

de Souza, Pedro H. G. Ferreira; Osorio, Rafael Guerreiro; Paiva, Luis Henrique;
Soares, Sergei

Working Paper

Os efeitos do Programa Bolsa Família sobre a pobreza e a desigualdade: Um balanço dos primeiros quinze anos

Texto para Discussão, No. 2499

Provided in Cooperation with:

Institute of Applied Economic Research (ipea), Brasília

Suggested Citation: de Souza, Pedro H. G. Ferreira; Osorio, Rafael Guerreiro; Paiva, Luis Henrique; Soares, Sergei (2019) : Os efeitos do Programa Bolsa Família sobre a pobreza e a desigualdade: Um balanço dos primeiros quinze anos, Texto para Discussão, No. 2499, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Brasília

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/211450>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

**OS EFEITOS DO PROGRAMA BOLSA
FAMÍLIA SOBRE A POBREZA
E A DESIGUALDADE: UM BALANÇO
DOS PRIMEIROS QUINZE ANOS**

**Pedro H. G. Ferreira de Souza
Rafael Guerreiro Osorio
Luís Henrique Paiva
Sergei Soares**

OS EFEITOS DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA SOBRE A POBREZA E A DESIGUALDADE: UM BALANÇO DOS PRIMEIROS QUINZE ANOS^{1,2}

Pedro H. G. Ferreira de Souza³

Rafael Guerreiro Osorio⁴

Luis Henrique Paiva⁵

Sergei Soares⁶

1. Este texto foi originalmente publicado como capítulo do livro *Bolsa Família 15 Anos (2003-2018)*, organizado por Silva (2018).

2. Os autores agradecem os comentários e as sugestões de Joana Mostafa.

3. Técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc) do Ipea. *E-mail*: <pedro.ferreira@ipea.gov.br>.

4. Técnico de planejamento e pesquisa na Disoc/Ipea. *E-mail*: <rafael.osorio@ipea.gov.br>.

5. Gestor governamental no Ministério da Economia. *E-mail*: <luis.paiva@ipea.gov.br>.

6. Técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais (Dinte) do Ipea. *E-mail*: <sergei.soares@ipea.gov.br>.

Governo Federal

Ministério da Economia

Ministro Paulo Guedes



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

Presidente

Carlos von Doellinger

Diretor de Desenvolvimento Institucional, Substituto

Manoel Rodrigues dos Santos Junior

Diretor de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia

Alexandre de Ávila Gomide

Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas

José Ronaldo de Castro Souza Júnior

Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais

Aristides Monteiro Neto

Diretor de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação e Infraestrutura

André Tortato Rauhen

Diretora de Estudos e Políticas Sociais

Lenita Maria Turchi

Diretor de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais

Ivan Tiago Machado Oliveira

Assessora-chefe de Imprensa e Comunicação

Mylena Fiori

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

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

Texto para Discussão

Publicação seriada que divulga resultados de estudos e pesquisas em desenvolvimento pelo Ipea com o objetivo de fomentar o debate e oferecer subsídios à formulação e avaliação de políticas públicas.

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – **ipea** 2019

Texto para discussão / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.- Brasília : Rio de Janeiro : Ipea , 1990-

ISSN 1415-4765

1. Brasil. 2. Aspectos Econômicos. 3. Aspectos Sociais.
I. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

CDD 330.908

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

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

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

JEL: D31; D78; I38.

SUMÁRIO

SINOPSE

ABSTRACT

1 INTRODUÇÃO	7
2 O QUE JÁ SABEMOS SOBRE O PBF	8
3 O TAMANHO DO PBF: REGISTROS ADMINISTRATIVOS <i>VERSUS</i> PNAD	11
4 A FOCALIZAÇÃO DO PBF	14
5 EFEITOS SOBRE A POBREZA	17
6 EFEITOS SOBRE A DESIGUALDADE.....	23
7 CONCLUSÕES: PASSADO, PRESENTE E FUTURO.....	29
REFERÊNCIAS	30
APÊNDICE	33

SINOPSE

O objetivo deste trabalho é avaliar a focalização do Programa Bolsa Família (PBF) e seus impactos na redução da pobreza e da desigualdade. Para isso, faz-se uso dos dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) tradicional do período de 2001 a 2015 e da PNAD Contínua, de 2016 e 2017. Os resultados corroboram estudos anteriores. O PBF é, por uma larga margem, a mais progressiva transferência de renda feita pelo governo federal. Cerca de 70% dos seus recursos alcançam os 20% mais pobres (computados antes da transferência do programa). Sua excelente focalização explica por que, apesar do seu pequeno orçamento (0,5% do produto interno bruto – PIB) e da sua limitada participação na renda das famílias da PNAD (0,7%), o programa tem um impacto tão relevante na redução da pobreza: suas transferências reduzem a pobreza em 15% e a extrema pobreza em 25%. As decomposições dinâmicas do coeficiente de Gini sugerem que o programa foi responsável por 10% da redução da desigualdade entre 2001 e 2015. Entre 2001 e 2006 (período de sua maior expansão), o PBF explicou quase 17% da redução observada da desigualdade. As conclusões sugerem que a focalização do programa já é muito boa e que o principal limitador do seu impacto na pobreza não é o foco, mas o baixo valor das transferências.

Palavras-chave: pobreza; desigualdade; redistribuição; programas de transferência de renda.

ABSTRACT

The goal of the study is to evaluate the targeting of the Bolsa Família Programme and its impacts on the reduction of poverty and inequality. To that end, we have used data from the 2001-2015 standard National Household Sample Survey (Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD) and from the 2016 and the 2017 longitudinal PNAD. The results support the findings of previous studies. Bolsa Família is by far the most progressive transfer ever enacted by the federal government. Its excellent targeting explains why, despite its small budget (0.5 per cent of GDP) and its limited representation in household income as reflected by PNAD (0.7 per cent), the programme has such a significant impact on poverty reduction: its transfers reduce poverty by 15 per cent and extreme poverty by 25 per cent. Dynamic decompositions of the Gini coefficient suggest that the programme was responsible for the 10 per cent of the reduction in inequality between 2001 and 2015. From 2001 to 2006 (the period during which the programme grew most significantly), Bolsa Família accounted for almost 17 per cent of the observed

reduction in inequality. Findings suggest that the targeting of the Programme is already very good and that the main restraining factor of the Programme's impact on poverty is not targeting, but rather the low value of the transfers.

Keywords: poverty; inequality; redistribution; cash transfers.

1 INTRODUÇÃO

O Programa Bolsa Família (PBF) é uma transferência condicionada de renda: são realizadas transferências em dinheiro (não em espécie) para famílias (não para indivíduos), de forma focalizada (buscam alcançar os mais pobres) e condicionada (as famílias devem cumprir compromissos, em geral em saúde e educação, para receberem seus benefícios).

A combinação das três primeiras dessas quatro características desperta imediatamente ao menos três perguntas sobre os efeitos do programa. Afinal, se a sua missão fundamental é pagar benefícios em dinheiro para famílias pobres, então, na prática, quão boa é a focalização do programa nos mais pobres? Quão efetivo ele é no combate à pobreza? E qual a sua contribuição para a redução da desigualdade?

O objetivo deste texto é responder quantitativamente essas perguntas com base em microdados de pesquisas domiciliares do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) de 2001 a 2017, cobrindo desde a criação dos programas precursores do PBF até sua consolidação e amadurecimento como uma das principais políticas sociais do governo federal. Dessa forma, é oferecida uma visão panorâmica que complementa a volumosa literatura que avaliou os efeitos redistributivos do PBF ao longo do tempo, em especial nos seus primeiros anos.

Para isso, o texto está organizado da seguinte forma: a seção 2 resume a origem e o funcionamento do PBF, recapitulando brevemente alguns dos principais resultados empíricos obtidos por estudos anteriores; a seção 3 documenta como as pesquisas domiciliares e os registros administrativos do PBF produzem números nem sempre idênticos; a seção 4 analisa a focalização do programa entre os mais pobres; a seção 5 trata dos seus efeitos sobre diversos indicadores de pobreza e extrema pobreza; a seção 6 conduz análises estáticas e dinâmicas sobre a desigualdade, medida pelo coeficiente de Gini; e a seção 7 reúne nossas conclusões. Para facilitar a leitura, omitimos do texto a maior parte das técnicas, e convidamos os leitores interessados em mais informações sobre dados e métodos a consultar o apêndice.

2 O QUE JÁ SABEMOS SOBRE O PBF

Programas como o PBF foram inicialmente implementados no Brasil em 1995, no Distrito Federal, em Campinas e, um pouco mais tarde, em Ribeirão Preto (Lindert *et al.*, 2007). Entre 2001 e 2003, foram criados quatro programas federais em moldes similares (Bolsa Escola Nacional, Bolsa Alimentação, Auxílio Gás e Cartão Alimentação), vinculados a quatro ministérios diferentes (Educação, Saúde, Minas e Energia, Segurança Alimentar e Combate à Fome, respectivamente).

A coexistência desses quatro programas gerou complexidade e ineficiência, com vários registros administrativos e regras de elegibilidade, o que prejudicava inclusive a focalização dos benefícios. A criação do PBF, em outubro de 2003, promoveu a unificação administrativa e consolidou o Cadastro Único, criado em 2001, como principal fonte de dados sobre a população de baixa renda. A relação do governo federal com os municípios passou a se dar unicamente por meio do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), hoje, Ministério da Cidadania (MCidadania).

O PBF adotou duas linhas de elegibilidade (de pobreza e extrema pobreza), que deram acesso a benefícios distintos. Apenas famílias em extrema pobreza tinham acesso a um benefício básico, de valor único, para todos. Famílias em situação de pobreza e de extrema pobreza também poderiam receber benefícios variáveis, caso tivessem crianças de até 15 anos de idade (até o limite de três, depois cinco, por família). Em 2007, surgiu o Benefício Variável Vinculado ao Adolescente (BVJ), pago a famílias com jovens entre 16 e 17 anos (até o limite de dois por família). Entre 2012 e 2013, o Benefício de Superação da Extrema Pobreza (BSP) foi criado: trata-se de uma transferência de valor variável e que eleva a renda dos beneficiários até certo ponto (isto é, um benefício do tipo *top-up*), permitindo que superem a extrema pobreza.

O número de famílias beneficiárias aumentou de forma progressiva entre 2003 e 2006, quando alcançou 11 milhões de famílias (primeira meta nacional do programa). Essa meta foi revista em 2009, quando foi estipulada em cerca de 13 milhões de famílias, e depois em 2011, quando subiu para 13,8 milhões de famílias beneficiárias (Paiva, Falcão e Bartholo, 2013).

Em termos orçamentários, as transferências condicionadas de renda são modestas. No caso brasileiro, em 2016, as despesas do PBF alcançaram 0,44% do produto interno bruto (PIB). Essa porcentagem é superior a 0,33% observado em média em países latino-americanos em 2015 (Cecchini e Atuesta, 2017), mas, ainda assim, pode ser considerada baixa: é, por exemplo, quase trinta vezes inferior às despesas previdenciárias.

