

# **TEXTO PARA DISCUSSÃO Nº 1293**

## **PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA CONDICIONADA DE RENDA NO BRASIL, CHILE E MÉXICO: IMPACTOS SOBRE A DESIGUALDADE**

**Sergei Soares  
Rafael Guerreiro Osório  
Fábio Veras Soares  
Marcelo Medeiros  
Eduardo Zepeda**

Brasília, julho de 2007



# TEXTO PARA DISCUSSÃO Nº 1293

## PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA CONDICIONADA DE RENDA NO BRASIL, CHILE E MÉXICO: IMPACTOS SOBRE A DESIGUALDADE\*

**Sergei Soares\*\***

**Rafael Guerreiro Osório\*\*\***

**Fábio Veras Soares\*\*\*\***

**Marcelo Medeiros\*\*\*\*\***

**Eduardo Zepeda\*\*\*\*\***

Brasília, julho de 2007

---

\* Os autores agradecem as revisões acadêmicas do professor no Colégio Tlaxcala Carlos Salas; do diretor do Centro Internacional da Pobreza Terry McKinley; e da consultora do Ministério do Desenvolvimento Social Natália Sátyro. Agradecem também a Rafael Ribas por excelentes sugestões que muito melhoraram a qualidade da nossa análise.

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

\*\*\* Técnicos de Planejamento e Pesquisa do Ipea no Centro Internacional da Pobreza (IPC/Pnud/Ipea).

\*\*\*\* Coordenador do Ipea no Centro Internacional da Pobreza (IPC/Pnud/Ipea).

\*\*\*\*\* Do Centro Internacional da Pobreza (IPC/Pnud/Ipea).

**Governo Federal**

**Secretaria de Planejamento de Longo  
Prazo da Presidência da República**

**Ministro** – Roberto Mangabeira Unger



Fundação pública vinculada à Secretaria de Planejamento de Longo Prazo da Presidência da República, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiro – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

**Presidente**

Luiz Henrique Proença Soares

**Diretora de Estudos Sociais**

Anna Maria T. Medeiros Peliano

**Diretora de Administração e Finanças**

Cinara Maria Fonseca de Lima

**Diretor de Estudos Setoriais**

João Alberto De Negri

**Diretor de Estudos Regionais e Urbanos**

José Aroudo Mota (substituto)

**Diretor de Estudos Macroeconômicos**

Paulo Mansur Levy

**Diretor de Cooperação e Desenvolvimento**

Renato Lóes Moreira (substituto)

**Chefe de Gabinete**

Persio Marco Antonio Davison

**Assessor-Chefe de Comunicação**

Murilo Lôbo

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

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

ISSN 1415-4765

JEL D31

## TEXTO PARA DISCUSSÃO

Publicação cujo objetivo é divulgar resultados de estudos direta ou indiretamente desenvolvidos pelo Ipea, os quais, por sua relevância, levam informações para profissionais especializados e estabelecem um espaço para sugestões.

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e de inteira responsabilidade do(s) autor(es), não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou da Secretaria de Planejamento de Longo Prazo da Presidência da República.

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

# SUMÁRIO

SINOPSE

1 INTRODUÇÃO	7
2 OS PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA CONDICIONADA DE RENDA DO BRASIL, DO CHILE E DO MÉXICO	8
3 DADOS E METODOLOGIA	12
4 RESULTADOS	16
5 CONCLUSÕES	24
REFERÊNCIAS	27



## **SINOPSE**

Neste trabalho, decompomos as mudanças no coeficiente de Gini para analisar os impactos de Programas de Transferência de Renda Condicionados (PTRCs) sobre a desigualdade de renda em três países latino-americanos: Brasil, Chile e México. A técnica usada é a decomposição do coeficiente de Gini por categoria de renda. O principal resultado obtido foi a evidência de que os PTRCs contribuíram decisivamente para a redução da desigualdade nesses países entre meados dos anos 1990 e meados da primeira década do novo milênio. Os PTRCs são responsáveis por uma parte muito pequena da renda total, medida pelas pesquisas amostrais, em cada país: pouco menos que um por cento no México e no Brasil, e menos que 0,1% no Chile. No entanto, como a focalização dos PTRCs é ótima, o impacto sobre a desigualdade equivale a 21% da queda de 2,7 pontos de Gini observada tanto no Brasil como no México. No Chile, a contribuição foi de 15% de uma queda muito mais modesta de 0,1 ponto de Gini. A diferença nos impactos se deve ao fato de o programa chileno ser muito menor que os programas mexicano e brasileiro.

## **ABSTRACT**

We decompose changes of the Gini coefficient to investigate whether the Conditional Cash Transfers (CCT) have had an inequality reducing effect in three Latin American countries: Brazil, Mexico and Chile. The technique used is decomposition of the Gini coefficient by factor components. The main result is that CCT programmes helped reduce inequality between the mid-1990s and the mid-2000s. The share of total income represented by the CCTs has been very small: somewhat less than one per cent in Mexico and Brazil and less than 0.1 per cent in Chile. But since their targeting is outstanding, their equalizing impact was responsible for about 21 per cent of the fall in the Brazilian and in the Mexican Gini index, each of which fell by approximately 2.7 points during the period. In Chile the effect was responsible 15 per cent reduction in inequality, although the total reduction in inequality in Chile was much more modest: a mere 0.1 Gini point. The difference is due to the small size of the Chilean programme relative to the larger Mexican and Brazilian programmes.



# 1 INTRODUÇÃO

Os Programas de Transferência Condicionada de Renda (PTCRs) têm ganhado popularidade nos países em desenvolvimento. Esses programas consistem essencialmente na transferência de quantias em dinheiro para famílias pobres. A transferência é condicionada por se exigir uma ou várias contrapartidas da família beneficiada, como, por exemplo, zelar pela frequência de seus filhos à escola.

Tanto governos quanto organismos internacionais multilaterais vêem os PTCRs como uma saída para os impasses que enfrentam. Os primeiros têm que lidar com uma severa restrição fiscal concomitante à necessidade de avanços na área social – para eles, os PTCRs são uma forma de se fazer muito gastando pouco. Os organismos internacionais têm endossado tais programas não somente pelas mesmas razões que os governos, mas também para tentar mudar a imagem de que suas intervenções têm tido pouco impacto sobre a pobreza na América Latina. Devido à sua visibilidade, os PTCRs se tornaram ainda objeto de intenso debate, mobilizando a opinião pública e exigindo posicionamentos dos políticos.

Ao contrário de outros modismos, os PTCRs têm, a seu favor, impactos reais e significativos em várias dimensões da vida das parcelas mais pobres da população dos países que os adotaram. Esses impactos têm sido revelados por processos rigorosos de avaliação. Há uma crescente literatura especializada mostrando que os PTCRs melhoram a educação e a saúde das famílias beneficiadas, reduzindo a pobreza e outras mazelas, tais como a mortalidade e o trabalho infantil.<sup>1</sup> Para além de seus objetivos, os PTCRs têm tido efeitos sobre outras características sociais, a princípio fora do seu escopo. Talvez o mais importante desses efeitos não intencionais tenha sido a redução da desigualdade cronicamente alta que há séculos assola os países da América Latina. E este é o efeito que nos interessa no presente estudo.

Conta-se hoje com uma farta literatura sobre as origens históricas comuns da desigualdade na América Latina e suas conseqüências nefastas sobre o desempenho econômico posterior. A colonização ibérica foi acompanhada pela instalação de verdadeiras instituições para a pilhagem, entre as quais a escravidão de negros e a servidão de indígenas. Essas instituições deixaram uma herança cujos efeitos ainda se fazem sentir nos países da região. Muitos argumentam<sup>2</sup> que se o quadro de desigualdades vigente não for drasticamente modificado, a América Latina permanecerá atrasada, com poucas contribuições relevantes para dar à economia global e pouco a se beneficiar dela. Nesse contexto, o papel dos PTCRs no combate à desigualdade ganha relevância maior do que em outras regiões do mundo nas quais a história seguiu caminhos distintos.

As duas últimas décadas têm sido caracterizadas por evoluções bastante diferentes entre os países latino-americanos, tanto no que tange às estratégias de desenvolvimento quanto aos seus resultados em termos de crescimento econômico e distribuição de renda. Durante a década de 1960, países como o Brasil, o Chile e o México adotaram estratégias de substituição de importações, com graus variados de sucesso em crescimento econômico, mas pouco êxito na redução das desigualdades.

---

1. Para uma visão abrangente dessas avaliações e de seus resultados, ver Handa e Davis (2006).

2. A esse respeito, ver, entre outros, Furtado (1966), Acemoglu et al. (2001), Aghion et al. (1999), Atkinson (1997), Szekely e Hilgert (2001), e Fragoso e Florentino (2001).

