

Cláudia Satie Hamasaki

Programas de Garantia de Renda Mínima no Brasil:
Análise do Impacto das Transferências de Renda sobre a Pobreza

Tese de Doutorado

Orientadora: Prof^a Rozane Bezerra de Siqueira

Recife
2003

Universidade Federal de Pernambuco - UFPE
Centro de Ciências Sociais Aplicadas - CCSA
Departamento de Economia - DECON
Centro de Pós-Graduação em Economia - PIMES

Programas de Garantia de Renda Mínima no Brasil:
Análise do Impacto das Transferências de Renda sobre a Pobreza

Cláudia Satie Hamasaki

Tese apresentada ao Curso de Pós-Graduação em Economia – PIMES/UFPE como parte dos requisitos para a obtenção do grau de Doutor em Economia.

Orientador(a): Prof^a Rozane Bezerra de Siqueira

Recife
2003

Hamasaki, Cláudia Satie

Programas de Garantia de Renda Mínima no Brasil : análise do impacto das transferências de renda sobre a pobreza / Cláudia Satie Hamasaki. – Recife : O Autor, 2003.

198 folhas : il., tab., gráf., quadros.

Tese (doutorado) - Universidade Federal de Pernambuco. CCSA. Economia, 2003.

Inclui bibliografia e anexos.

1. Distribuição de renda – Brasil. 2. Micro-economia – Setor público – Brasil. 3. Políticas sociais – Impacto social. 4. Programas de Garantia de Renda Mínima - Brasil. I. Título.

**330.564
339.46**

**CDU (2.ed.)
CDD (21.ed.)**

**UFPE
BC2004-060**

Cláudia Satie Hamasaki

**Programas de Garantia de Renda Mínima no Brasil:
Análise do Impacto das Transferências de Renda sobre a Pobreza**

Banca Examinadora:

Prof^ª. Rozane Bezerra de Siqueira (PIMES/UFPE)
(Orientadora)

Prof. José Ricardo Bezerra Nogueira (PIMES/UFPE)
(Examinador Interno)

Prof^ª Ana Arcoverde (UFPE)
(Examinadora Externa)

Prof. Paulo Glício da Rocha (FIR/CHESF)
(Examinador Externo)

Prof. Gustavo Maia Gomes (PIMES/UFPE)
(Examinador Interno)

Recife
2003

ATA DA REUNIÃO DA BANCA EXAMINADORA DA DESPESA DE
TESE DA ALUNA CLÁUDIA SÁTE HAMASAKI, REALIZADA NO
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS DA UNIVERSIDADE
FEDERAL DE PERNAMBUCO EM VINTE E NOVE DE AGOSTO DE
DOIS MIL E TRÊS

Aos dias vinte e nove do mês de agosto de dois mil e três, às
nove horas, na sala C - 6 do Centro do Ciências Sociais
Aplicadas da Universidade Federal de Pernambuco, em
sessão pública teve início a defesa de Tese em Economia
intitulada "Programas de Garantia de Renda Mínima no
Brasil: Análise do impacto das Transferências da Renda
sobre a Pobreza" da aluna Cláudia Sate Hamasaki, a qual já
havia preenchido anteriormente, todas as demais condições
exigidas para a obtenção do grau de Doutor em Economia. A
Banca Examinadora aprovada em reunião da Comissão
Punitoria da Pós-Graduação em Economia da UFPE e
homologada pela Diretoria de Pesquisa e Pós-Graduação -
PROPE/SQLPF, conforme processo n.º

será constituída pelos seguintes
professores: Prof. Rozane Bezerra de Siqueira (Orientadora),
Prof. José Ricardo Bezerra Nogueira (Examinador Interno);
Prof. Gustavo Pedrosa Maia Gomes (Examinador Interno);
Prof. Ana Cristina Brito Arcoverde (Examinador Externo/Depto
Serv. Social/UFPE); Prof. Paulo Gilco da Rocha (Examinador
Externo/CHESF); Prof. Tarcísio Patrício de Araújo (Suplente
Interno), Prof. Paulo Amílton Maia Leite Filho (Suplente
Externo/UFPE). A Professora Rozane Bezerra da Siqueira na
quantidade de Orientadora da Doutoranda prestou os
trabalhos e após as apresentações formais convenceu o
candidato a fazer uma exposição sucinta do seu trabalho, das
dificuldades que enfrentou, da experiência adquirida no
campo da pesquisa científica e das perspectivas que julga
encontrar em suas atividades futuras. Após a exposição do
candidato deu-se início a arguição, por parte da Banca. Cada

examinador teve no máximo vinte minutos para sua arguição,
concedendo-se ao candidato tempo igual de resposta. Ficou
arguição, a Banca Examinadora deliberou em reunião secreta
sobre as monções atribuídas à Tese. Em seguida foram
anunciadas publicamente as monções obtidas pela candidata:

Prof. Rozane Bezerra: Aprovada

Prof. José Ricardo: Aprovada

Prof. Gustavo Maia: Aprovada

Prof. Ana Arcoverde: Aprovada

Prof. Paulo Gilco: Aprovada

para constar lavra a presente ata, a qual será assinada por
mim, pelos membros da Banca Examinadora e pelo
examinando. Recife, vinte e nove de agosto de dois mil e três.