Os mecanismos de focalização utilizados pelo PBF são diferentes daqueles de vários programas similares nos demais países em desenvolvimento, muitos dos quais usam *proxy means tests*¹ para selecionar famílias beneficiárias. Outros mecanismos, como testes de meios propriamente ditos, ou a focalização geográfica ou comunitária, também são ocasionalmente adotados.

O PBF, por sua vez, funciona a partir da combinação de quatro filtros. Primeiro, as famílias declaram sua renda ao preencher ou atualizar suas informações cadastrais. Depois, as rendas autodeclaradas são verificadas por batimentos com diversos outros registros administrativos do governo federal: nos últimos anos, o procedimento passou a ser feito antes mesmo da concessão. Em seguida, a concessão do benefício está subordinada a cotas municipais, isto é, estimativas do número de famílias pobres em cada município. Uma vez que a cota de um município é atingida, as concessões tornam-se menos frequentes, o que gera pressão sobre a gestão municipal para que melhore sua focalização (Barros *et al.*, 2008). Finalmente, há publicidade do nome dos beneficiários tanto nas unidades locais de atendimento da assistência social quanto pela internet, por meio do Portal da Transparência.

Nesse sentido, o PBF se aproxima mais dos programas de transferência de renda dos países desenvolvidos – que via de regra usam diretamente a renda declarada dos beneficiários potenciais – que daqueles de países em desenvolvimento –, que geralmente se apoiam em *proxy means tests*.

Análises realizadas em diferentes períodos mostram que a focalização do PBF é muito boa, mesmo quando comparada com programas que usam *proxy means tests*,

1. *Proxy means tests*, ou testes indiretos de meios, levam em conta características observáveis do domicílio e dos seus moradores para estimar sua renda ou consumo, na falta de registros precisos. Essa estimativa é então utilizada para definir a elegibilidade ou mesmo o nível dos benefícios.

como o mexicano Oportunidades ou o Chile Solidario (Lindert *et al.*, 2007; Soares *et al.*, 2009). No Brasil, as avaliações já realizadas demonstram que o PBF é, com folga, o componente mais progressivo da renda total (Ipea, 2012; 2013; Hoffmann, 2013).

Os efeitos do PBF sobre a pobreza e a desigualdade, portanto, decorrem de sua boa focalização sobre os mais pobres e independentemente dos valores relativamente modestos das transferências. No primeiro caso, as principais conclusões mostram que os efeitos do programa sobre a taxa de pobreza são maiores para linhas mais baixas, e os efeitos são maiores sobre medidas de intensidade da pobreza do que sobre as taxas de pobreza, em função do valor das transferências (Soares e Satyro, 2009; Soares *et al.*, 2010; Souza, Osorio e Soares, 2011). Em outras palavras, por terem valores relativamente baixos, as transferências são muito boas em aliviar a pobreza, mas só conseguem retirar de fato as famílias dessa situação caso sejam tomadas como referência linhas de pobreza muito baixas.

No segundo caso, a contribuição do PBF para a queda da desigualdade de renda foi estimada para diferentes intervalos de tempo. Por exemplo, Soares *et al.* (2006) calculam que os benefícios do programa responderam por 21% da queda do coeficiente de Gini entre 1995 e 2004; Barros, Carvalho e Franco (2007) chegam a 12% para 2001-2005; e Soares *et al.* (2010) e Hoffmann (2013) estimam a contribuição em 16% para 1999-2009 e 2001-2011, respectivamente. Kakwani, Neri e Son (2010), por sua vez, usam uma taxa de crescimento pró-pobre da renda *per capita*² e encontram um efeito superior a 20%. Hoffmann (2013) também calcula a contribuição do PBF para a redução do índice de Mehran³ e igualmente encontra contribuição superior a 20%.

Nos últimos anos, dada a maturidade do PBF, estudos sobre seus efeitos redistributivos tornaram-se mais escassos. O aniversário de quinze anos do programa e a divulgação dos dados completos de renda da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD Contínua) para 2016 e 2017 abrem, portanto, uma boa oportunidade para que algumas dessas análises sejam refeitas e atualizadas, cobrindo agora todo o período de existência do PBF.

2. Função de bem-estar elaborada pelos autores, mais sensível às mudanças ocorridas na cauda inferior da distribuição de renda.

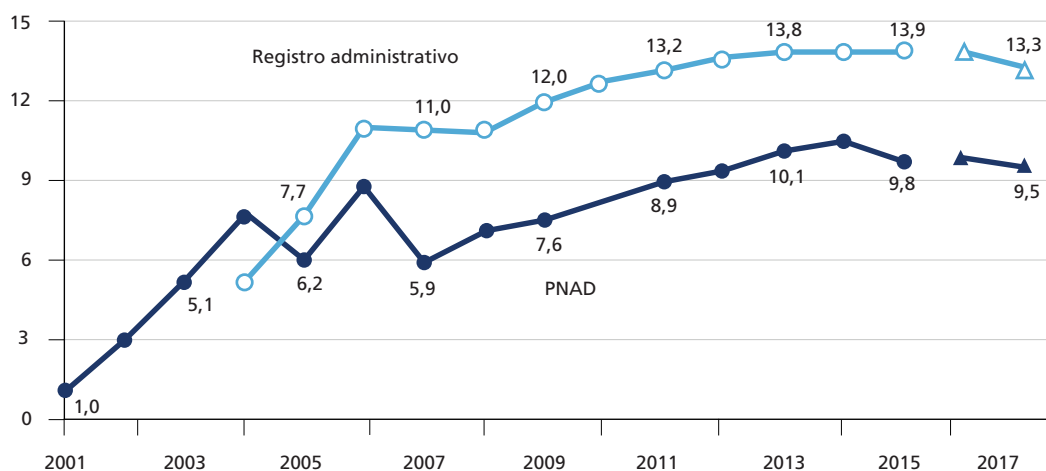
3. Mais sensível a alterações na cauda esquerda da distribuição, isto é, entre os mais pobres.

3 O TAMANHO DO PBF: REGISTROS ADMINISTRATIVOS VERSUS PNAD

O PBF expandiu-se rapidamente em seus primeiros anos. Como mostra o gráfico 1, o número de famílias beneficiárias saltou de cerca de 6 milhões em 2004 – em sua maior parte, herdadas dos programas precursores – para algo em torno de 11 milhões em 2006. A partir de então, a cobertura cresceu de forma mais gradual até atingir 14 milhões de famílias em 2014, patamar no qual o programa permanece, com oscilações temporárias.⁴

GRÁFICO 1

Brasil: famílias beneficiárias do PBF nos registros administrativos e nas PNADs (2001-2017)
(Em milhões)



Fonte: PNADs (2001-2015), PNADs Contínuas (2016-2017) e dados da Matriz de Informações Sociais da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI/MCidadania). Elaboração dos autores.

Obs.: Informações da PNAD incluem os programas predecessores do PBF e excluem as áreas rurais dos estados da região Norte (exceto Tocantins) até 2003. Informações dos registros administrativos incluem somente o PBF e são referentes a setembro (2001-2015) e junho (2016-2017).

De todo modo, quase 14 milhões de famílias beneficiárias abarcam mais de um quinto da população brasileira. O tamanho do PBF permite a cobertura de grande parte da população pobre e vulnerável e, como será visto adiante, é um dos principais fatores do seu êxito.

4. Desde 2013, a folha de pagamento do PBF quase sempre esteve próxima de 14 milhões de famílias, mas o número flutua e pode cair muito com a conclusão de processos de averiguação em que um grande número de benefícios é cortado. É o que se vê no gráfico 1: a queda de 13,9 milhões para 13,3 milhões entre junho de 2016 e junho de 2017 foi apenas temporária, e já em janeiro de 2018 o total de famílias beneficiárias voltou ao patamar de 14 milhões.

No gráfico 1, é possível notar o quanto as pesquisas domiciliares – seja a antiga PNAD ou a nova PNAD Contínua – subestimam o número de beneficiários do PBF, gerando estimativas entre 30% e 35% menores. A exceção é 2004, que, como 2006, foi atípico, pois o questionário da PNAD contou com um suplemento especial sobre programas de transferência de renda. Além disso, cabe notar que os dados administrativos dizem respeito somente ao PBF, enquanto os números das antigas PNADs incluem também os outros programas federais que ainda existiam nesses primeiros anos (subseção 1.3 do apêndice). Curiosamente, nem o novo desenho amostral nem a existência de perguntas específicas sobre o PBF no questionário padrão da nova PNAD Contínua alteraram o grau de subestimação, que continua em torno de 4 milhões de famílias.

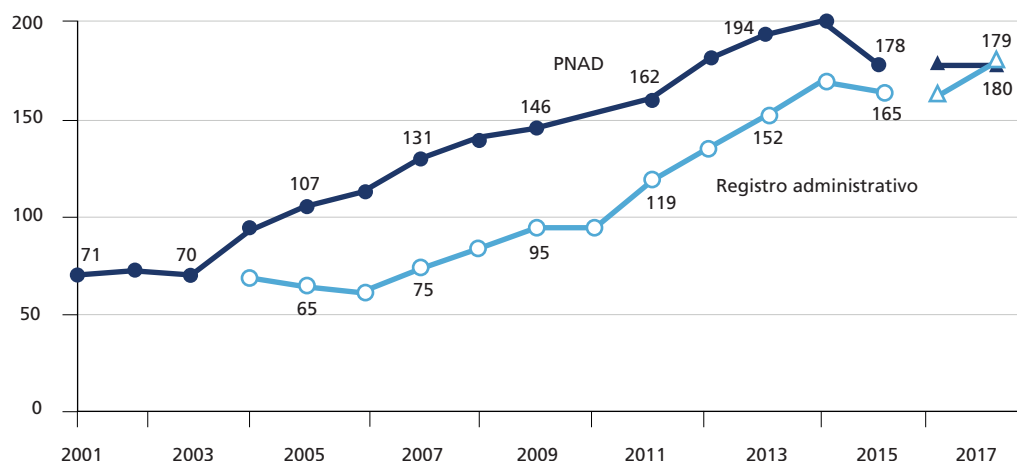
Esse padrão não é exclusivo do PBF. No Brasil, o Benefício de Prestação Continuada (BPC) também é subestimado nas PNADs, em grau até maior que o PBF. Mais ainda, isso ocorre no mundo todo: por muitas razões, que vão desde o estigma até a confusão entre benefícios, transferências assistenciais são quase sempre subnotificadas em pesquisas domiciliares. Nos Estados Unidos, por exemplo, a subestimação varia entre 25% e 50%, dependendo do programa e da fonte de dados, com tendência clara de piora na captação das informações nas últimas décadas (Weinberg *et al.*, 1999; Wheaton, 2007; Meyer, Mok e Sullivan, 2009; Habib, 2018). Por esse motivo, o Congressional Budget Office americano realiza imputações para harmonizar os dados das pesquisas domiciliares com os registros administrativos de vários programas antes de calcular as estatísticas oficiais de distribuição de renda no país (Habib, 2018). As pesquisas domiciliares no Reino Unido, na Suécia e na ex-Alemanha Ocidental subestimam benefícios focalizados nos mais pobres (Behrendt, 1999). No Brasil, Souza, Osorio e Soares (2011) aplicaram metodologia parecida para reconciliar os números sobre o PBF na PNAD e nos registros administrativos. Neste texto, no entanto, optamos por utilizar apenas os dados brutos, sem nenhuma correção.