Nos últimos vinte anos, entretanto, houve uma crescente divergência entre esses países. O Chile trilhou um caminho que levou a uma forte aceleração do crescimento econômico e da desigualdade com base em uma economia aberta e altamente dependente de alguns poucos produtos. O México, ao contrário, tem obtido crescimento menor e reduções de desigualdade com base em uma diversidade de produtos, concentrados porém em um único parceiro comercial e altamente dependente de importações. No Brasil, a liberalização econômica menos radical manteve uma economia diversificada tanto em nível de produtos quanto de parceiros, com crescimento pífio e reduções da desigualdade no final do período. Dada essa heterogeneidade em alguns dos principais determinantes da evolução da distribuição primária de renda, um dos poucos instrumentos de política disponíveis em toda a região para redução da desigualdade parece ser os PTCRs.

O objetivo deste trabalho é usar técnicas de decomposição bastante simples para investigar o papel dos PTCRs na evolução recente da desigualdade nesses três países latino-americanos. Além de se constituírem em três grandes nações da região sob todos os aspectos, são também países que têm PTCRs bem estruturados já há algum tempo. Espera-se que as conclusões do estudo possam ser úteis também para subsidiar o debate de políticas públicas em outros países da região.

## 2 OS PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA CONDICIONADA DE RENDA DO BRASIL, DO CHILE E DO MÉXICO

### 2.1 BRASIL: o Bolsa Família

Até outubro de 2003, o Brasil tinha quatro PTCRs federais. O primeiro a ser criado, em 1996, foi o *Programa de Erradicação do Trabalho Infantil* (Peti). Este era altamente focalizado nas crianças de 7 a 15 anos que trabalhavam, ou estavam sob risco de trabalhar, em atividades perigosas, insalubres ou degradantes, tais como o cultivo de cana-de-açúcar ou em carvoarias. O Peti era composto de duas partes: uma bolsa de R\$ 25,00 para crianças em áreas rurais, e R\$ 40,00 em áreas urbanas, e um orçamento suplementar para os municípios, cujo objetivo era a criação de uma jornada escolar ampliada, de tal forma que nem as crianças beneficiadas tampouco as demais tivessem tempo para trabalhar. As contrapartidas do Peti eram que as crianças menores de 16 anos não trabalhassem e tivessem frequência escolar de 75% no ano. O órgão responsável pelo Peti era a Secretaria de Estado da Assistência Social (Seas).

O segundo PTCR federal no Brasil foi o *Bolsa Escola*, criado em 2001. A contrapartida consistia na frequência à escola mínima de 85% no ano para crianças de 6 a 15 anos. O benefício era concedido a famílias cuja renda *per capita* se situava abaixo de R\$ 90,00. O valor da bolsa era de R\$ 15,00 por criança, com um teto de R\$ 45,00 por família, e era o Ministério da Educação que respondia pelo programa.

Um pouco depois do *Bolsa Escola* foi criado o *Bolsa Alimentação*, um PTCR da saúde, cujas contrapartidas eram: aleitamento materno; exames pré-natais para gestantes; e vacinação das crianças. O valor da bolsa era de R\$ 15,00 por criança entre 0 e 6 anos, com teto de R\$ 45,00 por família, e o programa estava a cargo do Ministério da Saúde. Em 2003 foi criado um quarto programa, o *Cartão*

**Alimentação.** Tratava-se de uma transferência de R\$ 50,00 para famílias cuja renda *per capita* não alcançava meio salário mínimo, e seu uso era circunscrito exclusivamente à compra de alimentos.

Cada programa tinha sua agência executora e a coordenação entre elas era mínima. A princípio os sistemas de informação desses quatro programas eram separados e não se comunicavam, de modo que uma família poderia receber todos os quatro, enquanto outra, vivendo em condições iguais, poderia não receber transferência alguma. Os valores dos benefícios variavam entre programas, e assim sendo o governo federal estava fazendo transferências distintas para famílias em situações semelhantes, justificando-as com praticamente os mesmos argumentos.

Em outubro de 2003, o governo federal criou o programa *Bolsa Família*, cujo objetivo primordial era organizar os quatro PTCRs em um único programa. O *Bolsa Família* também incorporou o *Vale-Gás*, uma transferência sem contrapartida. Para realizar a unificação, o programa se beneficiou da existência do *Cadastro Único*, que vinha sendo aperfeiçoado e expandido de forma lenta desde sua criação em 2001, e cujo objetivo era integrar as informações sobre os beneficiários dos PTCRs federais.

Para o *Bolsa Família*, as famílias pobres foram divididas em dois grupos: as extremamente pobres, com renda familiar *per capita* mensal de até R\$ 50,00; e as pobres, com renda familiar *per capita* mensal de R\$ 50,00 a R\$ 100,00. Em novembro de 2006 esses valores foram atualizados para R\$ 60,00 e R\$ 120,00. As famílias extremamente pobres participantes recebem um benefício fixo de R\$ 50,00 independentemente da composição familiar. Além disso, o programa tem um benefício variável, recebido por famílias pobres ou extremamente pobres, a depender da composição familiar: para cada criança de até 15 anos, ou cada gestante, ou cada nutriz, a família recebe R\$ 15,00. Todavia, o benefício variável tem um limite de três crianças/gestantes/nutrizes por família. Destarte, o valor máximo do benefício é R\$ 95,00 para as famílias extremamente pobres, e R\$ 45,00 para as pobres.

Assim como os valores transferidos e as linhas de insuficiência de renda que determinam a elegibilidade para o programa, também as contrapartidas, ou “condicionalidades”, foram herdadas dos PTCRs que deram origem ao *Bolsa Família*. Essas contrapartidas eram (em março de 2006): *i*) as crianças em idade escolar (6 a 15 anos) das famílias participantes devem estar matriculadas e ter uma frequência à escola de ao menos 85% dos dias do ano letivo – mudanças de estabelecimento de ensino devem ser comunicadas à administração do programa; *ii*) as crianças de 0 a 6 anos devem ter seus cartões de vacinação em dia e devem ser levadas para visitas regulares a postos de saúde, para consultas e monitoramento do peso e altura; *iii*) gestantes devem comparecer a postos de saúde para consultas de pré-natal, e nutrizes para acompanhamento pós-parto; e *iv*) gestantes e nutrizes devem participar de atividades educativas sobre aleitamento materno e alimentação saudável. Note-se que não há contrapartidas definidas para as famílias extremamente pobres que recebem apenas o benefício fixo, mas apenas a sugestão de que os adultos devem participar de eventuais atividades de treinamento e qualificação profissional.

É importante registrar que quando a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (Pnad/IBGE), a fonte de dados brasileira que serve de base a este estudo, foi a campo em setembro de 2004,

o processo de consolidação dos programas estava em curso. A maior parte das famílias, embora já fizesse parte do *Cadastro Único*, ainda recebia valores e estava sujeita às contrapartidas dos programas antigos. Para contornar esse problema, nossa escolha metodológica foi considerar qualquer família que receba um programa de transferência de renda federal como participante do *Bolsa Família*. Segundo Soares *et al.* (2006), os registros administrativos mostravam que, em setembro de 2004, havia 13,0 milhões de beneficiários do *Bolsa Família*. A Pnad contava um número ligeiramente menor: 10,7 milhões. A diferença decorre, provavelmente, do hiato de tempo entre estar inscrito no registro administrativo e começar a receber o benefício.

O processo de identificação dos beneficiários do *Bolsa Família* é algo complicado por ser o Brasil uma federação descentralizada. O governo federal desenha o PTCR e o financia, mas os estados e os municípios são responsáveis por muitos aspectos gerenciais do programa. A monitoração das contrapartidas, que dita a permanência ou a exclusão do programa, é realizada por estados e municípios, pois o governo federal não é responsável pelas escolas primárias nem pela atenção básica à saúde. Durante a fase inicial do *Bolsa Família*, tornou-se notório o fato de que as várias instâncias gerenciais não deram muita importância ao monitoramento das contrapartidas, situação que se reverteu em parte devido à cobrança da opinião pública. De qualquer forma, estudos qualitativos contratados pelo Ministério do Desenvolvimento Social indicam que, mesmo durante essa fase de pouco controle, as famílias participantes prestavam as contrapartidas esperadas.

Outra tarefa crucial que cabe aos municípios é a identificação das famílias elegíveis e seu cadastramento. Este é feito por meio de um formulário desenhado pelo governo federal, cujas informações alimentam os bancos de dados do *Cadastro Único*, mantido pela Caixa Econômica Federal. Os assistentes sociais municipais selecionam os candidatos ao *Bolsa Família* e coletam as informações para o preenchimento do formulário. Como o único critério de elegibilidade é a renda, e os assistentes sociais têm ciência disso, supõe-se que na prática eles possuem certa margem de discricão na escolha dos beneficiários. Os resultados apresentados a seguir sugerem que os assistentes sociais têm aproveitado sabiamente essa flexibilidade.

