.967	0,5167	0,5167	0,4518	0,4157	0,1391	0,1178
Sergipe	698.337	692.981	0,3647	0,3619	0,4114	0,3706	0,0817	0,0667
Rural	113.769	108.413	0,3410	0,3250	0,3955	0,3322	0,0707	0,0517
Urbano	584.568	584.568	0,3697	0,3697	0,4146	0,3777	0,0840	0,0698
Bahia	5.961.355	5.899.010	0,4485	0,4438	0,4303	0,3926	0,1119	0,0926
Rural	1.668.377	1.606.032	0,3897	0,3752	0,3933	0,3293	0,0850	0,0597
Urbano	2.687.581	2.687.581	0,4580	0,4580	0,4254	0,3923	0,1101	0,0927
Metropolitano	1.605.397	1.605.397	0,5106	0,5106	0,4768	0,4563	0,1522	0,1370
Minas Gerais	4.628.963	4.538.119	0,2481	0,2432	0,3774	0,3533	0,0513	0,0434
Rural	602.402	511.558	0,2147	0,1823	0,3031	0,2915	0,0320	0,0251
Urbano	2.523.151	2.523.151	0,2237	0,2237	0,3847	0,3511	0,0472	0,0392
Metropolitano	1.503.410	1.503.410	0,3289	0,3289	0,3950	0,3781	0,0730	0,0651
Espírito Santo	700.128	677.103	0,2123	0,2053	0,3466	0,3045	0,0393	0,0291
Rural	128.740	105.715	0,2220	0,1823	0,2959	0,2473	0,0307	0,0178
Urbano	571.388	571.388	0,2102	0,2102	0,3581	0,3151	0,0411	0,0315
Rio de Janeiro	4.180.445	4.174.175	0,2942	0,2938	0,3959	0,3784	0,0661	0,0588
Rural	85.981	79.711	0,2170	0,2011	0,3132	0,2792	0,0320	0,0215
Urbano	622.857	622.857	0,1897	0,1897	0,3570	0,3222	0,0385	0,0308
Metropolitano	3.471.607	3.471.607	0,3297	0,3297	0,4049	0,3907	0,0761	0,0689
São Paulo	11.541.454	11.515.739	0,3004	0,2997	0,3991	0,3854	0,0686	0,0626
Rural	279.457	253.742	0,1899	0,1724	0,3349	0,3049	0,0336	0,0251
Urbano	3.844.628	3.844.628	0,2027	0,2027	0,3423	0,3222	0,0362	0,0308
Metropolitano	7.417.369	7.417.369	0,4126	0,4126	0,4309	0,4209	0,1058	0,0992
Paraná	1.642.809	1.631.454	0,1630	0,1618	0,3783	0,3406	0,0346	0,0276
Rural	239.098	227.743	0,1732	0,1649	0,3950	0,3338	0,0376	0,0265
Urbano	739.991	739.991	0,1308	0,1308	0,3679	0,3214	0,0274	0,0208
Metropolitano	663.720	663.720	0,2184	0,2184	0,3840	0,3643	0,0466	0,0408
Santa Catarina	478.426	473.792	0,0842	0,0834	0,3367	0,2821	0,0150	0,0107
Rural	78.776	74.142	0,0766	0,0721	0,3948	0,3079	0,0164	0,0105
Urbano	399.650	399.650	0,0859	0,0859	0,3253	0,2773	0,0147	0,0108

segue

Anexo 2: Indicadores de pobreza originais e simulados por unidade da Federação (cont.)