Prof. Rozane Bezerra: Rozane Bezerra

Prof. José Ricardo: José Ricardo

Prof. Gustavo Maia: Gustavo Maia

Prof. Ana Arcoverde: Ana Arcoverde

Prof. Paulo Gilco: Paulo Gilco

Cláudia Sate: Cláudia Sate

Patrícia Alves: Patrícia Alves

Ao **Marisan**, minha alegria, força,
porto-seguro em todos os momentos.
Por sua determinação em estar ao lado
nas horas mais difíceis.

A minha **Batian** (*in memoriam*), que
soube nos transmitir os valores mais
preciosos da vida: a honestidade, a
humildade e a união.

Cansamo-nos de tudo, excepto de compreender. O sentido da frase é por vezes difícil de atingir.

Cansamo-nos de pensar para chegar a uma conclusão, porque quanto mais se pensa, mais se analisa, mais se distingue, menos se chega a uma conclusão.

Caímos então naquele estado de inércia em que o mais que queremos é compreender bem o que é exposto – uma atitude estética, pois que queremos compreender sem nos interessar, sem que nos importe que o compreendido seja ou não verdadeiro, sem que vejamos mais no que compreendemos senão a forma exacta como foi exposto, a posição de beleza racional que tem para nós.

Cansamo-nos de pensar, de ter opiniões nossas, de querer pensar para agir. Não nos cansamos, porém, de ter, ainda que transitoriamente, as opiniões alheias, para o único fim de sentir o seu influxo e não seguir o seu impulso.

(Livro do Desassossego – Fernando Pessoa)

Agradecimentos

Ao longo do desenvolvimento do trabalho muitas foram as pessoas que estiveram presentes compartilhando das dificuldades e das angústias. A todos devo agradecimentos. A todos, por depositarem confiança, que, ao mesmo tempo em que imputava muita responsabilidade, dava força para continuar no caminho.

A decisão por trabalhar o tema veio do convite para fazer parte do grupo de pesquisa em Economia do Setor Público, que estudava as políticas públicas de combate à pobreza e à desigualdade. Meu agradecimento especial à Profa. Rozane Siqueira, pela orientação mesmo à distância, depois de sua ida para FGV no Rio, e, depois, para Brasília. Agradeço pela dedicação na orientação, pelas leituras instigantes, pelas oportunidades de trabalho conjunto, e pelo incentivo no desenvolvimento deste trabalho.

Ao Prof. José Ricardo, que desenvolveu em mim o gosto e a preferência pelas leituras na área de concentração do Doutorado e em Microeconomia. Grande parte do aporte teórico é devido às aulas de Economia do Setor Público, nas leituras e nas discussões. Obrigado também pelo apoio em todos os momentos desses longos anos até a conclusão desta tarefa, pela confiança depositada desde a época do mestrado. Agradeço pelo apoio técnico, sem o que a tarefa teria sido mais difícil.

Aos professores Francisco Ramos, na época da entrada no doutorado ainda coordenador do curso, e Policarpo Lima, que incentivaram minha permanência na vida acadêmica, que me concederam apoio nas decisões difíceis; pelo respeito, sempre. Ao Prof. José Lamartine, atual coordenador, pelas palavras de incentivo e por sua disponibilidade quando foi preciso resolver questões no PIMES. À Patrícia Alves, por todas as vezes em que precisei de sua ajuda e fui tão bem atendida.

À Manuela, naqueles tempos iniciais como secretária do PIMES e hoje grande amiga, solícita nos momentos em que tive questões burocráticas para resolver, e atenciosa nos momentos de bate-papo em que precisei de descontração e da sua amizade.

Aos amigos queridos, desde o mestrado, poucos, mas que partilharam das angústias e que tentaram tantas vezes reduzir a pressão e a tensão: Paulo Feistel, Rogério Anése, Eliane Abreu, Paulo Amilton. Aos companheiros da UNICAP, em especial à Cynthia, Prof. Ailton, Luis Henrique, Gilka, Prof. Valdir que deram incentivos e suporte, dividindo as mesmas experiências, contribuindo para que o trabalho fosse fechado. À Aninha (Clara) que toda vez que encontrei lembrava-se de dizer que estava enviando pensamento positivo.

Aos meus alunos, em especial a Romina, Keila, Ana Katharina, Rosa, Rafael, Christina, Geraldo Magela, Fernandinho, Juliana Almeida, Aloísio, sempre presentes “empurrando” a gente para frente, em momentos muito difíceis, e que mostraram que vale a pena ser professor, apesar das condições adversas. À Ana Katharina, meu agradecimento especial, pois sua ajuda “técnica” foi muito importante. Aos amigos do NEAL, pela confiança depositada, pela amizade, sempre presentes com o apoio em prol da ciência.

Aos que amo tanto, de São Caetano do Sul (SP), distantes mas tão presentes, sempre, responsáveis pela formação de meu caráter e de meus princípios, aos quais devo muito do que sou. Aos queridos de São Paulo, sempre transmitindo energia.