## 2.2 CHILE: Chile Solidario

O *Chile Solidario* foi criado em maio de 2002 como um programa de proteção social com foco nas 225 mil famílias extremamente pobres que se estimava existirem naquele país de 16 milhões de habitantes. O programa conta com três componentes: *i*) apoio à família por parte de um assistente social; *ii*) vários subsídios monetários; e *iii*) acesso prioritário a outros programas de proteção social.

O *Programa Puente* é a “porta de entrada” do *Chile Solidario*. As famílias são convidadas a ingressar no programa com base na sua pontuação em um índice baseado em diversos componentes, os quais são obtidos mediante o preenchimento de um formulário padrão, a *Ficha CAS-2*. O índice é composto de quatro subgrupos de indicadores: condições de moradia, educação, inserção no mercado de trabalho, e renda. Ao entrarem no *Programa Puente*, as famílias começam a receber visitas de um assistente social que as ajuda a montar um plano para resolver seus principais problemas relacionados com o acesso aos serviços públicos, identificação, noções

básicas de higiene e saúde, emprego, e com a violência doméstica. A implementação do *Programa Puente* é financiada pelo *Fundo de Inversiones Sociales* (Fosis) em parceria com os municípios.

Além de receber o apoio dos assistentes sociais, os beneficiários também recebem o *Aporte solidario* ou *Bono de protección a la familia*, que é uma transferência condicionada, paga às mulheres chefes de família ou às mulheres dos chefes, por dois anos – a mesma duração do apoio do assistente social. As contrapartidas variam e são estipuladas no contrato feito com o assistente social. O objetivo do *Bono de Protección* é ajudar as famílias a comprar uma cesta de bens e serviços sem os quais a inclusão social não seria possível. Após os dois anos iniciais, as famílias continuam a receber um subsídio monetário, o *Subsidio Único Familiar*, e têm prioridade no acesso aos serviços públicos que as ajudem a sair da pobreza. Se a família consegue sair da pobreza antes dos dois anos, é automaticamente excluída do programa pelo próprio assistente social que a acompanha.

Uma peculiaridade do *Bono* chileno é que o seu valor é decrescente. Em 2003, os valores eram \$ 10 500 pesos mensais durante os primeiros seis meses, diminuindo progressivamente nos meses subsequentes até \$ 3 716 pesos mensais durante os últimos seis meses – o mesmo valor do *Subsidio Único Familiar*. Estes eram os valores transferidos por ocasião da Pesquisa de Caracterização Socioeconômica (Casen) chilena de 2003, aqui empregada como fonte de dados.

### 2.3 MÉXICO: Oportunidades

*Oportunidades* é o PTCR mais conhecido internacionalmente. Sob o nome *Progres*a, o programa começou em 1997, como sucessor do controverso *Solidaridad*. No início cobria 300 mil famílias, expandindo-se rapidamente para 2,5 milhões em 2000. Nesse período, o foco recaiu sobre famílias pobres em localidades rurais com menos de 2,5 mil habitantes, que tinham acesso a escolas e postos de saúde, de modo a se poder exigir contrapartidas das famílias beneficiadas. Em 2001 o programa foi estendido às localidades urbanas com menos de 15 mil habitantes, passando a cobrir todo o país em 2002. O alcance do programa chegou a cinco milhões de famílias em 2004.

O processo de identificação de beneficiários do PTCR mexicano ocorre em três fases. A primeira é a classificação de municípios em cinco categorias de acordo com um índice de marginalidade econômica e social. O segundo estágio é a escolha de domicílios dentro de cada município mediante o método estatístico de análise de discriminantes, a qual é feita com base em censo realizado pelo próprio programa. Em municípios com alta marginalidade, 90% dos domicílios são selecionados; já nos municípios com índice de marginalidade mais baixo, apenas 6%. A terceira etapa é de validação, e consiste em verificar junto à comunidade se a lista de nomes selecionados pela análise de discriminantes inclui ou exclui famílias indevidamente. O processo de seleção dura aproximadamente cinco meses – do pedido inicial para ser incluído no programa até o primeiro pagamento.

A transferência monetária consiste em três componentes, dois condicionados e um incondicional. Famílias beneficiárias do *Oportunidades* recebem \$ 250 pesos por idoso – é o benefício incondicional. Outro componente é a transferência de \$ 189 pesos a título de auxílio para a compra de alimentos, que exige como contrapartida a

participação da mãe da família em palestras sobre nutrição e saúde. A transferência mais vultosa é a bolsa de estudo outorgada a crianças e jovens cursando da terceira à décima segunda série.<sup>3</sup> As condições de recebimento das bolsas são: assiduidade à escola e visitas ao posto de saúde. São as próprias escolas e os postos de saúde que se encarregam da verificação do cumprimento das condições.

O valor da bolsa de estudos concedida pelo *Oportunidades* aumenta de acordo com a série cursada. As crianças matriculadas no ensino primário recebem \$ 120 pesos, valor que aumenta até \$ 760 pesos para jovens na décima segunda série. Há um limite por família para o acúmulo de bolsas de estudo: \$ 1 095 para as famílias cujos filhos estão no primeiro ciclo do secundário, e \$ 1 855 para famílias com ao menos um filho no segundo ciclo da educação secundária. As bolsas são diferenciadas por gênero para alunos do segundo ciclo secundário: as das moças são maiores que as dos moços.

Os recursos do *Oportunidades* são transferidos a cada dois meses para a mulher chefe de família ou para a cônjuge do chefe de família. As transferências para os idosos começaram em 2005, e são recebidas pelo próprio idoso. Além das transferências, o programa inicia uma poupança baseada na acumulação de pontos pelos estudantes do segundo ciclo secundário. Ao completarem o ensino secundário, os estudantes podem usar essa poupança para se matricular em um curso de nível superior, para adquirir um seguro de saúde, para reformar sua casa, ou para abrir um negócio.

### 3 DADOS E METODOLOGIA

O cálculo dos impactos dos PTCRs sobre a desigualdade na distribuição de renda pode ser feito por meio de uma variedade de metodologias. Aqui usaremos a decomposição do coeficiente de Gini da distribuição da renda domiciliar *per capita*. Para tanto, precisa-se apenas das rendas médias de cada centésimo da distribuição da renda domiciliar *per capita*: a média dessa renda e a renda de cada uma das suas componentes. O uso de dados sobre renda e não sobre consumo foi ditado pelas fontes, pois, no caso do Brasil e do Chile, as melhores informações disponíveis sobre os PTCRs provêm de pesquisas que não possuem dados de consumo.

Outro aspecto crucial para a realização deste estudo era dispor da informação para dois momentos diferentes: antes e depois da implantação dos PTCRs. Além disso – e é este o ponto mais importante –, a informação deveria ser tão comparável quanto possível tanto nos dois momentos no tempo quanto entre os três países analisados. A comparabilidade entre momentos diferentes no tempo não constituiu um problema de fato, pois usamos como fonte de dados para cada país duas rodadas de uma mesma pesquisa domiciliar nacional que não sofreu grandes mudanças no período. O ano inicial escolhido, antes da implantação dos PTCRs, foi em meados dos anos 1990 (1995 ou 1996); e o ano final foi o último para o qual os dados relevantes estavam disponíveis (2003 ou 2004). Já a comparabilidade entre países é um problema mais sofisticado que não pode ser integralmente solucionado, conforme

---

3. No México o ingresso na escola primária se dá aos seis anos; a terceira série equivale, assim, à segunda série do antigo ensino fundamental de oito anos do sistema educacional brasileiro. A 12ª série equivale à terceira série do ensino médio brasileiro.

será visto mais adiante. Antes de adentrarmos os porquês dessa afirmação, porém, é conveniente delinear o processo de construção da renda domiciliar e de suas rendas componentes.

A renda domiciliar foi obtida mediante a soma dos rendimentos individuais mensais totais de todos os moradores do domicílio, exceto aqueles cuja relação com a pessoa de referência do domicílio, ou “chefe”, era a de pensionista,<sup>4</sup> empregado doméstico residente ou parente desse empregado. A exclusão dessas pessoas é necessária para evitar a dupla contagem de rendas: a renda do empregado é parte da renda de outro residente que o remunera. A soma de todas as rendas individuais resulta na renda domiciliar total. A renda domiciliar total é então dividida pelo número de pessoas residentes, excluindo-se novamente aquelas incluídas nas três categorias supracitadas. O quociente dessa divisão é a renda domiciliar *per capita*. Esse procedimento foi realizado de forma idêntica para os três países.