Outro parâmetro fundamental para o sucesso de um programa como o PBF é o valor médio da transferência. Como se vê no gráfico 2, de acordo com os registros administrativos, esse valor vem aumentando progressivamente ao longo do tempo, estando em 2017 em seu ponto mais alto na série, em torno de R\$ 180 por mês por família.

GRÁFICO 2

Brasil: valor médio das transferências do PBF por família nos registros administrativos e nas PNADs (2001-2017)

(Em R\$/2018)



Fonte: PNADs (2001-2015), PNADs Contínuas (2016-2017) e dados da Matriz de Informações Sociais da SAGI/MCidadania.

Elaboração dos autores.

Obs.: Informações da PNAD incluem os programas predecessores do PBF e excluem as áreas rurais dos estados da região Norte (exceto Tocantins) até 2003. Informações dos registros administrativos incluem somente o PBF e são referentes a setembro (2001-2015) e junho (2016-2017).

Mais uma vez, os valores nas PNADs não são idênticos aos oficiais, mas agora o viés tem o sinal oposto: até 2015, as transferências médias identificadas nas pesquisas domiciliares eram maiores que os números oficiais, havendo convergência a partir de 2011 e, em especial, no biênio 2016-2017. Há duas explicações para isso: por um lado, o procedimento adotado para identificar o PBF entre 2001 e 2015 é impreciso, e acaba incluindo os rendimentos dos programas predecessores (mais comuns no início da série); por outro lado, a passagem da PNAD para a PNAD Contínua, que incorporou novas questões específicas sobre benefícios do PBF, pode não ter afetado a subestimação no número de famílias beneficiárias, mas certamente melhorou a captação do valor dos benefícios. De todo modo, como discutido na subseção 1.1 do apêndice, é importante frisar que as comparações entre as séries 2001-2015 e 2016-2017 são imperfeitas. O desenho e o questionário da PNAD Contínua são muito diferentes do desenho e questionário da PNAD. Isto quer dizer que há saltos de 2015 a 2016 que podem ser resultado da mudança do instrumento e não da realidade (por exemplo, na desigualdade).

4 A FOCALIZAÇÃO DO PBF

Além da cobertura e do valor da transferência, há outro parâmetro decisivo para a eficácia de um programa de transferência de renda em combater a pobreza e contribuir para a redução da desigualdade: a focalização.

O PBF não cobre apenas famílias pobres e extremamente pobres. Ter renda abaixo da linha de elegibilidade é um critério para o ingresso, mas não para a permanência. As famílias que entram no PBF recebem a transferência por dois anos, mesmo que sua renda aumente, desde que não ultrapasse meio salário mínimo (SM) *per capita*. Essa “regra de permanência” permite que o programa leve em conta a volatilidade de renda das famílias e atue como uma ponte para que melhorem suas condições de vida, caso tenham oportunidades para isso.⁵ Para ampliar a fidedignidade dos dados de renda coletados pelo Cadastro Único, sempre que a família atualiza seu cadastro, o período de dois anos é reiniciado.

Por conta disso, é muito difícil estimar a população elegível para o PBF: todas as famílias que normalmente têm renda abaixo de meio SM, e cuja renda em algum momento ficou menor que as linhas de elegibilidade, poderiam ter ingressado no PBF. A dificuldade de estimar a população elegível impede o cálculo de uma taxa de cobertura *stricto sensu*.

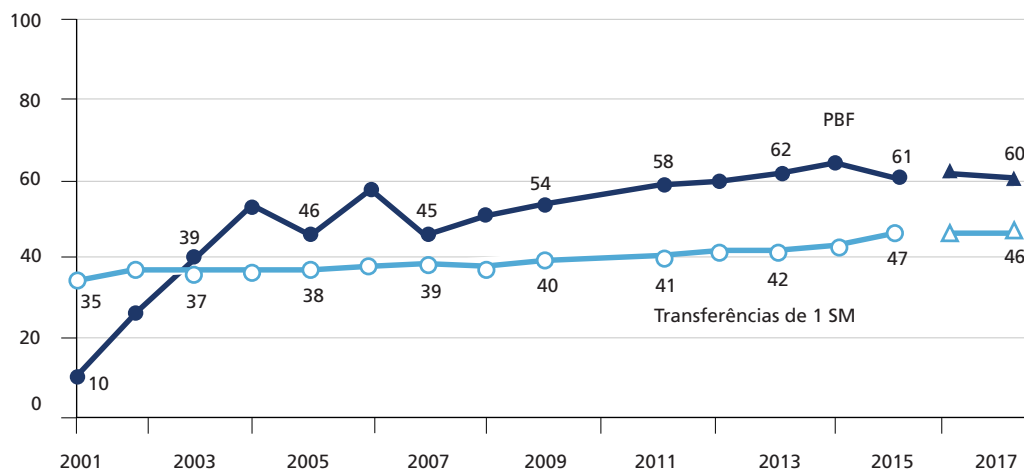
Assim, calculamos primeiro a cobertura do programa como a porcentagem de beneficiários do PBF entre os 20% mais pobres da população, definidos a partir da renda domiciliar *per capita* líquida das transferências do PBF. Os resultados podem ser vistos no gráfico 3, que traz, para facilitar a avaliação, estimativas análogas para as transferências previdenciárias e assistenciais de 1 SM, ou seja, a porcentagem de beneficiários diretos ou indiretos dessas transferências que estão entre os 20% mais pobres da distribuição da renda, sem contar as próprias transferências.

5. Com a regra de permanência, as famílias beneficiárias contam com uma renda mínima previsível, e podem aproveitar oportunidades com menos riscos. Sem essa regra, o custo de qualquer engajamento no mercado formal seria a perda imediata do benefício, o que estimularia os indivíduos a só aceitar ofertas com garantias maiores de estabilidade, algo pouco provável de acontecer entre os estratos mais pobres.

GRÁFICO 3

Brasil: cobertura do PBF e das transferências de 1 SM (Previdência e BPC) entre os 20% mais pobres¹ (2001-2017)

(Em %)



Fonte: PNADs (2001-2015) e PNADs Contínuas (2016-2017).

Elaboração dos autores.

Nota: ¹ Definidos a partir da renda domiciliar *per capita* líquida de cada benefício.

Obs.: Resultados incluem os programas predecessores do PBF e excluem as áreas rurais dos estados da região Norte (exceto Tocantins) até 2003.

O PBF é de longe o benefício monetário mais bem focalizado do Brasil. Sua cobertura aumentou consideravelmente desde 2004, estabilizando-se em torno de 60% do quinto mais pobre da população a partir de 2012. Em comparação, as transferências de 1 SM – que incluem Previdência Social e BPC – têm uma cobertura bem mais restrita e com crescimento mais lento.

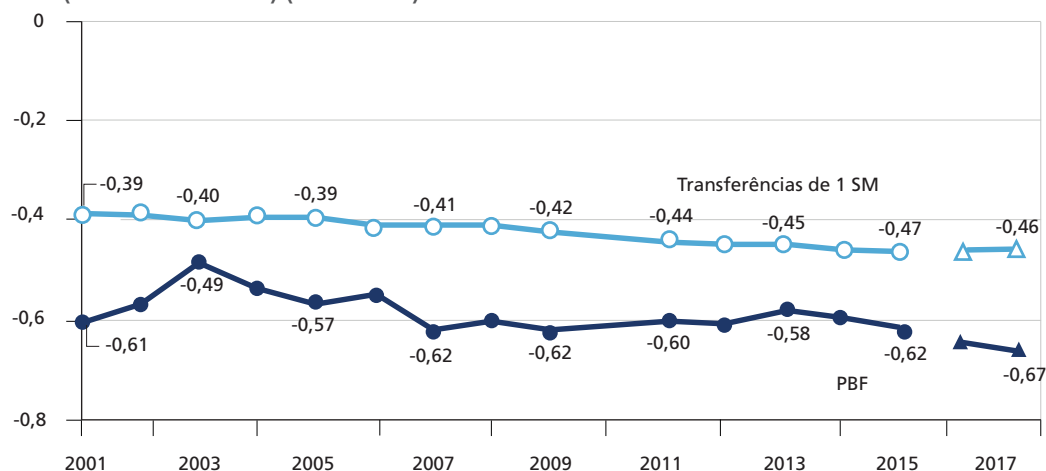
Evidentemente, cabe sempre ressaltar que os objetivos e preceitos que regem as transferências previdenciárias e assistenciais vinculadas ao SM não são idênticos aos do PBF. Mais ainda, mesmo entre as transferências de 1 SM há heterogeneidade, por exemplo, entre o BPC, que é focalizado em idosos e pessoas com deficiência pobres, e os benefícios previdenciários, que não são focalizados nesses públicos.

Dessa forma, os resultados do gráfico 3 e dos demais gráficos deste trabalho não são capazes de responder se o PBF é “melhor” ou “pior”, em sentido amplo, que as transferências de 1 SM, até porque tal afirmação requer julgamentos de valor que estão além do nosso escopo. O objetivo das comparações é facilitar a compreensão dos efeitos do PBF a partir do contraste com as transferências mais tradicionais e mais bem conhecidas do sistema de proteção social brasileiro.

O gráfico 4 traz outra forma de avaliar o grau de progressividade do PBF e das transferências de 1 SM, mostrando seus respectivos coeficientes de incidência ao longo do tempo. Esses coeficientes são calculados para a renda domiciliar *per capita* líquida de cada tipo de benefício e variam entre -1 e +1, atingindo valor mínimo quando há focalização perfeita nos mais pobres e valor máximo quando há a pior focalização possível.⁶ Ou seja, quanto menor o valor do coeficiente de incidência, mais os rendimentos daquela fonte beneficiam os mais pobres. Um coeficiente igual a zero significa que os benefícios são repartidos de forma uniforme ao longo da distribuição de renda.

GRÁFICO 4

Brasil: coeficientes de incidência¹ dos benefícios do PBF e das transferências de 1 SM (Previdência e BPC) (2001-2017)



Fonte: PNADs (2001-2015) e PNADs Contínuas (2016-2017).

Elaboração dos autores.