Ao Marisan, meu grande companheiro na vida: por sua presença constante, pelo amor, pela alegria, pela felicidade, pelo apoio, pelo incentivo, pela confiança, por não me deixar desistir.

Ao Grande Pai e aos que me protegem de outro plano, pela energia, pela determinação, pela perseverança e pela capacidade de pensar.

Resumo

A motivação desta tese esteve nas constantes discussões em torno da persistência dos números sobre a pobreza no Brasil. As experiências de redução dos níveis de pobreza estiveram associadas aos períodos de crescimento econômico, que se esgotou a partir da década de oitenta. Os indicadores têm apresentado uma proporção de pobres de cerca de 30% da população, número que não tem recuado nas últimas duas décadas. Sendo assim, os esforços, neste trabalho, se voltam para a discussão dos temas relacionados ao problema da pobreza e suas armadilhas, e de como as políticas públicas de combate ao problema se inserem dentro do atual contexto social e econômico do País. A solução dos problemas sociais se configura como importante desafio em termos de política pública, e, neste sentido, cresce a importância dos programas de garantia de uma renda mínima. Este trabalho de tese está centrado na avaliação dos impactos das políticas de combate à pobreza e à desigualdade. Para tanto, o objetivo é avaliar o impacto dos diferentes programas de garantia de renda mínima sobre a pobreza, focando a análise sobre a sua eficácia em atender a quem necessita mais. Dada a pressão sobre os sistemas sociais de proteção que encontram cada vez mais dificuldades em dar respostas à necessidade de combate à pobreza, houve a preocupação em analisar qual (ou quais) entre os diferentes desenhos de esquemas de transferência atende ao público-alvo dos pobres, e quem, entre os diferentes grupos da população, são os beneficiados por estes gastos sociais. Utilizou-se dos dados da PNAD de 1999 e de um modelo de microsimulação. Nas simulações, os resultados mostraram que os efeitos em termos de redução do número de pobres são pequenos, embora com importantes rebatimentos sobre a redução da intensidade da pobreza. Em termos de eficácia, são relativamente poucos os recursos necessários para acabar com a pobreza determinada por uma renda familiar *per capita* inferior a meio salário mínimo. Seriam necessários, anualmente, cerca de 2% do PIB nos programas mais abrangentes. As simulações mostraram também que há algum sucesso na focalização das ações por estarem sendo atendidas as famílias em maior situação de risco, aquelas chefiadas por pessoas de baixa escolaridade e com número maior de filhos. Como efeitos de longo prazo estão os rebatimentos sobre os objetivos de promover a equidade e sobre a mobilidade social. O acesso à educação, garantido pelos programas associados à frequência à escola e como mecanismo de acesso a oportunidades, garantiria a redução das desigualdades no longo prazo. Buscou-se, com isso, construir a defesa dos programas que, embora mostrem efeitos tímidos de curto prazo, tem importantes implicações no longo prazo, evitando a perpetuação do círculo vicioso da exclusão social que tem condenado o país à reprodução da desigualdade, causa e efeito da pobreza.

PALAVRAS-CHAVE: Pobreza, Desigualdade, Políticas Sociais, Garantia de Renda Mínima, Educação.

Abstract

The motivation of this thesis remains on the frequent arguments regarding to the persistence of the numbers on poverty incidence in Brazil. The experiences of reduction of the poverty levels has been associated to the periods of economic growth, that had become very modest since 80's. The social indicators show that the proportion of poor has being estimated at 30% of the population, suggesting that poverty incidence remains high in the last two decades. This research examines the main problems related to poverty and its traps, and looks at the role of poverty alleviation policies in the current social and economic context. The solution of the social problems remains as an important challenge in terms of public policies and, in this direction, guaranteed minimum income programs have being pointed as an important anti-poverty policy. This thesis attempts to evaluate the implications of this anti-poverty policy to poverty alleviation and inequality reduction. In doing so, the objective is to analyze the impact of the different schemes of guaranteed minimum income programs, stressing the analysis on its effectiveness in attending to who needs more. Given the pressure on the social systems of protection, that find itself with more difficulties in improving their contributions to poverty alleviation, the research is concerned in analyzing the different schemes of cash social transfer programs and the implications to the different groups of the population, in special to poorer population. To do so, it used the informations of the Nacional Household Survey sample of PNAD-IBGE, for 1999, and a microsimulation model. In the simulations, the results had shown that the effects of poverty reduction (or the effects on the incidence of poverty, that is determined by the proportion of the population who falls below a per capita family income of half of the national minimum wage) are reduced, although there are important strikings on the reduction of the intensity of the poverty. In terms of effectiveness, the necessary resources to achieve poverty reduction are relatively few. It would be necessary, annually, around 2% of the national GDP on the most including programs. The simulations had also shown that it has some success in targeting the actions directed to those families in situation of risk, those headed by people of lower level of education (less scholarship) and with more kids. As long run effects, there are important contributions to promote the equity and on social mobility. The access to education, associated to social programs (as Bolsa-escola) that requires the frequency of children to the school and understood as a mechanism to access new opportunities in the future, can guarantee the reduction of the inequalities in the long run. Doing so, this thesis aimed to construct the defense of social policies initiatives that, although including shy effects of short run, show important implications in the long run, preventing the perpetuation of the vicious circle of the social exclusion that has condemned this Country to the reproduction of the inequality, cause and effect of the poverty.