Os variados tipos de rendas individuais dos moradores dos domicílios foram agregados em quatro componentes: *i)* renda do trabalho; *ii)* renda da seguridade social; *iii)* renda dos PTCRs; e *iv)* outras rendas. Definimos a *renda do trabalho* como sendo toda a renda obtida de qualquer tipo de trabalho, tanto monetária como não-monetária (pagamento por trabalho em bens e serviços). A *renda da seguridade social* foi definida como toda a renda de aposentadorias e pensões, mas pode incluir também alguns programas de transferência incondicional de renda. A *renda dos PTCRs* é auto-explicativa: trata-se daquela oriunda dos programas aqui analisados. Finalmente, na categoria *outras rendas* encontram-se todas as rendas que não foram classificadas nas três primeiras. Incluem principalmente aluguéis, juros e outras rendas de capital, e transferências privadas como doações e rendas recebidas do exterior – transferências de renda incondicionais também podem estar dentro desse último componente,<sup>5</sup> nos casos em que não havia forma de distingui-las para agregá-las na *renda da seguridade social*.

Essa classificação em quatro categorias foi aplicada à informação sobre renda presente em cada pesquisa domiciliar, resultando nessas quatro rendas componentes. As componentes individuais foram então somadas por domicílio e divididas pelo número de residentes. As rendas componentes *per capita* assim obtidas têm por soma a renda domiciliar *per capita* total.

Embora a aplicação dessa classificação seja relativamente fácil, infelizmente não foi possível eliminar toda a variação entre países; isso porque, apesar da semelhança entre as pesquisas domiciliares no que tange à coleta da renda do trabalho, há grandes idiosincrasias no que se refere à coleta das demais rendas. Daí optarmos por trabalhar com apenas quatro categorias abrangentes, a despeito do detalhamento das pesquisas permitir um número bem maior de categorias. Felizmente, a categoria com maior

---

4. Entende-se aqui por pensionista a pessoa que paga para morar em determinado domicílio, independentemente de qualquer vínculo pessoal porventura existente.

5. O melhor exemplo dessa situação é o Benefício de Prestação Continuada (BPC) brasileiro. Como não há uma pergunta de renda específica para captá-lo na Pnad, tal benefício deveria ser declarado enquanto outras rendas. Todavia, como muitos beneficiários entendem o BPC como uma pensão, ou mesmo como uma aposentadoria, ele pode em alguns casos estar sendo registrado por uma das perguntas de renda relativas às pensões e aposentadorias. Infelizmente não é possível controlar esse problema.

peso na formação da renda domiciliar é a renda do trabalho, levantada de modo razoavelmente homogêneo nas três pesquisas, fato que confere confiabilidade às comparações realizadas neste estudo e, portanto, às suas conclusões.

Encontramos três grandes desafios para que a agregação das rendas coletadas pelas pesquisas dos três países, nas quatro categorias acima delineadas, fosse realizada exatamente da mesma forma. O primeiro foi relativo à desagregação dos rendimentos dos PTCRs. Nas pesquisas chilena e mexicana as rendas de PTCRs são perfeitamente identificáveis, mas na pesquisa brasileira essas rendas encontram-se superpostas a diversas outras, incluindo as de capital (aluguéis, juros, dividendos etc.). Para contornar tal dificuldade, usamos a metodologia desenvolvida por Soares *et al.* (2006) para obter a renda do PTCR brasileiro.

A segunda dificuldade se referiu aos ajustes feitos pelas instituições responsáveis pela disseminação dos dados das pesquisas. A pesquisa brasileira permite o acesso às informações tal qual foram coletadas no campo. Assim, é possível identificar na Pnad pessoas que se sabia possuírem uma renda, mas cujo montante era ignorado. Logicamente, se ao menos um morador de um domicílio tem alguma renda cujo valor é ignorado, não é possível determinar qual é a renda domiciliar total. O procedimento adotado nesses casos é excluir da amostra os domicílios de renda indeterminável. Algo em torno de 2% da amostra é perdido com esse procedimento.

Do ponto de vista do pesquisador, a prática brasileira de fornecer as informações tal qual coletadas é exemplar. Todavia, muitas instituições divulgam as bases de dados com as rendas transformadas pela imputação dos valores ignorados, segundo uma série de características dos indivíduos e dos domicílios. As pesquisas do Chile e do México aqui empregadas se enquadram nessa categoria: as rendas desconhecidas foram imputadas e não há marcações que permitam distingui-las das rendas efetivamente observadas.

Acrescenta-se a isso o fato de as rendas fornecidas na base de dados da pesquisa chilena terem sido ajustadas, a fim de compatibilizar seus agregados com as Contas Nacionais daquele país. O fator de ajuste não é linear e varia de acordo com o tipo de renda; para a renda do trabalho, também há variação segundo a inserção no mercado de trabalho – as rendas de empregadores e trabalhadores por conta própria, por exemplo, é quase dobrada por conta do ajuste. Como não é trivial desfazer um tal ajuste, tampouco reproduzi-lo para o México e o para o Brasil, não foi dado tratamento algum a esse problema.

O terceiro desafio dizia respeito aos tipos de rendimentos a serem incluídos no cômputo da renda total. É comum a prática de se imputar como uma renda o valor do aluguel que os residentes em casa própria pagariam para morar em condições equivalentes se não fossem proprietários. No caso da pesquisa mexicana, também são consideradas rendas em espécie: o valor da produção agrícola de subsistência consumida pelo próprio domicílio; o valor de doações recebidas em espécie, como cestas básicas e roupas; e o valor de bens e serviços recebidos que não por remuneração ao trabalho. No presente estudo, em função da comparabilidade, nenhuma dessas rendas foi considerada.

Devido às definições usadas para a construção das rendas harmonizadas, as medidas de desigualdade calculadas podem não estar de acordo com os valores oficiais ou com os valores usualmente encontrados na literatura de cada país. Esta disparidade é particularmente grande no caso do México, onde as rendas não-monetárias não resultantes da remuneração ao trabalho têm grande peso na renda total, particularmente na dos estratos mais pobres. Isso faz com que nossas estimativas do grau de desigualdade de renda no México sejam maiores do que aquelas a que os mexicanos estão acostumados.

Todas as pesquisas empregadas contam com cobertura nacional ou quase-nacional e constituem as principais fontes sobre desigualdade de renda em cada país. Os dados do Brasil provêm das rodadas de 1995 e de 2004 da Pnad, pesquisa anual levada a campo no início do segundo semestre. Para o caso chileno, usamos as rodadas de 1996 e 2003 da *Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional* (Casen), realizada pelo Ministério do Planejamento (Mideplan). Os dados mexicanos advêm das rodadas de 1996 e 2004 da *Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares* (Enigh), uma pesquisa de renda e gasto feita pelo Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática (Inegi).

### 3.1 A DECOMPOSIÇÃO DO COEFICIENTE DE GINI

Kakwani (1980) e Shorrocks (1982) mostram que o coeficiente de Gini pode ser facilmente decomposto por componentes da renda total, e que a expressão resultante depende apenas dos coeficientes de concentração de cada componente e de seu peso na renda total:

$$G = \sum_k c_k j_k \quad (1)$$

em que  $G$  é o coeficiente Gini;  $c_k$  é o coeficiente de concentração da renda  $k$  relativo à renda total; e  $j_k$  é o peso do fator  $k$  na renda total. Para analisar a variação no índice de Gini em função das concentrações e dos pesos das rendas componentes, pode-se escrever, com base em (1):

$$\Delta G = \sum_k (\bar{c}_k \Delta j_k + \bar{j}_k \Delta c_k) \quad (2)$$

O primeiro termo do somatório representa o efeito de composição, e o segundo, a mudança nos coeficientes de concentração. Considerando que a soma de todas as mudanças nos pesos de todos os componentes é, por definição, zero, podemos subtrair essa soma, multiplicada pelo coeficiente de Gini médio dos dois momentos no tempo, de (2):

$$\Delta G = \sum_k (\bar{c}_k \Delta j_k + \bar{j}_k \Delta c_k) - \sum_k \bar{G} \Delta j_k \quad (3)$$

Rearranjando (3), obtém-se:

$$\Delta G = \sum_k ((\bar{c}_k - \bar{G}) \Delta j_k + \bar{j}_k \Delta c_k) \quad (4)$$

A vantagem da expressão (4) é ser útil e intuitiva: rendas menos concentradas do que a renda total, cujo coeficiente de concentração é o próprio coeficiente de Gini, reduzem a desigualdade; rendas mais concentradas têm o efeito contrário. A utilidade fica por conta de permitir a quantificação precisa da contribuição de qualquer fonte de renda para a variação na desigualdade. Em particular, permite a determinação da contribuição dos PTCRs para a variação na desigualdade de renda medida pelo coeficiente de Gini.