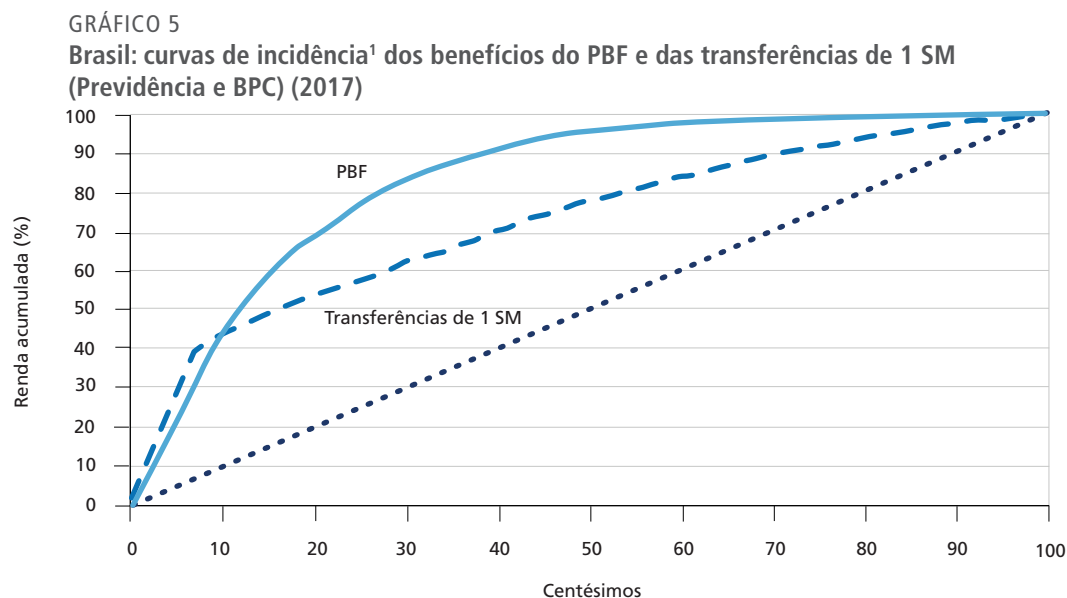
Nota: ¹ Calculados a partir da renda domiciliar *per capita* líquida de cada tipo de transferência.

Obs.: Resultados incluem os programas predecessores do PBF e excluem as áreas rurais dos estados da região Norte (exceto Tocantins) até 2003.

Como se vê, os benefícios do PBF sempre tiveram coeficientes de incidência muito negativos, o que reforça seu enorme grau de progressividade. Além disso, o programa tornou-se ainda melhor ao longo do tempo, ao contrário do que seria de se esperar, dada a grande expansão de sua clientela no período (como exposto anteriormente). As transferências de 1 SM também têm coeficientes negativos que melhoraram ao longo do tempo, mas os números do PBF são mais impressionantes tanto em nível quanto em trajetória.

6. Para uma apresentação formal dos conceitos, conferir a subseção 1.6 do apêndice.

O gráfico 5 explicita essas diferenças, exibindo as curvas de incidência das transferências do PBF e das de 1 SM em 2017, para comparação. As curvas dos anos anteriores assemelham-se bastante às de 2017. Os coeficientes de incidência apresentados no gráfico 4 são calculados a partir dessas curvas, mais especificamente, são o dobro da área entre a curva de incidência e a curva hipotética de incidência homogênea (a linha diagonal).



Fonte: PNAD Contínua (2017).

Elaboração dos autores.

Nota: ¹ Calculadas a partir da renda domiciliar *per capita* líquida de cada tipo de transferência.

Até os 10% mais pobres, os dois tipos de transferência têm incidência semelhante, mas a partir daí a curva do PBF exhibe maior focalização. Enquanto mais de 20% das transferências de 1 SM fluem para a metade superior da distribuição, menos de 5% do PBF vai para quem está acima da mediana.

5 EFEITOS SOBRE A POBREZA

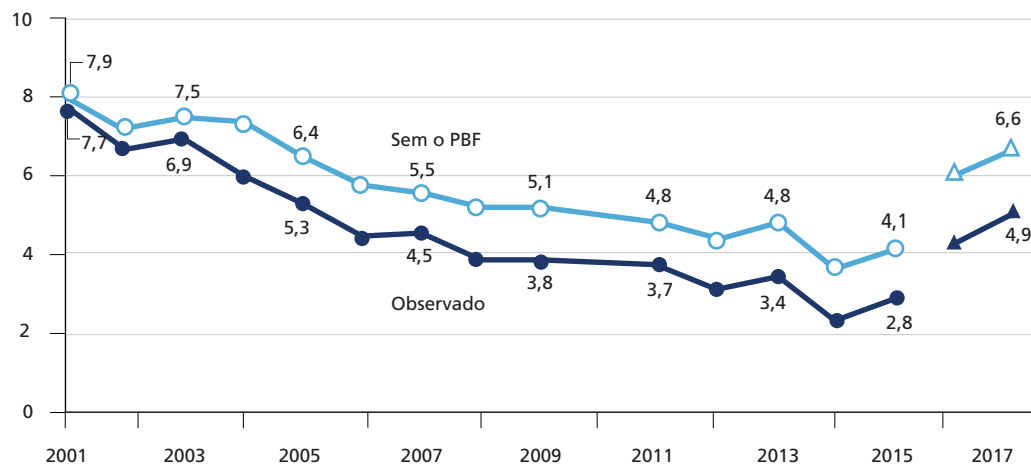
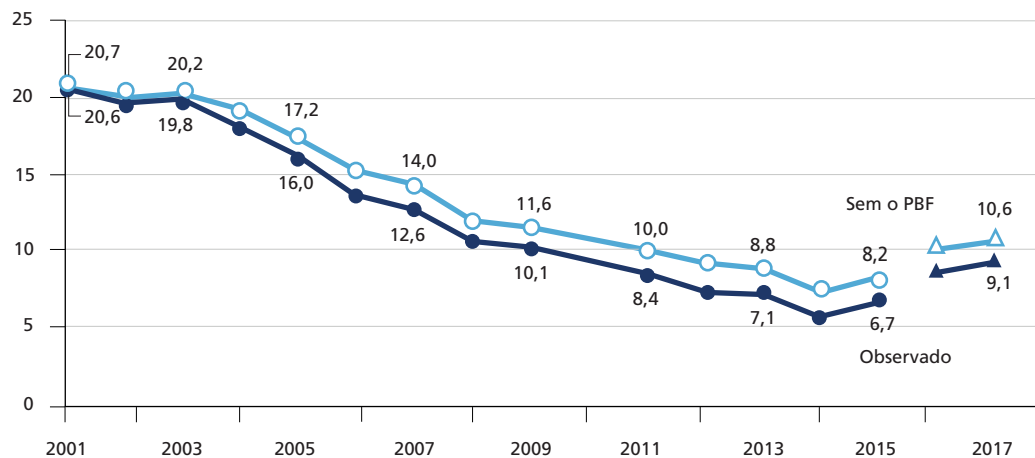
Graças à grande cobertura e à boa focalização nos mais pobres, o PBF tem contribuído para a redução da pobreza, em particular da pobreza extrema. No gráfico 6, é possível observar que antes do PBF, de 2001 a 2003, seus predecessores já tinham algum impacto

sobre as taxas de pobreza. Mas é a partir de 2004, com o PBF, que se torna claro o efeito “imediato” da transferência.

GRÁFICO 6

Brasil: taxas de pobreza com e sem as transferências do PBF (2001-2017)

(Em %)

6A – Linha de R\$ 89 *per capita*6B – Linha de R\$ 178 *per capita*

Fonte: PNADs (2001-2015) e PNADs Contínuas (2016-2017).

Elaboração dos autores.

Obs.: Resultados incluem os programas predecessores do PBF e excluem as áreas rurais dos estados da região Norte (exceto Tocantins) até 2003.

À primeira vista, a redução da taxa de pobreza extrema ocasionada pelo PBF não parece grande. Em média, após 2004, a pobreza extrema cai 1,3 ponto percentual (p.p.) por ano com a transferência. Entretanto, em termos relativos, em torno de um

quarto da pobreza extrema é abatido pelas transferências do PBF. Para a linha mais alta, de R\$ 178 *per capita*, a redução percentual é um pouco maior, em média 1,6 p.p., mas relativamente menor, em torno de 15%. Esses números significam que, em 2017, mais de 3,4 milhões de pessoas deixaram de viver em pobreza extrema por causa do PBF, e 3,2 milhões foram elevadas acima da linha de pobreza.⁷

Os números são positivos, mas será que são bons o suficiente? Afinal, cabe a pergunta: se a maioria dos extremamente pobres no Brasil participa do PBF, e há um benefício especial para fazer com que ultrapassem a linha de extrema pobreza, como explicar que o programa não leve as taxas para níveis ainda mais baixos, próximos de zero? No passado, a principal explicação era o baixo valor médio dos benefícios. Havia famílias com renda tão baixa que mesmo após a transferência permaneciam abaixo da linha de pobreza. O BSP foi criado justamente para resolver este problema, complementando a própria transferência para zerar a pobreza extrema entre os beneficiários.

Para entender por que o PBF não erradicou a pobreza extrema mesmo depois da introdução do BSP é preciso abandonar a visão estática da renda dos pobres e entendê-la em sua dinâmica. Em geral, toda a renda das famílias pobres antes das transferências é oriunda do trabalho dos seus membros, usualmente um trabalho informal ou por conta própria, com rendimentos variáveis e nenhuma estabilidade. Isso faz com que a renda das famílias mais pobres seja muito volátil, o que tem uma série de consequências para a operação e os resultados de programas focalizados de transferência de renda (Soares, 2009; Osorio, Soares e Souza, 2011).

Quando a renda da família cai abaixo da declarada no Cadastro Único, por exemplo, a renda das transferências deixa de ser suficiente para a família cruzar a linha de pobreza extrema. Se a família tiver uma queda de renda persistente, pode alterar sua declaração de renda no cadastro. Mas, a menos que declare renda zero, a participação no programa não impede a família de entrar na pobreza em alguns meses ruins, nos quais sua renda caia abaixo da declarada. Se a pesquisa domiciliar do IBGE visita a

7. As informações sobre rendimentos na antiga PNAD e na atual PNAD Contínua não são diretamente comparáveis. Por isso, boa parte do grande salto das taxas de pobreza entre 2015 e 2016 é artificial, decorrente das quebras metodológicas discutidas na subseção 1.1 do apêndice. Dessa forma, todos os gráficos deste texto trazem uma interrupção entre séries para 2001-2015 e 2016-2017.

família neste momento, apesar da transferência do PBF, mesmo com o BSP, ela estará na pobreza extrema.

A volatilidade de renda dos pobres não é só para baixo daquela declarada. A sua renda também pode subir, o que afeta as estimativas de pobreza de outra forma. Por exemplo, uma família que declarou não ter renda e está no PBF tem, graças ao BSP, um benefício *per capita* de valor ligeiramente superior ao da linha de pobreza. Em todos os meses em que esta família estiver pobre, com renda abaixo da linha de pobreza, se for visitada pela pesquisa domiciliar do IBGE, surgirá – verdadeiramente – como um caso de família que foi resgatada da pobreza pela transferência. No entanto, se a visita da pesquisa domiciliar se der em um mês excepcionalmente bom, no qual a renda própria da família ultrapassou a linha de pobreza, esta sequer será caracterizada como pobre, e será desconsiderada nos nossos gráficos de redução da pobreza depois da transferência.

Ademais, não há só famílias cronicamente pobres (Gonçalves, 2015), tampouco são todas beneficiárias do PBF. Existem famílias de baixa renda que não são pobres o suficiente para participar do PBF, mas que do ponto de vista da inserção de seus membros no mercado de trabalho são extremamente vulneráveis a perdas de renda que levam a incursões temporárias na pobreza. Novamente, se a pesquisa domiciliar visita uma dessas famílias que não participa do PBF e está temporariamente pobre, esta aparece como pobre antes e depois das transferências do PBF.