KEY-WORDS: Poverty, Inequality, Social Policies, Guaranteed Minimum Income, Education.

Índice

INTRODUÇÃO	10
<hr/>	
CAPÍTULO 1	18
<hr/>	
POBREZA E SUA IMPORTÂNCIA: COMPREENSÃO DO PROBLEMA	18
1.1. POBREZA E DESIGUALDADE: PRIVAÇÃO DE RENDA E DE OPORTUNIDADES	28
1.2. POBREZA, DESIGUALDADE E CRESCIMENTO ECONÔMICO: RELAÇÕES DE CAUSALIDADE.	33
1.3. POBREZA E DESIGUALDADE NO BRASIL	46
1.3.1. Números da Pobreza e Desigualdade no Brasil	49
CAPÍTULO 2	58
<hr/>	
POLÍTICAS PÚBLICAS DE COMBATE À POBREZA: CONTRIBUIÇÕES E LIMITES	58
2.1. O PAPEL DAS POLÍTICAS PÚBLICAS NO COMBATE À POBREZA E À DESIGUALDADE ECONÔMICA	65
2.2. DESENHO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS	69
2.2.1. Focalização versus Universalização	70
2.3. RENDA MÍNIMA E INCLUSÃO SOCIAL: COMBINANDO POLÍTICAS COMPENSATÓRIAS E ESTRUTURAIS	78
2.4. PROGRAMAS DE GARANTIA DE RENDA MÍNIMA: CONCEPÇÃO E DESENHO	81
CAPÍTULO 3	89
<hr/>	
MÉTODO	89
3.1. A ABORDAGEM DE MICROSIMULAÇÃO	96
3.2. O MODELO DE MICROSIMULAÇÃO NO BRASIL: MICRO-SIM	100
3.3. PROGRAMAS ALTERNATIVOS DE GARANTIA DE RENDA MÍNIMA: CARACTERÍSTICAS GERAIS DAS SIMULAÇÕES	104
4.3.1. Microsimulação de Programas de Garantia de Renda Mínima	107
4.3.2. Benefícios da Previdência Rural	111
CAPÍTULO 4	114
<hr/>	
AVALIAÇÃO DOS IMPACTOS DAS POLÍTICAS DE GARANTIA DE RENDA MÍNIMA SOBRE A POBREZA	114
4.1. RESULTADOS DAS SIMULAÇÕES DOS PGRM: RESUMO GERAL E IMPACTO SOBRE A POBREZA	116
4.2. RESULTADOS SEGUNDO CARACTERÍSTICAS SELECIONADAS	130
4.3. RESULTADOS DAS SIMULAÇÕES PARA A PREVIDÊNCIA RURAL	150
CONSIDERAÇÕES FINAIS	159
<hr/>	
BIBLIOGRAFIA	168
<hr/>	
ANEXOS	176
<hr/>	

Índice de Tabelas, Quadros e Gráficos

Tabela 1 – Indicadores de Desigualdade de Renda: Brasil – 1981-99	23
Tabela 2 - População vivendo com menos de US\$ 1,00/dia: Países em Desenvolvimento (anos selecionados).....	30
Tabela 3 - População vivendo com menos de US\$ 2,00/dia: Países em Desenvolvimento (anos selecionados).....	31
Tabela 4 – Brasil: Famílias Pobres e Não-Pobres – 1999	55
Tabela 5 – Brasil: Resumo das Simulações.....	117
Tabela 6 – Nordeste: Resumo das Simulações.....	120
Tabela 7 – Estados Selecionados: Resumo das Simulações.....	124
Tabela 8 – Brasil: Impacto sobre a Pobreza	125
Tabela 9 – Nordeste: Impacto sobre a Pobreza	128
Tabela 10 – Estados Selecionados: Impacto sobre Pobreza	129
Tabela 11 – Brasil: Resultados segundo o Tipo de Família (Bolsa-Escola).....	131
Tabela 12 – Brasil: Resultados segundo o tipo de Família (BA, BU, IRN e RM).....	133
Tabela 13 – Nordeste: Resultados segundo o tipo de Família (Bolsa-Escola).....	134
Tabela 14 – Nordeste: Resultados segundo o tipo de Família (BA, BU, IRN, RM).....	136
Tabela 15 – Brasil: Resultados segundo o Número de Pessoas na Família (Bolsa-Escola)..	137
Tabela 16 – Brasil: Resultados segundo o Número de Pessoas na Família	138
Tabela 17 – Nordeste: Resultados segundo o Número de Pessoas na Família (Bolsa-Escola)	140
Tabela 18 – Nordeste: Resultados segundo o Número de Pessoas na Família (BA, BU, IRN, RM).....	141
Tabela 19 – Brasil: Resultados segundo o Número de Dependentes de 0 a menos de 14 anos (Bolsa-Escola)	142
Tabela 20 – Brasil: Resultados segundo o Número de Dependentes de 0 a menos de 14 anos (BA, BU, IRN, RM)	143
Tabela 21 – Nordeste: Resultados segundo o Número de Dependentes de 0 a menos de 14 anos (Bolsa-Escola)	143
Tabela 22 – Brasil: Resultados segundo o Número de Dependentes de 0 a menos de 14 anos (BA, BU, IRN, RM)	144
Tabela 23 – Brasil: Resultados segundo a Escolaridade do Chefe de Família (Bolsa-Escola)	145
Tabela 24 – Brasil: Resultados segundo a Escolaridade do Chefe de Família (BA, BU, IRN, RM).....	146
Tabela 25 – Nordeste: Resultados segundo o Chefe de Família	148
Tabela 26 – Brasil: Previdência Rural – Resumo das Simulações	151
Tabela 27 – Brasil: Previdência Rural – Impacto sobre a Pobreza.....	153
Tabela 28 – Regiões Selecionadas: Previdência Rural – Resumo das Simulações.....	156
Tabela 29 – Regiões Selecionadas: Previdência Rural – Impacto sobre a Pobreza	157
Quadro 1 – Resumo: Critérios de Elegibilidade e Cálculo do Valor do Benefício dos Programas Simulados	110
Gráfico 1 – Brasil: Proporção de Pobres e Indigentes – 1992-99.....	50
Gráfico 2 - Brasil e Grandes Regiões: Proporção de Pobres: 1992-99.....	51
Gráfico 3 – Brasil e Grandes Regiões: Taxa de Analfabetismo – 1999	52