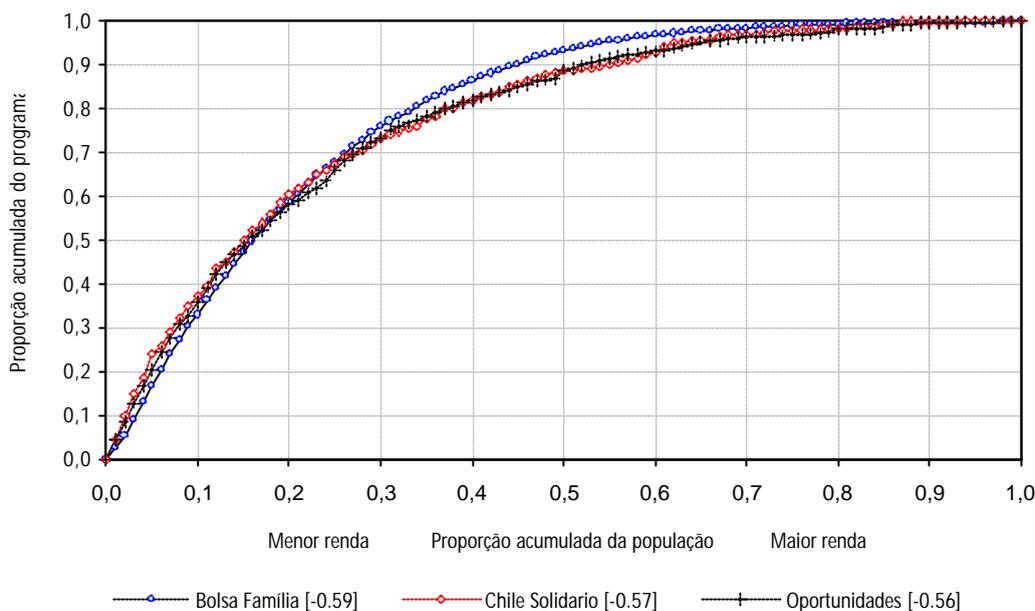
Uma crítica a essa técnica de decomposição é a impossibilidade de seus resultados serem interpretados em termos contrafactuais. Em outras palavras,  $(G - f_k c_k)$  não representa o que seria o coeficiente de Gini se a fonte de renda  $k$  desaparecesse. Se uma renda componente qualquer é suprimida, é quase certa a mudança do ordenamento dos indivíduos na distribuição da renda total remanescente e da fração recebida, e, por conseguinte, os coeficientes de concentração se alterariam devido às mudanças das formas das curvas de concentração das rendas componentes remanescentes. Entretanto, a despeito da pertinência dessa crítica, o objetivo do presente estudo é a decomposição das mudanças, e não a realização de simulações contrafactuais. Portanto, tal problema não influencia de forma alguma os resultados e a análise apresentados a seguir.

## 4 RESULTADOS

Iniciamos nossa análise com uma breve revisão da focalização dos três programas, a fim de verificar sua eficácia em chegar aos mais pobres. É comum empregar medidas baseadas na proporção de beneficiários dos PTCRs entre os pobres. Porém, preferimos aqui avaliar a focalização segundo a proporção dos benefícios recebidos por centésimo da distribuição da renda domiciliar *per capita* líquida das transferências. Em outras palavras, vamos analisar a incidência da renda dos PTCRs ao longo da distribuição de uma renda domiciliar *per capita* calculada a partir de apenas três das quatro rendas componentes previamente definidas: a do trabalho, a da seguridade social, e as outras. A curva de incidência, que é a representação gráfica dessa abordagem, é uma curva de concentração, podendo-se mesmo calcular um coeficiente de concentração para a mesma, o que fizemos para fornecer uma medida de focalização que levasse em conta toda a distribuição da renda dos PTCRs. Todavia, como nesse caso a renda da transferência não está computada na renda total, não é possível usar esse coeficiente para a decomposição da variação da desigualdade. Para essa tarefa calcularemos outro coeficiente de concentração.

GRÁFICO 1

## Curvas de incidência dos PTCRs



Fontes: Phad (2004); Casen (2003); Enigh (2004).

O gráfico 1 mostra as curvas de incidência dos PTCRs. Via de regra, aproximadamente 60% dos recursos se destinam aos 20% mais pobres. O *Bolsa Família* parece ter a melhor focalização em termos de um menor “vazamento” das transferências, por ser menor a incidência nos centésimos superiores. Sob outra ótica, o *Chile Solidario* parece ser o melhor focalizado, pois apresenta maior incidência nos centésimos mais pobres da população. O *Oportunidades* tende a se situar entre os programas brasileiro e chileno, mas começa a vazar mais que os outros nos centésimos mais elevados. Como as três curvas se cruzam em algum ponto, não podemos dizer que um PTCR é inequivocamente melhor focalizado que outro. Não obstante, podemos usar o coeficiente de concentração da curva de incidência como medida de focalização. De acordo com esta definição, a melhor focalização é do *Bolsa Família*, cujo coeficiente de concentração *ex ante* é de -59, seguido pelo *Chile Solidario* com -57, e pelo *Oportunidades* com -56. O relevante é que todos os três programas têm uma ótima focalização.

#### 4.1 A EVOLUÇÃO DA DESIGUALDADE DE RENDA

Começamos pela comparação da desigualdade da distribuição de renda familiar *per capita* de cada país no ano inicial, em meados dos anos 1990, com a de meados da primeira década do novo milênio. Todos os três países sofriam, e ainda sofrem, com níveis de desigualdade muito elevados. Nos dez anos analisados, houve uma queda na desigualdade tanto no México como no Brasil, e observou-se estabilidade no Chile. A tabela 1 mostra que o coeficiente de Gini caiu 2,8 pontos no Brasil e 2,7 no México, o que representa uma redução de aproximadamente 5% na desigualdade nos dois países.

Argumentaremos que o sucesso do Brasil e do México na redução da desigualdade, embora decorrente de uma variedade de causas, se deve também a programas de transferência e renda que são tanto bem focalizados quanto massivos.

*Mutatis mutandi*, argumentaremos que a cobertura reduzida e os baixos valores de transferência do programa chileno o impediram de ter qualquer impacto relevante sobre a desigualdade.

TABELA 1

**Coefficiente de Gini e sua decomposição em coeficientes de concentração e pesos relativos de cada fonte de renda**

$G = \sum_k c_k j_k$	Fonte de renda – k	Brasil		Chile		México	
		1995	2004	1996	2003	1996	2004
<b>G - Gini</b>	<b>Total</b>	<b>0.5985</b>	<b>0.5711</b>	<b>0.5630</b>	<b>0.5620</b>	<b>0.5374</b>	<b>0.5103</b>
$c_k$ Coeficiente de concentração	Trabalho	0.5943	0.5633	0.5692	0.5815	0.5420	0.5080
	Seguridade	0.5858	0.6118	0.4778	0.4201	0.5646	0.6320
	Outros	0.7422	0.6206	0.5715	0.5186	0.4764	0.5264
	PTCR		-0.5271		-0.5383		-0.4855
$f_k$ Peso na renda total	Trabalho	0.8204	0.7260	0.8319	0.8164	0.8906	0.8600
	Seguridade	0.1425	0.2270	0.0701	0.0794	0.0298	0.0501
	Outros	0.0371	0.0419	0.0980	0.1041	0.0795	0.0844
	PTCR	0.0000	0.0051	0.0000	0.0001	0.0000	0.0055
$c_k f_k$ Contribuição à desigualdade total	Trabalho	0.4875	0.4090	0.4735	0.4747	0.4827	0.4369
	Seguridade	0.0835	0.1389	0.0335	0.0333	0.0168	0.0317
	Outros	0.0275	0.0260	0.0560	0.0540	0.0379	0.0444
	PTCR		-0.0027		-0.0001		-0.0027

Fontes: Pnad (1995, 2004); Casen (1996, 2003); Enigh (1996, 2004).

## 4.2 PROPORÇÃO E DISTRIBUIÇÃO DOS TIPOS DE RENDA

A tabela 1 mostra, para os três países, antes e depois da implantação dos PTCRs, os coeficientes de concentração de cada tipo de renda, assim como o peso de cada uma na renda total. Quando o coeficiente de concentração é maior que o coeficiente de Gini, sabe-se que esta renda contribui para aumentar a desigualdade, e vice-versa. O produto do coeficiente de concentração e do peso fornece a contribuição absoluta de cada renda para a desigualdade total. A divisão desse produto pelo coeficiente de Gini resulta na contribuição percentual dessa fonte para a desigualdade total.

O trabalho é a principal fonte de renda em todos os três países do nosso estudo. Sua contribuição varia entre 72,6% no Brasil de 2004 e 89,1% no México de 1996. No entanto, a tabela 1 mostra claramente que sua importância tem declinado no tempo, embora o padrão de declínio varie de país para país. No Brasil e no México o declínio do peso da renda do trabalho está associado a um aumento do peso da renda da seguridade social, e, no Chile, a uma combinação de aumento dos pesos da renda da seguridade social e das outras rendas.