Segundo a PNAD, em 2017, 70% dos pobres e dos extremamente pobres participavam do PBF. Ou seja, se as transferências do PBF fossem suficientes para tirar da pobreza todos os seus beneficiários, a pobreza depois disso seria 70% menor. Mas a redução observada nesse ano foi de 25% para a extrema pobreza e 15% para a pobreza. Assim, nada menos que 64% dos beneficiários que estavam extremamente pobres antes do PBF permaneceram nesta mesma condição depois da transferência.

A permanência na pobreza após a transferência, salvo erros na declaração dos valores de renda (própria e transferida), só pode ser explicada pelo problema do valor médio transferido, que continua sendo insuficiente para muitas famílias. De fato, por conta da volatilidade da renda dos pobres, a efetividade da transferência só é garantida *ex ante* para as famílias que declararem não ter renda alguma, pois isto faz com que o valor *per capita* recebido se iguale à linha de pobreza (Osorio, Soares e Souza, 2011).

Não obstante, a redução da pobreza pode ser entendida de outras formas que não a redução da taxa de pobreza. Esta taxa pouco fala sobre outros aspectos importantes da distribuição da renda entre os pobres, como a média e a desigualdade (Sen, 1976; 1981). A renda média dos pobres é sempre menor que a linha de pobreza empregada para identificá-los, e a distância entre a média e a linha é conhecida como o hiato de pobreza. Este hiato indica a intensidade da pobreza, e varia de 0% a 100% da linha de pobreza. Quanto maior o hiato, mais intensa é a pobreza. A desigualdade da renda entre os pobres é relevante porque a média pode se referir a distribuições bastante desiguais. O hiato médio de pobreza não detecta, por exemplo, a situação em que uma minoria de pobres tem renda próxima à linha e a maioria sequer tem renda.

Logo, reduzir a pobreza também pode ser entendido como reduzir não apenas a quantidade de pobres, mas também a intensidade e a desigualdade da pobreza. Considerando que, em 2017, 59% dos extremamente pobres (65% dos pobres) após a transferência eram participantes do PBF, espera-se alguma contribuição das transferências para a redução do hiato de pobreza e, talvez, para a redução da desigualdade na pobreza.

Existem, na literatura sobre mensuração da pobreza, várias propostas de indicadores que sintetizam sua taxa, o hiato e a desigualdade de bem-estar entre os pobres (Kakwani, 1999). A proposta mais popular é dos indicadores P0, P1 e P2 (Foster, Greer e Thorbecke, 1984). O P0 é simplesmente a taxa de pobreza. O indicador P1 informa simultaneamente sobre a taxa e o hiato de pobreza. O terceiro indicador (P2) acrescenta informação sobre a desigualdade de renda entre os pobres. No que toca à interpretação, os indicadores P1 e P2 se igualam à taxa de pobreza (P0) se nenhum pobre tem renda. Se apenas um pobre tem renda maior que zero, os indicadores P1 e P2 começam a se afastar de P0. Quanto maior é a renda média dos pobres (menor hiato), e menos desigual a distribuição de renda entre eles, mais P1 e P2 se afastam de P0 e se aproximam de zero. Por conta disso, é mais instrutivo apresentar P1 e P2 como porcentagem de P0, como no gráfico 7.

Os gráficos 7A e 7B exibem os indicadores P1 e P2 para a linha de pobreza extrema. Ao longo do tempo, ambos os indicadores aumentam como porcentagem da taxa de pobreza, enquanto esta última se reduz. Isso sugere que os primeiros a cruzar a linha de pobreza são, não surpreendentemente, os menos pobres. De qualquer forma, após as transferências os valores dos indicadores são consideravelmente mais baixos.

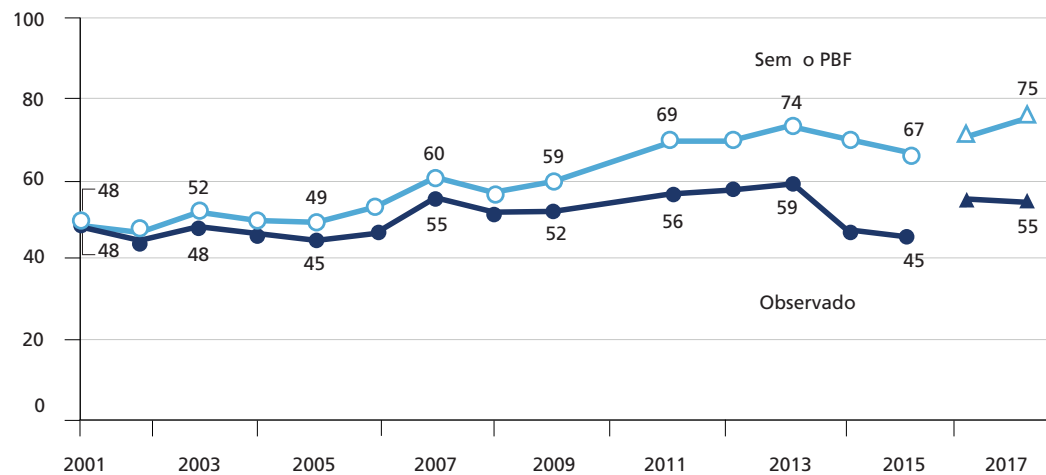
Em média, de 2004 em diante, o P1 era 64% da taxa de pobreza antes do PBF, e o P2 era 53%. Ainda na média de 2004-2017, depois das transferências o P1 cai para 51% da taxa, e o P2, para 38%.

GRÁFICO 7

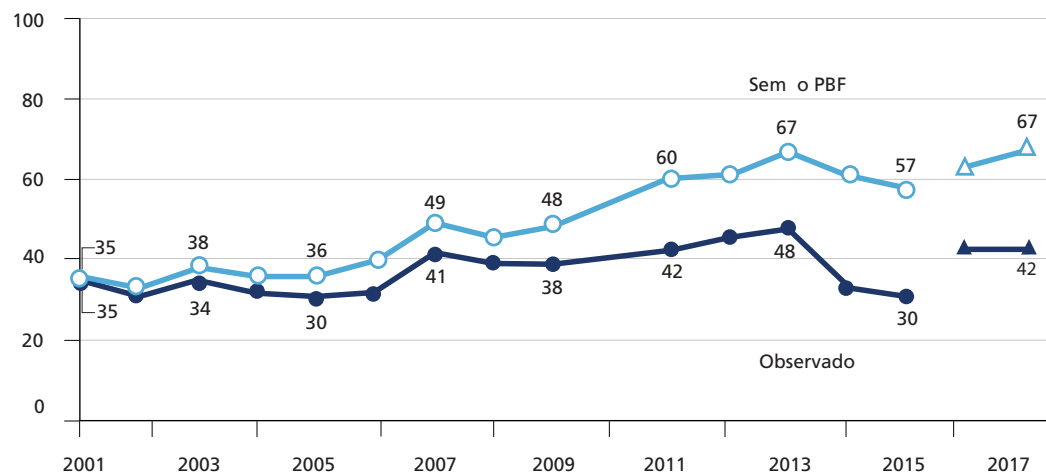
Brasil: indicadores de pobreza com e sem as transferências do PBF para a linha de pobreza de R\$ 89 (2001-2017)

(Em %)

7A – P1/P0



7B – P2/P0



Fonte: PNADs (2001-2015) e PNADs Contínuas (2016-2017).

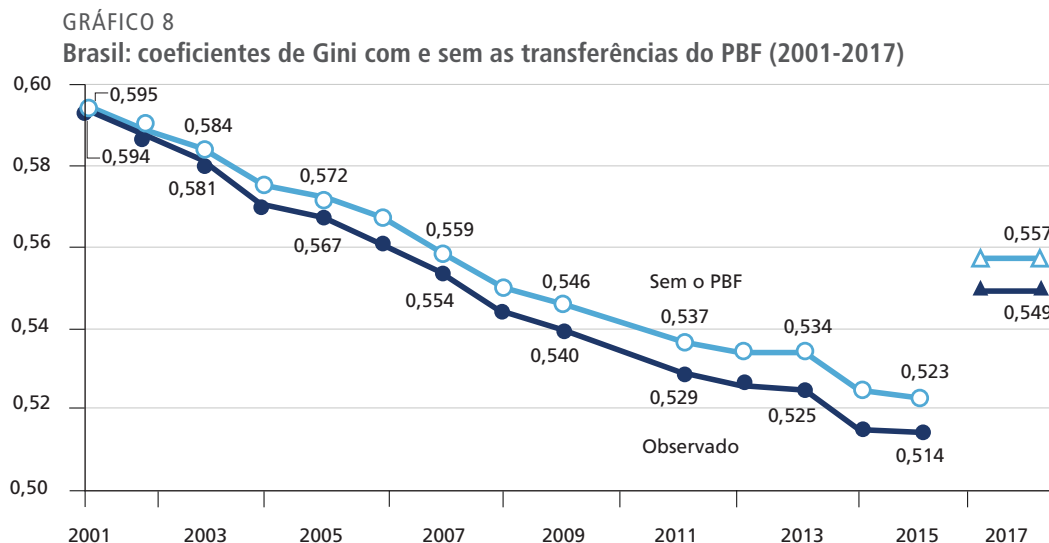
Elaboração dos autores.

Obs.: Incluem os programas predecessores do PBF e excluem as áreas rurais dos estados da região Norte (exceto Tocantins) até 2003.

Assim, além de efetivamente resgatar famílias da pobreza, o PBF ameniza a pobreza e a extrema pobreza dos beneficiários que permanecem pobres, apesar da transferência, ao contribuir para a redução do hiato e da desigualdade entre eles.

6 EFEITOS SOBRE A DESIGUALDADE

As transferências do PBF também foram um fator importante para a queda da desigualdade. O gráfico 8 traz os coeficientes de Gini estimados para a renda domiciliar *per capita* com e sem o PBF. Mais uma vez, cabe lembrar que os resultados para 2001-2015 não são diretamente comparáveis aos de 2016-2017, devido a diferenças metodológicas entre a PNAD e a PNAD Contínua (subseção 1.1 do apêndice).



Fonte: PNADs (2001-2015) e PNADs Contínuas (2016-2017).

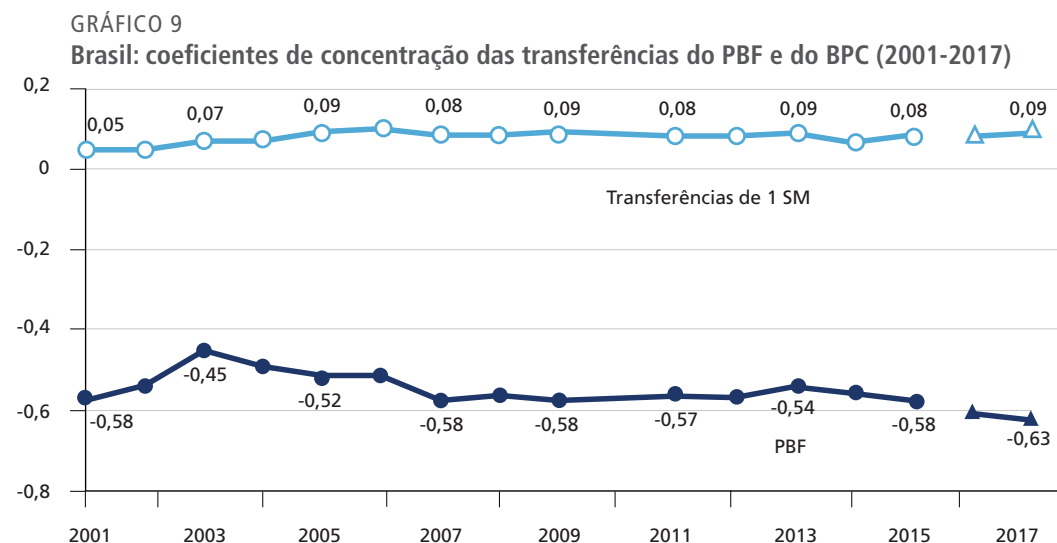
Elaboração dos autores.