UFs	Nº de pobres		Proporção de pobres		Razão do hiato		Hiato quadrático	
	Original	Simulado	Original	Simulado	Original	Simulado	Original	Simulado
Rio G. do Sul	1.562.067	1.550.423	0,1483	0,1472	0,3723	0,3281	0,0309	0,0239
Rural	260.790	249.146	0,1435	0,1371	0,4216	0,3460	0,0369	0,0248
Urbano	702.033	702.033	0,1451	0,1451	0,3515	0,3112	0,0271	0,0215
Metropolitano	599.244	599.244	0,1545	0,1545	0,3753	0,3404	0,0328	0,0264
Mato G. do Sul	744.311	739.682	0,3344	0,3323	0,3854	0,3681	0,0715	0,0635
Rural	82.347	77.718	0,2521	0,2379	0,4059	0,3717	0,0652	0,0513
Urbano	661.964	661.964	0,3486	0,3486	0,3828	0,3677	0,0726	0,0656
Mato Grosso	794.223	788.943	0,2905	0,2886	0,3739	0,3433	0,0582	0,0479
Rural	180.497	175.217	0,2852	0,2769	0,3692	0,3023	0,0560	0,0374
Urbano	613.726	613.726	0,2921	0,2921	0,3753	0,3550	0,0589	0,0511
Goiás	1.744.423	1.735.110	0,3182	0,3165	0,3681	0,3492	0,0607	0,0530
Rural	174.508	165.195	0,2612	0,2473	0,2911	0,2566	0,0343	0,0256
Urbano	1.569.915	1.569.915	0,3261	0,3261	0,3767	0,3589	0,0644	0,0568
Distrito Federal	922.675	922.675	0,4152	0,4152	0,4772	0,4662	0,1221	0,1147
Brasil Total	57.424.596	56.929.320	0,3242	0,3214	0,4119	0,3833	0,0764	0,0653
Rural	9.474.574	8.979.298	0,3307	0,3134	0,4025	0,3497	0,0749	0,0556
Urbano	27.346.149	27.346.149	0,2893	0,2893	0,4005	0,3698	0,0649	0,0548
Metropolitano	20.603.873	20.603.873	0,3818	0,3818	0,4313	0,4159	0,0973	0,0889

Fonte: Rocha.

## NOTAS

1. Para setembro de 2004, as informações relativas ao tamanho da clientela atendida pelo Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (Peti) não estavam disponíveis.
2. Descrição do quesito em questão no questionário da PNAD: “juros de caderneta de poupança e de outras aplicações, dividendos e outros rendimentos (especifique)”.
3. Auxílio-gás, Cartão-alimentação, Bolsa-alimentação, LOAS/Benefício de Prestação Continuada (BPC) aos idosos e deficientes, outro LOAS, Bolsa-família, Bolsa-escola, Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (Peti).
4. Pode ocorrer, inclusive, de o domicílio declarar ter recebido um ou mais benefícios e, no entanto, não haver informação de valor no quesito “outros rendimentos”.
5. Para fazer face parcialmente a essas dificuldades, Soares et al. (2006) desenvolveram uma metodologia visando a estimar o impacto das transferências e de outros itens do agregado “outros rendimentos” da PNAD sobre a pobreza e sobre a desigualdade.
6. Juros e rendimentos de capital são informações difíceis de serem obtidas em inquéritos domiciliares, particularmente em pesquisas de objetivos múltiplos como a PNAD. É sabido que a PNAD subestima fortemente esses rendimentos, o que, no entanto, só prejudica a comparação da composição da renda ou do nível de desigualdade em anos subse-

qüentes se houver mudança significativa da participação dos juros na renda total ou da sua taxa de subdeclaração.

7. O público-alvo é definido pela sua renda, exclusive benefícios, enquanto as informações apresentadas aqui incluem, inevitavelmente, eventuais benefícios, já que o seu valor não é diretamente separável.
8. O valor de R\$ 100,00 correspondia ao limite superior da renda domiciliar *per capita* para fins de seleção de novos beneficiários para o Bolsa-família, já que os programas associados ao LOAS utilizam um quarto de salário mínimo (R\$ 65,00 em setembro de 2004) como limite máximo da RFPC.
9. E caso recebam algum juro, sua participação na renda não tem razão de ter sido afetada de um ano para o outro.
10. O número de benefícios pagos no âmbito da LOAS a idosos e portadores de deficiências passou de 1,7 milhão em setembro de 2003 para 2 milhões em setembro de 2004, um acréscimo forte de quase 20% em um ano. Fonte: *Boletim Estatístico da Previdência Social*.
11. O valor do benefício do Auxílio-gás, que compensava as famílias de baixa renda pela eliminação do subsídio generalizado ao consumo de gás engarrafado que vigorava até então, era de R\$ 7,50/mês, pagos a cada dois meses (R\$ 15,00).
12. Bolsa-escola, Bolsa-alimentação e Cartão-alimentação.
13. Corresponde à diferença do número dos benefícios dos quatro programas pagos efetivamente (8.990 mil) e os benefícios desses mesmos quatro programas declarados na PNAD (7.180 mil), que não pode ser imputado a erro amostral da PNAD.
14. O número médio resulta das respostas afirmativas relativas à participação nos programas (12,21 milhões), dividido pelo número de domicílios beneficiados (8,06 milhões).
15. Regras em vigor até 2006.
16. A PNAD 2005 não inclui quesitos suplementares que permitam a análise como feita para setembro de 2004. Quesitos específicos sobre o atendimento pelos “novos” programas de transferência de renda foram incluídos na PNAD 2006 e estarão disponíveis, portanto, no final de 2007.
17. O valor do salário mínimo era de R\$ 260,00 e o benefício máximo do Bolsa-família era de R\$ 95,00.
18. Considerou-se o dispêndio consolidado do Bolsa-escola, Bolsa-alimentação, Auxílio-gás, Cartão-alimentação e Bolsa-família. Fonte: MDS .
19. À guisa de exemplo, examinemos o caso da área urbana da região Sul, onde o valor da linha de pobreza assume o valor mais baixo dentre as áreas urbanas e metropolitanas do país (R\$ 112,96/pessoa/mês em setembro de 2004). Caso a família tenha a RDPC mais alta possível para ser atendida pelo programa (R\$ 100,00) e seja formada apenas por um adulto e três crianças de modo a receber o benefício máximo, R\$ 45,00, esse benefício elevaria a RDPC para R\$ 111,20, portanto ainda abaixo da linha da pobreza da região.
20. Isso significa que, antes da imputação, a média das RDPC representava 59,5% do valor da linha de pobreza nas áreas rurais, faltando, portanto, 40,5% para atingi-la, o que se reduziu a 35% após a imputação.