Introdução

Este trabalho de tese está centrado na avaliação dos impactos das políticas de combate à pobreza e à desigualdade. Para tanto, o objetivo da tese é avaliar o impacto dos diferentes programas de garantia de renda mínima, em especial aqueles vinculados à educação e aos benefícios da Previdência Rural, focando a análise sobre a sua eficácia e seus efeitos sobre a redução da pobreza e desigualdade social e econômica. Implica estudar e mensurar o impacto desses sistemas de transferência de renda, respondendo quem dentro da população está sendo efetivamente atingido e beneficiado pelos programas, utilizando-se da abordagem da microssimulação.

Espera-se, com isso, lançar luzes a uma discussão que venha a representar algum avanço no sentido de uma melhor focalização dos gastos públicos na área social. Para tanto, considera-se o impacto do custo das diferentes alternativas de políticas públicas sobre o orçamento público (ou seja, o custo orçamentário e a relação custo-eficiência dos gastos com diferentes propostas) e sobre os diferentes grupos da população (quantos e quem são os ganhadores e os perdedores); como um determinado tipo de política pública de combate à pobreza poderia ser reestruturado de forma a torná-la mais eficiente; as vantagens e desvantagens dos diferentes desenhos dos programas de garantia de renda e as implicações destes para diferentes áreas do país (considerando-se a heterogeneidade das características e da composição da população) e para a área rural.

Não serão discutidas as dificuldades em definir o conceito de pobreza nem as divergências entre os números de pobres e indigentes levantados pelos diferentes institutos de pesquisa, que decorre de questões metodológicas, estas objeto de outros trabalhos já publicados.

Aqui, para efeito de análise das simulações dos programas de transferência de renda, optou-se por usar dados secundários. Nas análises, considerou-se a pobreza enquanto insuficiência de renda, baseada em proporções do salário mínimo, usadas para definir a linha de pobreza e a linha de indigência.

No presente trabalho os esforços se voltam para a discussão dos temas relacionados ao problema da pobreza e suas armadilhas, e de como as políticas públicas de combate ao problema se inserem dentro do atual contexto social e econômico do País. A solução dos problemas sociais se configura como importante desafio em termos de política, especialmente na região Nordeste, que concentra os mais preocupantes indicadores de pobreza.

A avaliação daquelas consideradas políticas de combate à pobreza se fará com base nas informações geradas pelo modelo de microsimulação e na discussão sobre ética e economia, sobre os elementos que devem estar presentes nas políticas públicas com objetivo de combater a pobreza e seus desdobramentos¹.

A tese defendida neste trabalho é a de que os atuais mecanismos de transferência de renda adotados no país, apesar do caráter compensatório, temporário e de curto prazo, contribuem de forma importante para amenizar a, e para reduzir a geração de, pobreza. Há importantes rebatimentos (positivos) sobre os problemas distributivos, emancipatórios e de acesso à cidadania, e, em especial, sobre a armadilha da pobreza, que são os efeitos de longo prazo. Nesse sentido, a implementação dos PGRM's tem fortes implicações para a promoção

¹Em termos metodológicos, optou-se por não usar modelos formais que envolvessem a construção de uma função de bem-estar social, mas sim em analisar indicadores de bem-estar, como rendimentos e educação.

econômica e social dos que se encontram na pobreza e miséria, se colocando, portanto, como importante elemento no combate à pobreza e à desigualdade social.