Obs.: Resultados incluem os programas predecessores do PBF e excluem as áreas rurais dos estados da região Norte (exceto Tocantins) até 2003.

Até 2004, as diferenças entre séries com e sem o PBF são muito pequenas, isto é, os programas que precederam o PBF tinham pouco efeito sobre o coeficiente de Gini. Depois de 2004, o efeito redistributivo do PBF torna-se bem delineado, e em todos os anos a distribuição após as transferências é menos desigual. Em média, os Ginis caem entre 1% e 1,5% após o PBF.

O impacto das transferências sobre a desigualdade é devido, novamente, à grande cobertura e à boa focalização nos 20% mais pobres. Isso garante que, além do Gini, outras medidas que respeitem o princípio das transferências também registrem uma distribuição pós-PBF menos desigual.

O gráfico 9 exibe os coeficientes de concentração das transferências do PBF, e proporciona como padrão de comparação a mesma medida para as transferências no valor de 1 SM. Os coeficientes de concentração são medidos na renda final, sendo afetados tanto pela incidência quanto pelos valores transferidos. Assim, se tivéssemos uma transferência somente para a pessoa mais pobre e ela permanecesse mais pobre, o valor do coeficiente de concentração seria -1. No outro extremo, uma renda recebida apenas pelo indivíduo mais rico teria concentração 1.



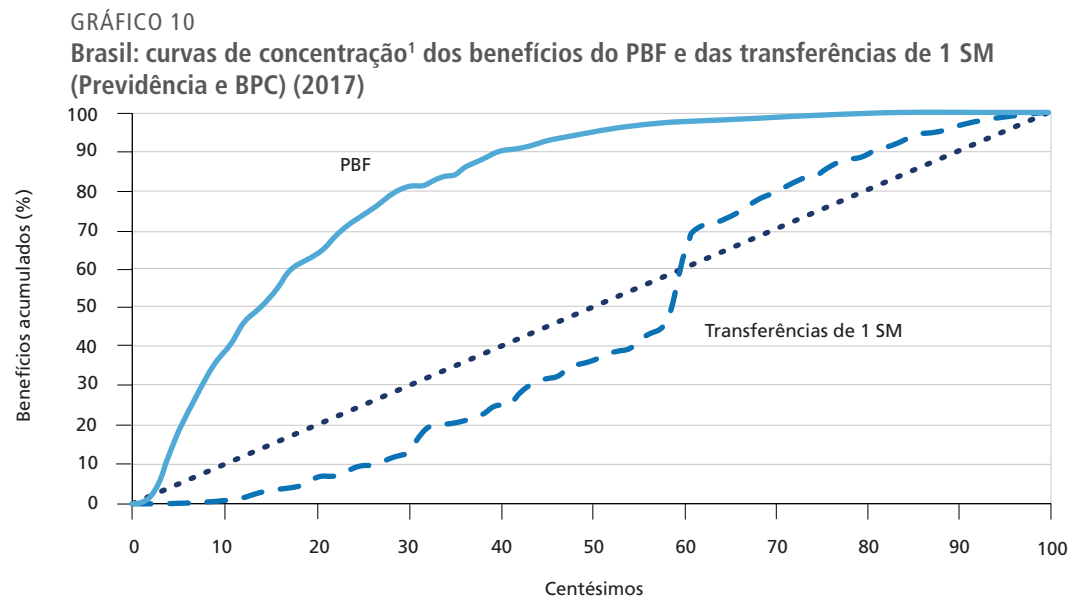
Fonte: PNADs (2001-2015) e PNADs Contínuas (2016-2017).

Elaboração dos autores.

Obs.: Resultados incluem os programas predecessores do PBF e excluem as áreas rurais dos estados da região Norte (exceto Tocantins) até 2003.

Comparando o gráfico 9 ao gráfico 4, vemos que os coeficientes de concentração das transferências do PBF são bem próximos dos coeficientes de incidência, mas o mesmo não ocorre para as transferências de 1 SM. De fato, em 2017, os coeficientes de incidência e de concentração do PBF eram, respectivamente, -0,67 e -0,63; e das transferências de 1 SM, -0,46 e 0,09.

O valor das transferências explica essa discrepância: como a transferência de 1 SM é aproximadamente cinco vezes maior que a do PBF, seus beneficiários diretos e indiretos deixam a parte de baixo da distribuição de renda, sendo elevados para estratos intermediários. Isto pode ser visto com perfeição ao se compararem as curvas de concentração dessas transferências em 2017, apresentadas no gráfico 10, com suas curvas de incidência (gráfico 5).



Fonte: PNAD Contínua (2017).

Elaboração dos autores.

Nota: ¹ Calculadas a partir da renda domiciliar *per capita* final.

Em outras palavras, o que impede o PBF de ter um efeito redistributivo ainda maior é o fato de suas transferências terem valores bem modestos. O programa é muito bem focalizado e já contribuiu significativamente para a redução da pobreza e da desigualdade, mas essa contribuição poderia ser bem maior caso o orçamento destinado ao programa fosse mais expressivo.

Os resultados até aqui trataram sobretudo da análise estática dos efeitos do PBF, isto é, dos coeficientes de concentração e de Ginis em cada momento do tempo. Para complementar a análise, partimos então para os efeitos dinâmicos, ou seja, para a resposta à pergunta: qual a contribuição do PBF para a queda da desigualdade vista nas PNADs?

Essa resposta pode ser obtida a partir de decomposição do coeficiente de Gini por fontes de renda. Em resumo, o coeficiente de Gini em um dado ano equivale à soma dos coeficientes de concentração dos rendimentos ponderados por seu peso na renda total. A partir daí, pode-se calcular quanto cada fonte contribuiu para a queda da desigualdade entre dois anos específicos. Cada fonte de renda pode contribuir para o aumento ou a queda da desigualdade de duas formas: pelo efeito concentração, provocado por mudanças no coeficiente de concentração, e pelo efeito renda, provocado por mudanças no peso de cada fonte na renda total.⁸

Convém lembrar que esse tipo de decomposição não tem interpretação contrafactual, isto é, se o PBF contribui com 10% da queda, isto não quer dizer que sem o PBF a desigualdade seria 10% maior, pois a concentração de uma renda depende da concentração de todas as outras. Também, a escolha de ano inicial e final afeta bastante os resultados.

Aqui, optamos por apresentar duas decomposições do Gini⁹ com o mesmo ano inicial, 2001, quando as transferências precursoras do PBF ainda tinham efeito mínimo sobre a desigualdade. Para ano final foram escolhidos 2006 – quando o programa consolida sua escala e cobertura depois de um período de rápida expansão – e 2015, último ano da série de renda compatível com 2001. Omitimos a comparação entre 2016 e 2017 porque não houve mudanças dignas de nota na distribuição de renda entre esses dois anos.

As decomposições são apresentadas nas tabelas 1 e 2. A primeira mostra uma queda de 0.080 pontos no Gini entre 2001 e 2015 (de 0.594 para 0.514), sendo o PBF responsável por pouco menos de 10% dessa redução. Na tabela 2, vemos que entre 2001 e 2006, período crítico de expansão, o PBF contribuiu com quase 17% da queda de 0.034 pontos de Gini.

8. Mais detalhes na subseção 1.6 do apêndice.

9. Ver apêndice para informações sobre a decomposição do coeficiente de Gini.

TABELA 1

Brasil: decomposição das mudanças no coeficiente de Gini por fonte de renda (2001-2015)

1A – Decomposição estática (2001 e 2015)

	Coeficientes de concentração		Participação na renda	
	2001	2015	2001	2015
Trabalho	0,589	0,530	0,779	0,755
Previdência acima do SM	0,748	0,707	0,135	0,138
Transferências de 1 SM	0,047	0,080	0,037	0,069
PBF	-0,576	-0,584	0,001	0,007
Outras rendas	0,670	0,494	0,048	0,031
Total/Gini	0,594	0,514	1,000	1,000

1B – Decomposição dinâmica (2001-2015)

	Efeito concentração	Efeito participação	Efeito total	Variação do Gini (%)
Trabalho	-0,045	-0,000	-0,045	56,7
Previdência acima do SM	-0,006	0,001	-0,005	6,4
Transferências de 1 SM	0,001	-0,015	-0,014	17,5
PBF	-0,000	-0,007	-0,008	9,8
Outras rendas	-0,007	-0,001	-0,008	9,6
Total/Gini	-0,057	-0,023	-0,080	100,0

Fonte: PNADs (2001-2015) e PNADs Contínuas (2016-2017).

Elaboração dos autores.

Obs.: Resultados excluem as áreas rurais dos estados da região Norte (exceto Tocantins) até 2003.

TABELA 2

Brasil: decomposição das mudanças no coeficiente de Gini por fonte de renda (2001-2006)

2A – Decomposição estática (2001 e 2006)

	Coeficientes de concentração		Participação na renda	
	2001	2006	2001	2006
Trabalho	0,589	0,564	0,779	0,760
Previdência acima do SM	0,748	0,727	0,135	0,136
Transferências de 1 SM	0,047	0,098	0,037	0,049
PBF	-0,576	-0,516	0,001	0,006
Outras rendas	0,670	0,633	0,048	0,049
Total/Gini	0,594	0,561	1,000	1,000

2B – Decomposição dinâmica (2001-2006)

	Efeito concentração	Efeito participação	Efeito total	Variação do Gini (%)
Trabalho	-0,019	0,000	-0,019	57,1
Previdência acima do SM	-0,003	0,000	-0,003	8,5
Transferências de 1 SM	0,002	-0,006	-0,004	12,6
PBF	-0,000	-0,006	-0,006	16,8
Outras rendas	-0,002	0,000	-0,002	5,1
Total/Gini	-0,022	-0,012	-0,034	100,0

Fonte: PNADs (2001-2015) e PNADs Contínuas (2016-2017).

Elaboração dos autores.

Obs.: Resultados excluem as áreas rurais dos estados da região Norte (exceto Tocantins) até 2003.

Como os programas predecessores já tinham coeficientes de concentração muito baixos, quase toda a contribuição do PBF se deu pelo efeito participação, decorrente da expansão que aumentou seu peso na renda total de 0,1% em 2001 para 0,7% em 2015.

Nos dois períodos, o principal componente da queda da desigualdade foi a renda do trabalho, o que não causa surpresa: esses rendimentos correspondem a mais de 75% da renda total e quaisquer mudanças neles têm efeitos grandes sobre a variação do coeficiente de Gini. Como testemunhamos uma significativa redução da desigualdade no mercado de trabalho nos anos 2000, a renda do trabalho respondeu por algo entre 55% e 60% da diminuição do Gini.