21. A variável de renda utilizada é a renda domiciliar *per capita* que leva em conta a redistribuição que ocorre naturalmente entre os membros de um mesmo domicílio.
22. Hoffmann (2005) discute a questão da fronteira entre relativamente ricos e relativamente pobres, verificando que, em 2004, esse valor limítrofe era de R\$ 470,00 para a RDPC, portanto, não muito distante do critério *per capita* utilizado nos programas.
23. Aposentadorias indexadas ao salário mínimo e aluguéis tiveram uma contribuição de 10% e de 1% na queda do Gini, enquanto outras aposentadorias e pensões tiveram um efeito concentrador (-6%) (Soares, 2006).
24. Sabóia e Rocha (1998).
25. Trata-se do SUAS, atualmente em estruturação.

### REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BARROS, R. P.; CARVALHO, M.; FRANCO, S.; MENDONÇA, R. *Macro-determinantes da queda na desigualdade no Brasil*. Rio de Janeiro: IPEA, 2006.
- HOFFMANN, R. *O limite entre os relativamente pobres e os relativamente ricos em 2004*. Campinas: Unicamp, 2005.
- IBGE. *Pesquisa nacional por amostra de domicílios, 2004*. Rio de Janeiro, 2005.
- LAVINAS, L.; VARSANO, R.; ROCHA, S. *Programas de garantia de renda mínima: uma orientação para os municípios*. Rio de Janeiro: Friedrich Ebert Stiftung (ILDES)/ Fundação Ford, 1998. 88 p.
- MDS. *Análise comparativa de programas de proteção social, 1995-2003*. Brasília, 2004.
- MPAS. *Boletim Estatístico da Previdência Social* (diversos números).
- ROCHA, S. Pobreza e indigência no Brasil: algumas evidências empíricas a partir da PNAD 2004. *Nova Economia*, Belo Horizonte, v. 16, n. 2, p. 265-302, maio/ago. 2006.
- . Impacto sobre a pobreza dos novos programas federais de transferência de renda. *Revista de Economia Contemporânea*, Rio de Janeiro, v. 9, n. 1, p. 153-185, 2005, jan./abr. 2005.
- ; GARCIA, E. *O programa de renda mínima federal: uma avaliação do desenho e da operacionalização no período 1998-2000*. Brasília: OIT, 2001.
- SABÓIA, J.; ROCHA, S. Programas de renda mínima: linhas gerais de uma metodologia de avaliação. *Texto para discussão*, Rio de Janeiro: IPEA, n. 582, 37 p., 1998.
- SCHWARTZMAN, S. Programas sociais voltados à educação no Brasil. *Sinais Sociais*, v. 1, n. 1, p. 114-144, maio/ago. 2006.
- SOARES, F.; VERAS, SOARES, S.; MEDEIROS, M.; OSÓRIO, R. *Programas de transferências de renda no Brasil: impactos sobre a desigualdade e a pobreza*. Brasília: IPEA, 2006.
- SOARES, S. Distribuição de renda no Brasil de 1976 a 2004 com ênfase no período entre 2001 e 2004. *Texto para discussão*, Rio de Janeiro: IPEA, n. 1.166, 27 p., 2006.