Enquanto políticas públicas, duas categorias, em especial, de política de garantia de renda mínima, interessam neste trabalho. A primeira engloba os esquemas de transferência de renda, como os esquemas de imposto de renda negativo. A outra é a dos benefícios do sistema previdenciário, que garantem a concessão de um salário-mínimo como benefício, em especial o da Previdência Rural.

A experiência com os programas de garantia de renda ainda é relativamente recente no Brasil, embora várias propostas² tenham sido elaboradas em nível estadual e municipal. A característica comum dos programas que já estão implementados é a de que a concessão do benefício está condicionada à frequência à escola dos dependentes da família que estejam em idade escolar (ensino básico e fundamental). A vinculação com a frequência à escola se deve ao fato de que a educação vem sendo apontada como elemento central para a mobilidade social e enquanto um ativo dos indivíduos.

Considerando-se a importância desses esquemas de política redistributiva, quais são os impactos dessas ações do governo? Questiona-se se as ações do Estado são eficazes do ponto de vista redistributivo e do bem-estar dos indivíduos, investigando quem são os ganhadores e os perdedores das políticas adotadas. Quais suas implicações para os agentes envolvidos; se o sistema está contribuindo para aliviar os problemas gerados pela desigualdade na distribuição da renda e entre as regiões, e para reduzir os níveis de pobreza das unidades familiares.

Dadas estas razões, é de fundamental importância discutir e analisar de forma mais detalhada e sistematizada qual o formato mais adequado de um PGRM para o Brasil, e quais seriam os custos e benefícios gerados em termos dos impactos gerados sobre a estrutura dos

² Para informações e descrição dos vários tipos de propostas para o programa de garantia de renda, consultar Sposati (1997), Silva (1997) e Lobato (1998).

gastos públicos. Além disso, dada a diversidade que marca as diferentes áreas do país, a análise deve ser estendida para as especificidades sócio-econômicas de cada uma daquelas.

Apesar da situação macroeconômica desfavorável, o setor público no Brasil tem sido chamado a adotar medidas no sentido de promover alguma melhora nas condições de vida dos menos favorecidos em termos de renda. O sucesso e os impactos dos programas de transferência de renda dependem em grande medida de como estes serão implementados e de como serão financiados. Ainda hoje é pequeno o conjunto de análises sobre os efeitos desses programas sobre os indicadores sociais, e um déficit de análises regionalizadas, sugerindo a necessidade de geração de mais informações sobre qual deverá ser o melhor *design* dos programas de alívio a pobreza, com mecanismos que promovam alguma redistribuição de renda, e de informações sobre a eficácia ou não em termos de resultados obtidos. Requer uma análise que possa captar os efeitos sobre uma população caracterizada por sua grande diversidade.

Espera-se, com isso, contribuir para a tomada de decisões sobre a definição de políticas públicas, agregando informações aos trabalhos realizados até o momento. Espera-se, como resultado dessa análise do impacto das políticas de transferência de renda para famílias, focada sobre a pobreza e a desigualdade no Brasil, indicar possíveis alternativas de políticas públicas considerando a necessidade de analisar a relação de custo e benefício dos programas, como serão financiados, produzindo informações que poderão nortear as decisões na área dos gastos sociais, sobre qual o melhor desenho para ações mais eficazes.

O método adotado na tese é o da abordagem de microssimulação³, um modelo computacional baseado na incorporação de microdados sobre a população, que permite uma análise detalhada do impacto distributivo dos diferentes esquemas de transferência de renda,

³ Mais referências sobre a Microssimulação: Redmond, G., H. Sutherland, and M. Wilson (1998).

atendendo a objetivos de focalização ou não (em nível de rendimento, tipos de famílias, por região, por estado, idade, nível de escolaridade).

Segundo Siqueira et al. (2000):

The user friendly nature of such models makes them suitable for a variety of uses and users, both governmental and non-governmental, informing the debate of social and economic policy, and making policy decisions more transparent in terms of their impacts on the population.(...) The use of microsimulation models therefore, can greatly contribute to improved design and efficacy of policies (...). The models provide powerful aid to policy design and assessment, allowing users to consider how expenditure aimed at certain targeted groups is to be financed, how social spending is distributed among the population, and how fiscal and social policies impact on the different groups of the population. (p.4)

Não se analisam os efeitos de longo prazo (como mudanças de comportamento dos indivíduos, os efeitos secundários nem a evolução, ao longo do tempo, dos indivíduos beneficiados pelos PGRM's). No entanto, a análise de microssimulação, a partir de uma lógica simples, incorporando a heterogeneidade da população e a interdependência entre as políticas públicas, se transforma em poderoso instrumento para avaliar os impactos possíveis dos programas destinados à redução das desigualdades e ao combate à pobreza (HARDING, 1996; SIQUEIRA e NOGUEIRA, 2001).

Ou seja, se, por um lado, não é possível avaliar os efeitos dinâmicos, como os efeitos de segunda ordem, dos programas de garantia de renda, por outro é possível fazer uma análise detalhada dos impactos dos diferentes desenhos dos programas de garantia de renda mínima, permitindo considerar o financiamento dos programas, a distribuição do gasto social entre a população e as diferentes regiões. Apesar daquela restrição, a avaliação da efetividade das políticas públicas, baseada na análise estática, não será prejudicada.