As transferências diretas governamentais – neste trabalho representadas pelas rendas dos PTCRs e da seguridade social – são a segunda fonte de renda, e seus pesos vêm aumentando nos três países. Quando desagregamos as transferências governamentais, vemos que o peso da seguridade social é muito maior que o peso dos PTCRs. Enquanto estes últimos jamais ultrapassam 1% da renda total, a seguridade chega a quase um quarto da renda no Brasil, 7,9% no Chile e 5,0% no México.

A tabela 1 mostra também que a concentração da renda do trabalho é próxima à desigualdade de cada país, por ser a principal componente da renda total. A mesma tabela aponta ainda para o fato de que, ao contrário do que muitos acreditam, o único país onde a seguridade social tem um efeito redutor da desigualdade é o Chile.

Os coeficientes de concentração, mais altos do que o coeficiente de Gini, mostram que a seguridade social no México e no Brasil contribui para aumentar a desigualdade. A renda dos PTCRs é a componente menos concentrada em cada país.

Entre 1996 e 2003, a concentração da renda do trabalho aumentou no Chile, mas a redução de seu peso atenuou o impacto sobre a desigualdade. No Brasil e no México, ao contrário, a concentração da renda do trabalho caiu, mas reduções no seu peso, principalmente no Brasil, impediram que isto levasse a reduções ainda maiores na desigualdade total. A combinação de menor concentração e menor peso implicou a queda da contribuição da renda do trabalho para a desigualdade, tanto no México, onde caiu de 89,8% para 85,6%, quanto no Brasil – de 81,5% para 71,6%.

O fato de as rendas da seguridade terem tido aumentadas suas participações relativas na renda total de cada país nos leva a esperar que a mesma aumentasse sua contribuição para a desigualdade total. Isto aconteceu no México e no Brasil, países nos quais houve também um aumento considerável no coeficiente de concentração da renda da seguridade, acarretando uma contribuição bem mais alta desta mesma fonte de renda para a desigualdade total no fim do período. No Chile, o aumento do peso foi acompanhado pela redução do coeficiente de concentração da renda da seguridade, mantendo constante a contribuição desta para a desigualdade total.

Finalmente, antes de passarmos à decomposição das mudanças na desigualdade, cabe analisar em maior detalhe as curvas de concentração em cada país. Nos painéis 1 a 3, compostos cada um por dois gráficos, a curva de Lorenz da renda total foi omitida por se sobrepor quase perfeitamente à curva de concentração da renda do trabalho. Nesses painéis, a linha diagonal representa a igualdade perfeita, situação hipotética em que todos recebem a mesma parcela de uma renda qualquer.

## BRASIL

As curvas de concentração no Brasil mostram duas peculiaridades em relação aos outros dois países. A primeira é a curva de concentração das outras rendas ser bem mais concentrada, em 1995, do que as do Chile e do México. Isso se deve ao duplo fato de que, naquele ano, as transferências eram relativamente pouco importantes para as outras rendas no Brasil, e as rendas do capital (lucros, dividendos e aluguéis) eram relativamente muito importantes. Em 2004, as outras rendas tornam-se muito menos concentradas, o que resulta, em parte, da presença nelas do *Benefício de Prestação Continuada*, implantado a partir de 1996.

PAINEL1  
**Curvas de concentração, Brasil**

GRÁFICO A  
**Antes dos PTCRs (1995)**

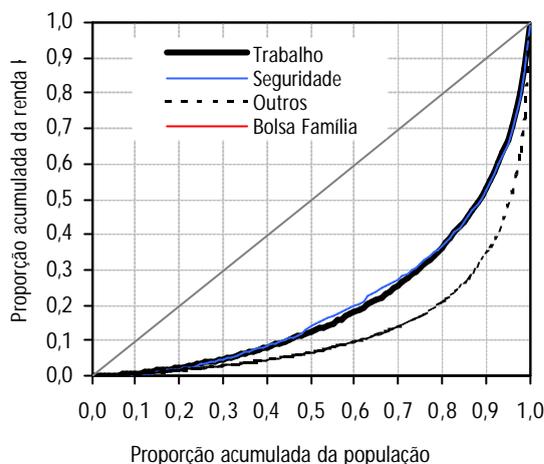
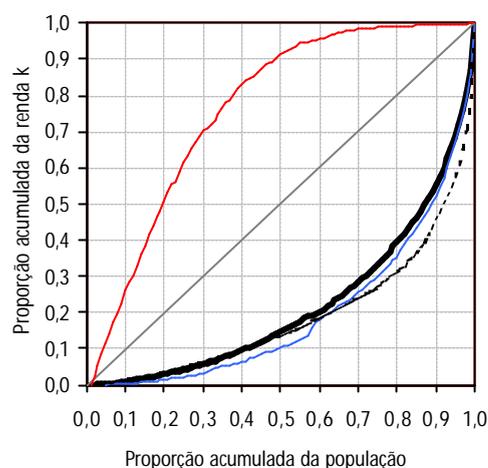


GRÁFICO B  
**Após os PTCRs (2004)**



Fonte: Pnad (1995, 2004).

A segunda peculiaridade é ser a renda da seguridade social muito semelhante à renda do trabalho, sendo mesmo difícil distinguir suas curvas de concentração em 1995. Em 2004, a renda do trabalho se tornou menos concentrada, e a da seguridade social mais concentrada do que em 1995, permitindo a distinção visual de suas curvas de concentração. Finalmente, o gráfico B mostra a ótima focalização *ex post* do *Bolsa Família*: os 40% mais pobres recebem 80% dos benefícios do programa.

## CHILE

O Chile também tem duas peculiaridades. Uma é a redução notável da concentração da renda da seguridade social, devida ao aumento da cobertura da seguridade entre os mais pobres, apesar de o décimo mais pobre continuar sujeito a baixa cobertura. A segunda característica é uma proporção relativamente elevada das outras rendas fluindo para as camadas mais pobres. A curva de concentração *ex post* do *Chile Solidario* mostra sua boa focalização: os 40% mais pobres recebendo 80% dos benefícios.

**Curvas de concentração, Chile**

GRÁFICO A

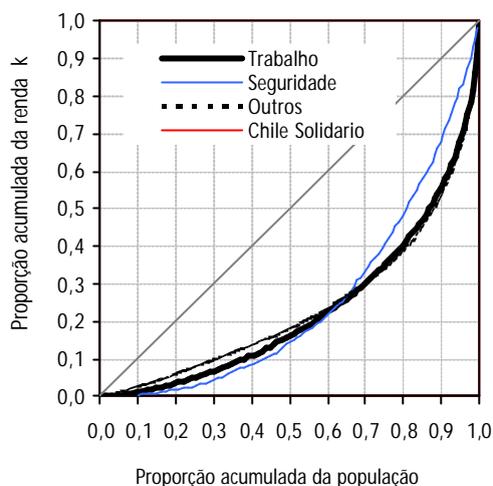
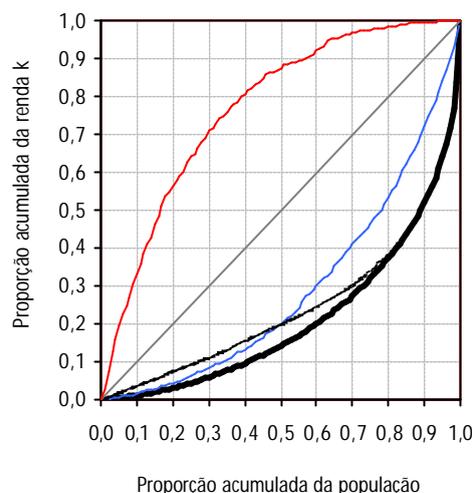
**Antes dos PTCRs (1996)**

GRÁFICO B

**Após os PTCRs (2003)**

Fonte: Casen (1996, 2003).

**MÉXICO**

A história da evolução da concentração das fontes de renda no México se parece com a brasileira. Em primeiro lugar, a renda do trabalho se desconcentrou. Tal como no Brasil, essa desconcentração beneficiou principalmente aqueles acima do centésimo 40. Em outras palavras, o mercado de trabalho pouco fez pelos mais pobres. Também como no Brasil, houve um aumento da concentração da renda da seguridade, mas isso ocorreu principalmente devido ao ganho dos centésimos superiores, à custa dos centésimos médios, deixando os mais pobres intocados. No México, ao contrário do que ocorreu no Brasil, as outras rendas se concentraram no período. Finalmente, a curva de concentração *ex post* do *Oportunidades* atesta a ótima focalização do programa, com 80% dos benefícios do mesmo destinados aos 40% mais pobres.