Do ponto de vista das políticas sociais, o mais relevante é notar como o PBF teve efeitos iguais ou até maiores que outras transferências muito mais caras do ponto de vista orçamentário. As aposentadorias e pensões acima do SM têm participação na renda pelo menos vinte vezes maior, mas contribuíram menos para a queda da desigualdade que o PBF, continuando muito concentradas entre os mais ricos.

Já as transferências de 1 SM se saíram melhor: elas contribuíram menos que o PBF entre 2001 e 2006, mas o superaram no período mais longo de 2001 a 2015. De novo, é sempre preciso ressaltar que essas transferências implicam um volume de gastos pelo menos dez vezes maior que o PBF, de modo que o custo-benefício do PBF na redução do Gini é incomparavelmente melhor.

7 CONCLUSÕES: PASSADO, PRESENTE E FUTURO

O PBF consegue fazer muito com recursos orçamentários modestos. A análise das PNADs de 2001 a 2015 e das PNADs Contínuas de 2016 e 2017 evidencia que o programa é, por larga margem, o benefício monetário mais bem focalizado no Brasil. Embora as transferências previdenciárias e assistenciais vinculadas ao SM também tenham boa focalização, o PBF consegue ser ainda melhor. Por conseguir conjugar essa boa focalização com uma enorme cobertura, o programa se tornou uma peça fundamental no sistema de proteção social brasileiro.

A cobertura do PBF entre os 20% mais pobres aumentou ao longo do tempo, chegando a 60% nos últimos anos. Seus coeficientes de incidência – que medem quanto redistributivo é o primeiro real desembolsado pelo programa – também se tornaram mais negativos, o que indica maior progressividade. Os 20% mais pobres antes das transferências do PBF recebem cerca de 70% dos recursos do programa.

A comparação antes e depois mostra que, desde a sua consolidação, o PBF reduz tanto a pobreza quanto a pobreza extrema em algo entre 1 p.p. e 1,5 p.p., o que, em 2017, significou uma redução de cerca de 15% no número de pobres e mais de 25% no número de extremamente pobres. Dito de outra forma, em 2017, as transferências do PBF retiraram 3,4 milhões de pessoas da pobreza extrema e outras 3,2 milhões da pobreza.

Os resultados da PNAD para a desigualdade de renda com e sem os benefícios do PBF mostram que o programa reduz o coeficiente de Gini entre 1% e 1,5%. Já as decomposições dinâmicas indicam que o PBF foi responsável por quase 10% da queda do Gini entre 2001 e 2015. Se considerarmos apenas o período de 2001 a 2006 essa contribuição chega a quase 17%. Esses números se tornam ainda mais eloquentes quando lembramos que o PBF representa uma parcela ínfima – menos de 0,7% – da renda total da PNAD. As transferências vinculadas ao SM movimentam cerca de dez vezes mais recursos, mas obtiveram resultados apenas um pouco melhores, respondendo por 18% da queda do Gini entre 2001 e 2015 e por apenas 13% – menos do que o PBF – entre 2001 e 2006.

Essas conclusões reiteram os achados anteriores da literatura, deixando claro que a expansão e a consolidação do programa em nada prejudicaram seu grau de focalização ou sua importância no combate à pobreza.

Mais ainda, os resultados servem para subsidiar as discussões sobre os rumos do PBF. O trabalho contínuo de verificação de elegibilidade das famílias não pode parar, mas é improvável que a focalização do programa possa ser substancialmente melhorada, dada a complexidade do mundo real. Na melhor das hipóteses, em função da volatilidade de renda das famílias, seria recomendável inclusive expandir o número de famílias beneficiárias, mesmo que isso possivelmente piore sua focalização. Afinal, considerando o grau de focalização atual do programa, aumentar sua efetividade na redução da pobreza deve ser o objetivo principal. Com efeito, o apego excessivo ao aumento da focalização pode até mesmo prejudicar a atuação do programa no combate à pobreza, caso provoque, por exemplo, o endurecimento das regras de permanência e/ou a diminuição do número de famílias atendidas.

Em última instância, o que impede que o PBF seja mais eficaz no combate à pobreza e à desigualdade é o valor modesto dos benefícios. Hoje, cada família recebe em média cerca de R\$ 180, valor que representa um grande avanço em relação aos primeiros anos do programa, mas que ainda é muito baixo para que cumpra sua vocação de garantir uma renda mínima aos mais pobres. Como o orçamento do PBF ainda é muito pequeno quando comparado ao universo de despesas do governo federal, a decisão quanto a reajustes reflete mais prioridades políticas que restrições fiscais propriamente ditas.

REFERÊNCIAS

BARROS, R. P.; CARVALHO, M.; FRANCO, S. O papel das transferências públicas na queda recente da desigualdade de renda brasileira. *In*: BARROS, R. P. M.; FOGUEL, M. N.; ULYSSEA, G. (Org.). **Desigualdade de renda no Brasil: uma análise da queda recente**. Brasília: Ipea, 2007. v. 2.

BARROS, R. P. *et al.* **A importância das cotas para a focalização do Programa Bolsa Família**. Rio de Janeiro: Ipea, 2008. (Texto para Discussão, n. 1349).

BEHRENDT, C. **Effectiveness of means-tested transfers in Western Europe**: evidence from the Luxembourg income study. Konstanz: University of Konstanz, 1999. (Working Paper, n. 211).

CECCHINI, S.; ATUESTA, B. **Programas de transferencias condicionadas en América Latina y el Caribe**: tendencias de cobertura e inversión. Santiago: ECLAC, 2017.

FOSTER, J.; GREER, J.; THORBECKE, E. A class of decomposable poverty measures. *Econometrica*, v. 52, p. 761-776, 1984.

GONÇALVES, S. L. **Vulnerabilidade das famílias à pobreza**: uma análise empírica para seis regiões metropolitanas (2002 a 2011). Rio de Janeiro: BNDES, 2015.

HABIB, B. **How CBO adjusts for survey underreporting of transfer income in its distributional analyses**. Washington: Congressional Budget Office, 2018. (CBO Working Paper, n. 2018-07).

HOFFMANN, R. Transferências de renda e desigualdade no Brasil (1995-2011). In: CAMPELLO, T.; NERI, M. (Org.). **Programa Bolsa Família**: uma década de inclusão e cidadania. Brasília: Ipea, 2013.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **A década inclusiva (2001-2011)**: desigualdade, pobreza e políticas de renda. Brasília: Ipea, 2012. (Comunicado Ipea, n. 155).

_____. **Dois décadas de desigualdade e pobreza no Brasil medidas pela PNAD/IBGE**. Brasília: Ipea, 2013. (Comunicado Ipea, n. 159).

KAKWANI, N. Inequality, welfare and poverty: three interrelated phenomena. In: SILBER, J. (Ed.). **Handbook on income inequality measurement**. New York: Springer, 1999.

KAKWANI, N.; NERI, M.; SON, H. Linkages between pro-poor growth, social programs and labor market: the recent Brazilian experience. *World Development*, v. 38, n. 6, 2010.

LINDERT, K. *et al.* **The nuts and bolts of Brazil's Bolsa Família Program**: implementing conditional cash transfers in a decentralized context. Washington: World Bank, 2007. (Social Protection Discussion Paper, n. 709).

MEYER, B.; MOK, W.; SULLIVAN, J. **The under-reporting of transfers in household surveys**: its nature and consequences. Cambridge: NBER, 2009. (NBER Working Paper, n. 15181).

OSORIO, R. G.; SOARES, S.; SOUZA, P. H. G. F. **Erradicar a pobreza extrema**: um objetivo ao alcance do Brasil. Brasília: Ipea, 2011. (Texto para Discussão, n. 1619).

PAIVA, L. H.; FALCÃO, T.; BARTHOLO, L. Do Bolsa Família ao Brasil Sem Miséria. In: CAMPELLO, T.; NERI, M. (Org.). **Programa Bolsa Família**: uma década de inclusão e cidadania. Brasília: Ipea, 2013.

SEN, A. Poverty: an ordinal approach to measurement. *Econometrica*, v. 44, n. 2, p. 219-231, 1976.

_____. **Poverty and famines**: an essay on entitlement and deprivation. Genebra: OIT, 1981.

SILVA, T. F. (Org.). **Bolsa Família 15 anos (2003-2018)**. Brasília: ENAP, 2018.

SOARES, F. V. *et al.* **Cash transfer programmes in Brazil**: impacts on inequality and poverty. Brasília: IPC, 2006. (IPC Working Paper, n. 21).

SOARES, S. **Volatilidade de renda e a cobertura do Programa Bolsa Família**. Rio de Janeiro: Ipea, 2009. (Texto para Discussão, n. 1459.).

SOARES, S. *et al.* Conditional cash transfers in Brazil, Chile and Mexico: impacts upon inequality. **Estudios Económicos**, 2009.

_____. Os impactos do benefício do Programa Bolsa Família sobre a desigualdade e a pobreza. *In*: ABRAÃO, J.; MODESTO, L. (Org.). **Bolsa Família 2003-2010**: avanços e desafios. Brasília: Ipea, 2010.

SOARES, S.; SATYRO, N. **O Programa Bolsa Família**: desenho institucional, impactos e possibilidades futuras. Brasília: Ipea, 2009. (Texto para Discussão, n. 1424).

SOUZA, P. H. G. F.; OSORIO, R. G.; SOARES, S. **Uma metodologia para simular o Programa Bolsa Família**. Brasília: Ipea, 2011. (Texto para Discussão, n. 1654).

WEINBERG, D. *et al.* Fifty years of U.S. income data from the Current Population Survey: alternatives, trends, and quality. **American Economic Review**, v. 89, n. 2, p. 18-22, 1999.

WHEATON, L. Underreporting of means-tested transfer programs in the CPS and SIPP. **Journal of the American Statistical Association**, p. 3622-3629, 2007.

APÊNDICE

1 DADOS E MÉTODOS

1.1 Fontes de dados e comparabilidade

Nos últimos anos, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) reformulou o sistema brasileiro de pesquisas domiciliares, substituindo a antiga Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) pela nova PNAD Contínua.

Até 2015, a PNAD era a principal pesquisa domiciliar brasileira, sendo realizada anualmente, em geral em setembro, com cobertura verdadeira nacional a partir de 2004, quando houve a incorporação das áreas rurais da região Norte que ainda não faziam parte da amostra.

A PNAD Contínua, por sua vez, foi inaugurada em 2012 e permanece em campo durante todos os meses do ano, com microdados divulgados para cada trimestre. Ao contrário da antiga PNAD, a amostra da PNAD Contínua possui um painel rotatório, em que os domicílios são visitados uma vez a cada três meses por cinco trimestres.

Na PNAD Contínua, os indivíduos informam seus rendimentos do trabalho a cada visita, mas são entrevistados sobre outras fontes de rendimentos somente na primeira e na quinta visita. Por isso, o IBGE disponibiliza versões “anualizadas” da PNAD Contínua, em que as informações coletadas em todas as primeiras visitas feitas ao longo do ano são reunidas em um único arquivo, com pesos amostrais devidamente recalculados. Neste trabalho, utilizamos os bancos “anuais” para a primeira visita em 2016 e 2017, únicos anos disponíveis até o momento com informações completas sobre rendimentos.