A importância da análise do impacto da implementação dos programas de garantia de renda reside na necessidade de gerar respostas para algumas questões sobre seus rebatimentos: qual a proporção da população que se beneficia da implementação dos

PGRM's; qual o custo-benefício econômico e social da aplicação dos programas; quais os ganhos em termos de bem-estar resultantes da adoção e implementação dos PGRM's.

Dadas as dificuldades que o país ainda enfrenta, o desafio de se produzir dias melhores com inclusão dos excluídos se coloca com maior complexidade, e com o apelo de ser inadiável. Os problemas de déficit nas contas públicas, a dificuldade de retomada do nível de atividade econômica dada a baixa de taxa de investimentos públicos e privados que o país vivencia atualmente, os gastos de mais de 80 bilhões de reais na área social (excetuando-se os gastos com a Previdência)⁴, sem que se tenha logrado sucesso na redução da pobreza e desigualdade, concedem importância maior às políticas públicas.

O Brasil tem atualmente um conjunto de programas na área social e de transferências do governo que, somadas às dificuldades orçamentárias, pedem um esforço de avaliação dos seus resultados, com o objetivo de avaliar se os recursos destinados ao combate à pobreza e suas armadilhas estão atuando sobre o problema e estão provocando os efeitos esperados. A racionalização no uso daqueles recursos cria a necessidade de avaliação sistemática da eficácia dos programas existentes, e futuros, no combate e no enfrentamento das mazelas provocadas pela exclusão social, consequência última das armadilhas da pobreza.

Em que pesem os trabalhos que avaliam os impactos das políticas públicas de combate à pobreza e à desigualdade, esta tese pretende ser uma contribuição aos esforços de avaliação dos impactos potenciais dos esquemas (desenhos) alternativos de programas de garantia de renda mínima não apenas para o Brasil, mas também para outras áreas, em especial para regiões em que o problema da pobreza é mais agudo, como no Nordeste e estados selecionados. Outra contribuição é a avaliação do impacto da Previdência Rural como um programa que transfere uma renda mínima aos indivíduos idosos. Vem sendo um consenso que os benefícios previdenciários para a área rural apresenta um caráter assistencialista, dada

⁴ Dados IPEA (2002).

a reduzida exigência contributiva, com importantes rebatimentos sobre a composição da renda das famílias dos beneficiários. É nesse sentido que esta tese tem sua contribuição maior, ao fazer uma avaliação sistemática de diferentes programas na área social.

No trabalho, além de permitir a variação dos formatos, dos critérios de elegibilidade e do valor das transferências, é gerada uma análise sistematizada e detalhada da abrangência dos programas e do impacto sobre a pobreza por características dos potenciais beneficiários.

O presente trabalho se esforça em mostrar a importância dos investimentos nas políticas públicas que visam combater a armadilha da pobreza, em especial no caso dos programas que atrelam transferências monetárias à escolarização das crianças. Dadas as restrições econômicas que dificultam a elevação dos gastos, os programas com desenho de bolsa-escola atendem a um conjunto importante das famílias pobres, sujeitas a situação de risco, sem exigir maior volume de recursos públicos.

Pretende-se com isso construir a defesa dos programas que, embora mostrem efeitos tímidos de curto prazo, tem importantes implicações no longo prazo, evitando a perpetuação do círculo vicioso da exclusão social que tem condenado o país à reprodução da desigualdade, causa e efeito da pobreza.

Este trabalho está organizado em cinco seções, além da Introdução. O primeiro capítulo faz uma breve apresentação do problema da pobreza e da sua importância enquanto fonte de discussões. Traz, também, uma revisão da literatura que trata da relação de causalidade entre a pobreza, desigualdade, o crescimento econômico, destacando-se o papel das políticas públicas na área social. Ainda neste capítulo, trata-se da pobreza e desigualdade no Brasil.

O capítulo seguinte apresenta as políticas públicas de combate à pobreza e de (re)distribuição de renda. Discute o desenho dessas políticas, em especial as questões relacionadas com os objetivos das políticas, com o problema da focalização *versus*

universalização, e com o caráter compensatório e/ou estrutural. A atenção é voltada para os programas de garantia de renda mínima e as dificuldades enfrentadas pelas políticas e gastos públicos na área social no Brasil num contexto de dificuldades para alocação de recursos.

O terceiro capítulo apresenta o método utilizado para a simulação dos principais esquemas de garantia de renda mínima adotados no Brasil e para a análise dos impactos dos PGRM's sobre os indicadores de pobreza. São apresentados os principais programas e suas respectivas formas de cálculo dos benefícios e seus critérios de elegibilidade.

No capítulo quatro, são apresentados e analisados os resultados gerados pelas simulações de diferentes cenários, para o Brasil e áreas selecionadas, com especial atenção voltada para o Nordeste que detêm os piores indicadores de pobreza e exclusão social.

A quinta e última seção da tese é destinada à apresentação das considerações finais. São destacadas as principais conclusões geradas pelos resultados obtidos, e apresentados comentários e recomendações finais gerados ao longo da elaboração da tese.