**Curvas de concentração, México**

GRÁFICO A

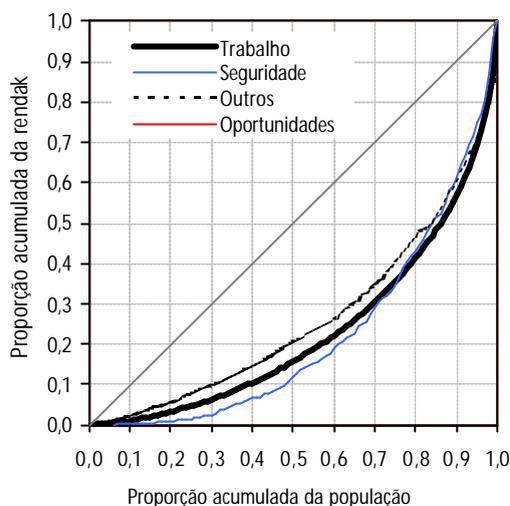
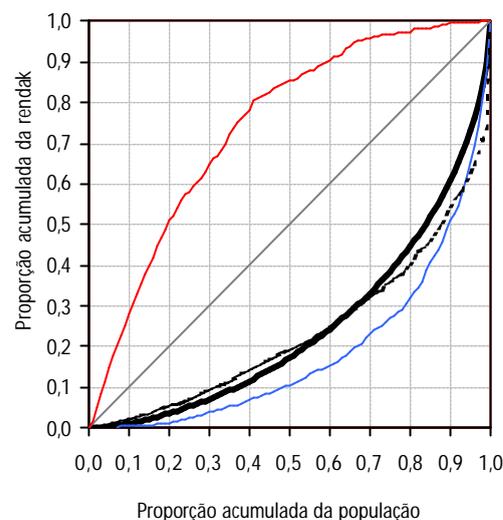
**Antes dos PTCRs (1996)**

GRÁFICO B

**Após os PTCRs (2004)**

Fonte: Enigh (1996, 2004).

**4.3 DECOMPOSIÇÃO DAS MUDANÇAS NA DESIGUALDADE**

A tabela 1 revelou que a desigualdade no México e no Brasil caiu por volta de 5% entre meados dos anos 1990 e meados dos anos 2000. A queda de 0,2% no Chile é pequena, a ponto de se poder atribuí-la a flutuações amostrais. Conforme explicado anteriormente, a decomposição dessas variações nos coeficientes de Gini permite explicá-las como sendo o produto de dois tipos de efeitos das rendas componentes da renda total: um efeito concentração (mudanças nos coeficientes de concentração das componentes) e um efeito composição (mudança nos pesos relativos das componentes). Dividindo-se a variação induzida por cada efeito pela variação total do coeficiente de Gini, obtém-se a contribuição percentual de cada fonte de variação.

A variação das características da distribuição da renda do trabalho é o fator principal das mudanças na desigualdade nos três países. Tal fato é perfeitamente compreensível, dado o peso da renda do trabalho na renda total. Mas foi em particular a desconcentração da renda do trabalho a grande responsável pela queda na desigualdade no Brasil e no México, a despeito da redução de seu peso – mais intensa no primeiro do que no último. Somente no Chile o efeito composição da renda do trabalho foi grande em termos percentuais, o que preveniu o aumento da desigualdade pelo efeito de concentração. Embora nesse país todos os fatores tenham efeitos elevados em termos percentuais, há que se lembrar que a desigualdade chilena medida em 2003 foi praticamente a mesma de 1996, o que leva ínfimas mudanças absolutas a parecerem enormes em termos relativos.

TABELA 2

**Decomposição na variação no coeficiente de Gini segundo variações nos coeficientes de concentração e nos pesos relativos de cada fonte de renda**

$\Delta G =$ $\sum_k ((\bar{c}_k - \bar{G})\Delta j_k + \bar{J}_k \Delta c_k)$	Fonte de renda - k	Brasil		Chile		México	
		Valor	%	Valor	%	Valor	%
$\Delta G$ - Variação no Gini	<b>Total</b>	<b>-0.0274</b>	<b>100</b>	<b>-0.0011</b>	<b>100</b>	<b>-0.0272</b>	<b>100</b>
$\bar{J}_k \Delta c_k$ Efeito concentração	Trabalho	-0.0239	87.3	0.0101	-941.2	-0.0297	109.5
	Seguridade	0.0048	-17.5	-0.0043	401.7	0.0027	-9.9
	Outras	-0.0021	7.5	-0.0048	450.2	0.0018	-6.7
$(\bar{c}_k - \bar{G})\Delta j_k$ Efeito composição	Trabalho	0.0006	-2.1	-0.0002	18.6	0.0000	0.1
	Seguridade	0.0012	-4.3	-0.0011	98.1	0.0015	-5.6
	Outras	-0.0023	8.3	-0.0006	57.9	0.0022	-7.9
$(\bar{c}_k - \bar{G})\Delta j_k + \bar{J}_k \Delta c_k$ Ambos	Trabalho	-0.0234	85.2	0.0099	-922.7	-0.0298	109.6
	Seguridade	0.0060	-21.8	-0.0054	499.8	0.0042	-15.5
	Outras	-0.0043	15.8	-0.0054	508.2	0.0040	-14.7
	PTCR	-0.0057	20.8	-0.0002	14.7	-0.0056	20.5

Fontes: Phad (1995, 2004); Casen (1996, 2003); Enigh (1996, 2004).

À seguridade social também coube um papel importante na dinâmica da distribuição de renda nos três países. No Brasil e no México, o aumento do peso dessa componente na renda total conjugado ao aumento da sua concentração foi suficiente para contrapor 1/6, no caso do México, e 1/4, no caso do Brasil, da redução na desigualdade proporcionada pela desconcentração da distribuição da renda do trabalho. O Chile é, novamente, exceção: lá o aumento do peso da renda da seguridade, junto com sua desconcentração, levou a uma redução na desigualdade que compensou metade do aumento na desigualdade oriundo da renda do trabalho mais concentrada.

A componente outras rendas, conforme mencionado, é residual, composta de um conjunto heterogêneo de fontes de renda que varia por país. No Brasil, a redução do seu coeficiente de concentração se deve em grande parte à expansão do *Benefício de Prestação Continuada* de 1996 a 2004. Segundo Soares *et al.* (2006), a parte dessa componente relativa a aluguéis, juros, dividendos e transferências privadas não sofreu grandes mudanças no período. No México, a componente outras rendas inclui o programa *Procampo*, bolsas públicas e privadas, doações de ONGs e outras instituições privadas, renda do capital e transferências privadas nacionais e internacionais (remessas). No Chile, a componente outras rendas inclui um programa de transferência de renda focalizado e não-condicional, o *Pasis* além de rendas do capital.

Apenas no caso mexicano a contribuição da componente outras rendas foi no sentido de aumentar a desigualdade. Tanto no Chile quanto no Brasil, a componente outras rendas contribuiu para reduzir a desigualdade em aproximadamente meio ponto do Gini. Isto sugere que transferências focalizadas, porém incondicionais, como o BPC brasileiro e o *Pasis* chileno também devem ter ajudado na redução da desigualdade. Todavia, por serem os PTCRs o objeto da análise, o impacto das transferências desses programas incondicionais deverão ser analisados em uma outra oportunidade.

As transferências de renda oriundas dos PTCRs tiveram um papel muito relevante na redução das desigualdades no México e no Brasil. Nesses dois países, apenas a renda do trabalho foi mais importante que a das transferências para a queda

do Gini. Porém, o fato mais relevante é que sua contribuição para a redução da desigualdade foi desproporcional ao seu peso na renda total: com menos de 1% da renda total, os PTCRs foram responsáveis por 21% da redução da desigualdade no Brasil e no México.

A renda distribuída pelo *Chile Solidario* foi responsável por 15% da variação da desigualdade no Chile, mas como essa variação foi quase nula, o dado perde relevância. A contribuição absoluta do *Chile Solidario* reduziu em 0,02 ponto o Gini, contra 0,5 ponto no caso do Brasil e do México. Sendo a focalização do *Chile Solidario* tão boa quanto a do *Bolsa Família* e a do *Oportunidades*, a única explicação para a ausência de maiores impactos do *Chile Solidario* é o baixo número de beneficiários e o baixo valor das transferências, uma vez que a renda do programa não chega a 0,01% da renda total, contra por volta de 0,5% para os outros dois PTCRs. No Chile, a renda do PTCR é a menos importante para explicar a variação da desigualdade.

Os resultados descritos permitem formular duas histórias para os três países. No Brasil e no México, a despeito das trajetórias econômicas distintas, a dinâmica da queda da desigualdade na distribuição de renda foi similar. O principal fator de redução foi a desconcentração da renda do trabalho. A queda da desigualdade, entretanto, foi parcialmente contraposta pelo aumento do peso e pelo aumento da concentração da renda da seguridade, que corresponde a 5% da renda total no México e 23% no Brasil. A renda oriunda dos PTCRs, apesar do reduzido peso de 1% da renda total, foi responsável por 21% da redução no coeficiente de Gini graças à sua concentração negativa, produzida pela boa focalização. Já no caso do Chile a história é outra. A renda do trabalho foi um fator de aumento de desigualdade, mas a renda da seguridade social se desconcentrou, e esses efeitos contrários praticamente se anularam, alterando a estrutura da desigualdade, mas deixando praticamente intocado seu nível. O PTCR chileno também teve um efeito redutor da desigualdade, todavia tão pequeno quanto o montante total da renda transferida.