Não há até agora estudos exaustivos sobre a comparabilidade e as fontes das discrepâncias entre a PNAD antiga e a PNAD Contínua. De modo geral, o IBGE não recomenda comparar diretamente números das duas fontes de dados. Empiricamente, em alguns casos, a série histórica tem comportamento suave e, em outros, há saltos

abruptos entre 2015 e 2016 que só podem resultar de mudanças metodológicas. Esses saltos são particularmente comuns em estatísticas sobre rendimentos.

De fato, as alterações metodológicas entre as duas pesquisas são extensas. A mudança no formato foi acompanhada da reformulação do plano amostral – com o objetivo de tornar a amostra mais espalhada geograficamente – e do próprio questionário.

Por isso, optamos por apresentar as duas séries com um intervalo em branco entre 2015 e 2016 e evitamos comparações diretas entre a antiga PNAD e a PNAD Contínua. Eventuais comparações são feitas ocasionalmente apenas para destacar a robustez ou não dos resultados em face das mudanças metodológicas.

1.2 Filtros

Tanto nas PNADs de 2001 a 2015 quanto nas PNADs Contínuas de 2016 e 2017 foram descartados todos os indivíduos cujo *status* no domicílio era de “pensionista”, “empregado doméstico” ou “parente de empregado doméstico”.

Além disso, nas PNADs 2001-2015, eliminamos todos os indivíduos pertencentes a domicílios em que pelo menos um morador possuía no mínimo uma renda com valor não informado (*missing*). Esse filtro não foi necessário para as PNADs Contínuas porque o IBGE faz imputação de rendimentos não informados nessa pesquisa.

1.3 Identificação do Benefício de Prestação Continuada (BPC) e do Programa Bolsa Família (PBF) nas PNADs (2001-2015)

Infelizmente, os microdados da série anual da PNAD antiga, encerrada em 2015, nunca registraram em categorias exclusivas os rendimentos provenientes do BPC e do PBF, que eram então classificados na categoria residual de “outros rendimentos” (variável *v1273*).

Portanto, nossa análise recorreu a uma variante do chamado método dos valores típicos, amplamente utilizado na literatura nacional (por exemplo, Barros, Carvalho e Franco, 2007; Hoffmann, 2013a; Ipea, 2012; 2013, Soares *et al.*, 2006), que usa informações sobre os valores legais dos benefícios para isolar os rendimentos correspondentes a eles.

O procedimento ocorreu em duas etapas. Primeiro, foram considerados rendimentos do BPC, os “outros rendimentos” com valor entre 98% e 102% do salário mínimo vigente em cada ano. Em seguida, todos os outros rendimentos remanescentes foram somados, de modo que foram considerados benefícios do PBF os valores entre o mínimo e o máximo legal para cada família, dada a sua composição demográfica. Para os anos até 2006, foram incluídos no cálculo os programas predecessores do PBF, como o Auxílio Gás, o Bolsa Alimentação e o Bolsa Escola Nacional.

1.4 Deflator

Os rendimentos nas PNADs 2001-2015 foram deflacionados pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC), seguindo a sugestão de Corseuil e Foguel (2002), para junho de 2018. Os rendimentos nas PNADs Contínuas 2016-2017 foram deflacionados para a mesma data. Nesse caso, consideramos como data de referência o mês intermediário de cada trimestre, ou seja, fevereiro, maio, agosto e novembro.

1.5 Linhas de pobreza

Neste trabalho, utilizamos três recortes diferentes para a população mais pobre: uma linha relativa (os 20% mais pobres) e duas linhas absolutas (R\$ 89 e R\$ 178 *per capita* em reais de 2018).

A linha relativa é utilizada para ilustrar a focalização do programa nos mais pobres (seção 4), e foi escolhida para manter a comparabilidade entre os anos: como houve grande diminuição da pobreza e expansão do programa no período analisado, o uso de quaisquer linhas absolutas tornaria os pontos do gráfico muito pouco comparáveis entre si.

As duas linhas absolutas, equivalentes às duas linhas de elegibilidade do PBF em 2018, são utilizadas na análise dos efeitos sobre a pobreza (seção 5), que não sofrem do problema anterior porque: *i)* os gráficos incluem a pobreza total observada, deixando clara sua queda ao longo do tempo; e *ii)* o objetivo dessa seção é comparar os resultados observados com os números para a renda domiciliar *per capita* líquida do PBF.

Dessa forma, vale ressaltar que as linhas absolutas de pobreza são utilizadas exclusivamente para fins de monitoramento, e não devem ser usadas para avaliar a

elegibilidade ao programa, até mesmo porque são fixas em termos reais ao longo do tempo, não refletindo, portanto, as regras vigentes do PBF em cada ano.¹

1.6 Decomposição do coeficiente de Gini

O coeficiente de Gini em um determinado ponto do tempo pode ser decomposto aditivamente por fontes de renda (Rao, 1969; Pyatt, Chen e Fei, 1980; Lerman e Yitzhaki, 1985). Para $k = 1, \dots, K$ fontes de renda, o Gini pode ser escrito como:

$$G = \sum_{k=1}^K \varphi_k C_k$$

Em que φ_k é a participação da fonte k na renda total e C_k é o coeficiente de concentração da fonte k , que por sua vez é o produto do coeficiente de Gini da fonte k (G_k) pela correlação Gini da mesma fonte:

$$C_k = G_k R_k = G_k \frac{\text{cov}(y_k, F)}{\text{cov}(y_k, F_k)}$$

O coeficiente de concentração varia entre -1 e +1, atingindo seu valor mais baixo quando toda a renda daquela fonte pertence ao indivíduo mais pobre na distribuição da renda total e chegando ao ponto mais alto quando toda a renda pertence ao indivíduo mais rico na distribuição da renda total. Já o que chamamos no texto de coeficiente de incidência equivale ao coeficiente de concentração, porém calculado com referência à renda domiciliar *per capita* líquida da fonte de renda analisada.

Assim, o coeficiente de incidência do PBF é calculado a partir da distribuição da renda domiciliar *per capita* sem as transferências do PBF, ao passo que o coeficiente de concentração toma como referência a renda domiciliar *per capita* observada, isto é, com as transferências do PBF.

A decomposição dinâmica do Gini entre dois pontos no tempo segue as fórmulas desenvolvidas por Soares (2006) e Hoffmann (2006; 2013b). A variação no Gini entre t e $t + 1$ pode ser escrita como:

1. Para mais informações sobre a diferença entre linhas de elegibilidade e de monitoramento, ver Osorio, Soares e Souza (2011).

$$\Delta G = G_{t+1} - G_t = \sum_{k=1}^K [\bar{\varphi}_k \Delta C_k + (\bar{C}_k - \bar{G}) \Delta \varphi_k]$$

Em que Δ indica a variação de cada termo entre os dois pontos no tempo e a barra horizontal indica o valor médio entre os dois pontos. O primeiro termo é o efeito concentração, medindo a contribuição de mudanças no coeficiente de concentração, enquanto o segundo termo é o efeito participação, refletindo variações na participação de cada componente na renda total.

REFERÊNCIAS

BARROS, R. P.; CARVALHO, M.; FRANCO, S. O papel das transferências públicas na queda recente da desigualdade de renda brasileira. *In*: BARROS, R. P. M.; FOGUEL, M. N.; ULYSSEA, G. (Org.). **Desigualdade de renda no Brasil: uma análise da queda recente**. Brasília: Ipea, 2007. v. 2.

CORSEUIL, C.; FOGUEL, M. **Uma sugestão de deflatores para rendas obtidas a partir de algumas pesquisas domiciliares do IBGE**. Rio de Janeiro: Ipea, 2002. (Texto para Discussão, n. 897).

HOFFMANN, R. Transferências de renda e a redução da desigualdade no Brasil e cinco regiões entre 1997 e 2004. **Econômica**, v. 8, n. 1, p. 55-81, 2006.

_____. Transferências de renda e desigualdade no Brasil (1995-2011). *In*: CAMPELLO, T.; NERI, M. (Org.). **Programa Bolsa Família – uma década de inclusão e cidadania**. Brasília: Ipea, 2013a.

_____. How to measure the progressivity of an income component. **Applied Economics Letters**, v. 20, n. 4, p. 328-331, 2013b.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **A década inclusiva (2001-2011): desigualdade, pobreza e políticas de renda**. Brasília: Ipea, 2012. (Comunicado Ipea, n. 155).

_____. **Duas décadas de desigualdade e pobreza no Brasil medidas pela PNAD/IBGE**. Brasília: Ipea, 2013. (Comunicado Ipea, n. 159).

LERMAN, R.; YITZHAKI, S. Income inequality effects by income source: a new approach and applications to the United States. **The Review of Economics and Statistics**, v. 67, n. 1, p. 151-156, 1985.

OSORIO, R. G.; SOARES, S.; SOUZA, P. H. G. F. **Erradicar a pobreza extrema: um objetivo ao alcance do Brasil**. Brasília: Ipea, 2011. (Texto para Discussão, n. 1619).

PYATT, G.; CHEN, C.; FEI, J. The distribution of income by factor components. **The Quarterly Journal of Economics**, v. 95, n. 3, p. 451-473, 1980.

RAO, V. M. Two decompositions of concentration ratio. **Journal of the Royal Statistical Society**, v. 132, n. 3, p. 418-425, 1969.

SOARES, F. V. *et al.* **Cash transfer programmes in Brazil**: impacts on inequality and poverty. Brasília: IPC, 2006. (IPC Working Paper, n. 21).

SOARES, S. Análise de bem-estar e decomposição por fatores da queda na desigualdade entre 1995 e 2004. **Econômica**, v. 8, n. 1, p. 83-115, 2006.

Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

Assessoria de Imprensa e Comunicação

EDITORIAL

Coordenação

Reginaldo da Silva Domingos

Supervisão

Carlos Henrique Santos Vianna

Revisão

Carlos Eduardo Gonçalves de Melo

Elaine Oliveira Couto

Lis Silva Hall

Mariana Silva de Lima

Marlon Magno Abreu de Carvalho

Vivian Barros Volotão Santos

Bruna Oliveira Ranquine da Rocha (estagiária)

Bárbara Coutinho Ornellas (estagiária)

Laysa Martins Barbosa Lima (estagiária)

Editoração

Aline Cristine Torres da Silva Martins

Mayana Mendes de Mattos

Vinícius Arruda de Souza (estagiário)

Capa

Danielle de Oliveira Ayres

Flaviane Dias de Sant'ana

Projeto Gráfico

Renato Rodrigues Bueno

*The manuscripts in languages other than Portuguese
published herein have not been proofread.*

Livraria Ipea

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

70076-900 – Brasília – DF

Fone: (61) 2026-5336

Correio eletrônico: livraria@ipea.gov.br

Missão do Ipea

Aprimorar as políticas públicas essenciais ao desenvolvimento brasileiro por meio da produção e disseminação de conhecimentos e da assessoria ao Estado nas suas decisões estratégicas.

ipea Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

MINISTÉRIO DA
ECONOMIA



**PÁTRIA AMADA
BRASIL**
GOVERNO FEDERAL

ISSN 1415-4765