## 5 CONCLUSÕES

O Brasil, o Chile e, em grau um pouco menor, o México, são países marcados por distribuições de renda muito desiguais. Felizmente, tal quadro não é estático: a desigualdade e a sua “anatomia” têm mudado nos últimos anos. Algumas fontes de renda aumentaram sua contribuição para a renda total, outras a reduziram; ao mesmo tempo, suas concentrações variaram. O somatório de todas essas mudanças resultou em uma queda expressiva da desigualdade no Brasil e no México, algo que não ocorreu no Chile, onde a desigualdade praticamente não mudou.

Nossos resultados indicam que enquanto a renda do trabalho contribuiu para reduzir a desigualdade de renda no Brasil e no México, o contrário ocorreu no Chile. A segunda fonte de renda, a seguridade, também se comportou distintamente: no Brasil e no México, contribuiu para aumentar a desigualdade, enquanto no Chile teve um efeito redutor. Finalmente, as outras rendas são demasiadamente heterogêneas para fazer análise comparativa, mas a presença de programas focalizados, mas não condicionados, de transferência de renda – *BPC* no Brasil, *Pasís* no Chile – sinaliza claramente a necessidade de analisar a participação dos mesmos para a dinâmica da

desigualdade. Apenas no México não houve contribuição positiva das outras rendas para a redução da desigualdade.

O Brasil, o Chile e o México criaram programas de transferência condicionada de renda (PTCRs) entre meados dos anos 1990 e meados da presente década. O peso destes programas na renda total ainda é bastante modesto, indo de quase zero, no caso do *Chile Solidario*, a mais ou menos 0,5% da renda total, no caso do *Oportunidades* e do *Bolsa Família*. São porcentagens muito menores que as da renda do trabalho ou da seguridade. No entanto, essa renda é tão progressiva e sua distribuição tão enviesada em favor dos mais pobres, que os PTCRs foram responsáveis por uma porcentagem significativa da redução no coeficiente de Gini no México e no Brasil. Nestes países, apenas a renda do trabalho foi mais importante na dinâmica da desigualdade.

A análise aqui apresentada possui algumas limitações. Talvez, a mais importante foi termos tratado a seguridade social como se fora um sistema único, ignorando o fato de estar composta por diversos subsistemas, alguns muito igualitários e outros altamente regressivos. Ao mesclarmos pensões e aposentadorias contributivas, não-contributivas e até alguma assistência social, ficamos impossibilitados de analisar os efeitos isolados de cada uma dessas componentes, que podem ser muito diferentes. A mesma crítica pode ser feita ao uso da componente outras rendas, que inclui uma miscelânea de fontes, desde a assistência social financiada por impostos, até a renda de juros e dividendos, passando por transferências privadas entre domicílios. Apesar de estarmos convencidos da pertinência da divisão usada neste texto para o alcance dos seus objetivos, particularmente a comparação internacional, acreditamos que estudos futuros podem se beneficiar de um maior detalhamento das rendas componentes.

Este trabalho não permite sugestões de política detalhadas para nenhum país. Não obstante, podemos, sim, fazer algumas inferências gerais no que se refere ao desenvolvimento de estratégias para a redução da desigualdade. A primeira é que, a despeito dos três países estarem trilhando caminhos econômicos e institucionais muito diferentes, todos os três obtiveram excelentes resultados na focalização dos programas de transferência de renda. No Brasil, isso foi fruto da parceria entre o governo federal e os municípios, que identificaram os beneficiários do PTCR. No Chile, a ótima focalização foi resultado do acompanhamento caso a caso por agentes de desenvolvimento social. Finalmente, o México obteve resultados igualmente satisfatórios mediante um levantamento extensivo de informações sobre beneficiários potenciais e o uso de uma metodologia estatística em um processo de seleção muito centralizado. Ou seja, há vários caminhos para identificar adequadamente os pobres.

A segunda inferência decorre da primeira. Um programa com ótima focalização também permite um impacto forte sobre a desigualdade com custo fiscal reduzido. Ou seja, os PTCRs são um meio altamente custo-efetivo para a redução da desigualdade de renda, como demonstram os casos do Brasil e do México. Mas mesmo nesses países, nos quais os PTCRs atingiram uma escala que permite influenciar a distribuição de renda, seu peso na renda total ainda é bastante reduzido. Isto quer dizer que é possível expandir a cobertura e/ou o valor dos benefícios e obter impactos ainda maiores sobre a desigualdade.

Entretanto, os programas de transferência de renda não podem ser vistos como uma panacéia. A sua expansão certamente encontrará limites administrativos e, principalmente, fiscais. Além do mais, dado o peso que as rendas do trabalho e da seguridade têm na distribuição da renda total, reduções sustentáveis da desigualdade dificilmente serão atingidas sem políticas para o mercado de trabalho, bem como de correção do viés regressivo das pensões e das aposentadorias.

## REFERÊNCIAS

- ACEMOGLU, D.; JOHNSON, S.; ROBINSON, J.A. **Reversal of fortune: geography and institutions in the making of the modern world income distribution**. Cambridge, Massachusetts: NBER, 2001. (Working Paper, n. 8.460). Disponível em: <<http://www.nber.org/papers/w8460>>
- AGHION, P.; CAROLI, E.; GARCÍA PENALOZA, C. Inequality and economic growth: the perspective of new growth theories. **Journal of Economic Literature**, v. 37, n. 4, p. 1.615-1.660, 1999.
- ATKINSON, A. B. Bringing income distribution in from the Cold. **The Economic Journal**, v. 107, n. 441, p. 297-321, 1997.
- FRAGOSO, J.; FLORENTINO, M. **O Arcaísmo como projeto** Rio de Janeiro: Cia das Letras, 2001.
- FURTADO, C. **Subdesenvolvimento e estagnação na América Latina** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1966.
- HANDA, S; DAVIS, B. The experience of conditional cash transfer in Latin America and the Caribbean. **Development Policy Review**, v. 24, n. 5, p. 513-536, 2006.
- KAKWANI, N. **Income inequality and poverty: methods of estimation and policy applications**. World Bank Research Publications, 1980.
- SHORROCKS, A. Inequality decomposition by factor components. **Econometrica**, v. 50, n. 11, p. 193-211, 1982.
- SKOUFIAS E.; PARKER, S. W. Conditional cash transfers and their impact on child work and school enrollment: evidence from the progesa program in Mexico. **Economia**, v. 2, n. 1, p. 45-96, 2001.
- SOARES, F.V. *et al* . **Programas de transferência de renda no Brasil: impactos sobre a desigualdade**. Brasília: Ipea, 2006. (Texto para Discussão, n. 1.228). Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/default.jsp>>
- SZEKELY, M.; HILGERT, M. **What drives differences in inequality across countries?** Washington: IADB, 2001. (Research Department Working Paper, n. 439). Disponível em: <<http://ssrn.com/abstract=258947>>



## **EDITORIAL**

**Coordenação**  
Iranilde Rego

Supervisão  
Aeromilson Mesquita

Revisão  
Marco Aurélio Dias Pires  
Ângela Pereira da Silva de Oliveira (estagiária)  
Camila de Paula Santos (estagiária)  
Melina Karen Silva Torres (estagiária)  
Nathalia Martins Peres Costa (estagiária)

Editoração  
Bernar José Vieira  
Elidiane Bezerra Borges  
Jeovah Herculano Szervinsk Júnior  
Luis Carlos da Silva Marques  
Rosa Maria Banuth Arendt

Brasília  
SBS – Quadra 1 – Bloco J – Ed. BNDES, 9ª andar  
70076-900 – Brasília – DF  
Fone: (61) 3315-5090  
Fax: (61) 3315-5314  
Correio eletrônico: editbsb@ipea.gov.br

Rio de Janeiro  
Av. Nilo Peçanha, 50, 6ª andar – Grupo 609  
20044-900 – Rio de Janeiro – RJ  
Fone: (21) 3515-8433  
Fax: (21) 3515-8402  
Correio eletrônico: editrj@ipea.gov.br

Tiragem: 130 exemplares

## **COMITÊ EDITORIAL**

**Secretário-Executivo**  
Marco Aurélio Dias Pires

SBS – Quadra 1 – Bloco J – Ed. BNDES,  
9ª andar, sala 908  
70076-900 – Brasília – DF  
Fone: (61) 3315-5406  
Correio eletrônico: madp@ipea.gov.br