Capítulo 1

Pobreza e sua Importância: Compreensão do Problema

Este trabalho de tese surge das provocações geradas pelas inquietantes discussões sobre o processo excludente de desenvolvimento econômico brasileiro. Ao longo da sua trajetória histórica, a economia brasileira atingiu, em diferentes intervalos de tempo, taxas de crescimento econômico que não foram capazes de conduzir o país a uma melhora dos seus indicadores de desenvolvimento, em especial aqueles relacionados à pobreza e à distribuição dos ganhos.

As inquietações se aprofundaram a partir das discussões teóricas provocadas nas análises do desenvolvimento econômico sob a ótica do desenvolvimento das capacidades e das liberdades de realização dos agentes econômicos.

A pobreza, portanto, está sendo considerada não apenas como um problema de insuficiência de renda, embora esta seja a principal variável disponível para mensurar a proporção de pessoas consideradas como pobres. O conceito de pobreza utilizado nesta tese vai além, relacionando pobreza com a realização da condição de agente econômico, que é capaz de tomar decisões, que atuam, agem e são capazes de provocar mudanças.

Neste sentido, a pobreza é resultante de um processo de desenvolvimento econômico desigual, em que parcela (não desprezível) da população brasileira não foi beneficiada com

oportunidades que lhes permitissem desenvolver capacidades e liberdades na realização de direitos que são considerados universais, como de ter acesso à educação, à saúde, de ter participação política, de ter um emprego e renda que lhes proteja da fome e da exclusão social.

É uma análise que tem por base a tese de que é preciso combater a pobreza e a desigualdade enquanto privação das capacidades e liberdades básicas necessárias para o desenvolvimento e crescimento econômicos. É uma discussão que se baseia na pobreza definida pela capacidade de realização econômica de um indivíduo a partir da renda, pelas possibilidades de desenvolvimento geradas pela renda.

O Brasil é um país marcado pela desigualdade na distribuição da renda e da riqueza e de elevados níveis de pobreza. Características herdadas do processo histórico de formação econômica e social desde a colonização, a economia brasileira se desenvolveu com base na grande concentração inicial da propriedade fundiária e da renda geradas pelas primeiras atividades econômicas implementadas no país.

Importantes transformações ocorreram nos últimos cinquenta anos de políticas econômicas implementadas no Brasil de economia industrializada, com modificação na estrutura produtiva, ao que Sachs (2001) se refere como “crescimento econômico sobremodo rápido e de modernização espetacular”. O PIB (Produto Interno Bruto) aumentou em mais de 25 vezes⁵, estando a economia brasileira entre as 10 maiores potências econômicas do mundo (ocupando o 8º lugar segundo o Relatório do Banco Mundial 2000/2001, com base no PIB de 1999).

Não obstante isso, segundo Sachs (2001:490), o Brasil é “hoje um país mal desenvolvido por ter adotado um padrão de crescimento socialmente perverso. Ostenta uma

⁵ De US\$ 19.967,84 milhões em 1962 para US\$ 503.856,78 milhões em 2001. (IBGE/Banco Central: disponível: www.bc.gov.br)

das mais regressivas repartições da renda no mundo, com diferenças abismais entre a minoria dos ganhadores e a massa dos sacrificados”.

A tendência ao agravamento das desigualdades econômicas e à elevação dos níveis de pobreza vem persistindo ao longo dos últimos vinte anos. Agrava-se desta forma o problema dos excluídos, que impede que parte significativa da população tenha acesso à cidadania e a melhores condições de vida, reduzindo as oportunidades de inclusão social e de inclusão no mercado de trabalho e nas atividades que geram renda.

Desde os anos 80, o Estado passa por uma crise fiscal⁶ acompanhada da desestabilização da economia, tendo esgotado sua capacidade de financiar o processo de crescimento econômico que se fazia sentir desde a década de 50, com ausência de novas políticas de desenvolvimento. A conseqüente redução do nível de atividade econômica gerou uma redução na renda percebida pela população, além de acirrar os problemas de pobreza e os contrastes na distribuição de renda e das oportunidades. Reduziram-se, em função da crise nas contas públicas, os investimentos do Estado em infraestrutura e projetos sociais, o que compromete o plano de crescimento e de modernização da economia brasileira diante do novo cenário da economia mundial globalizada.

Na última década, os compromissos com a estabilização econômica têm exigido ajustes nas contas públicas. Uma vez que a economia parece já ter atingido o limite aceitável de carga tributária, o que impunha restrições às manobras para a elevação das receitas públicas geradas por arrecadação, o ajuste deverá se fazer pelo lado dos gastos. Dentro da rubrica dos gastos públicos, os esforços de ajuste tendem a se dar sobre os gastos sociais,

⁶ Ao final dos anos 70 esgotava-se o modelo de financiamento do crescimento econômico e o Estado entra na crise fiscal, explicitada pelo choque do petróleo que exigia um ajuste das contas do governo para viabilizar a transferência de recursos para fora do país em conseqüência do tipo de financiamento utilizado para a execução do II PND, frente às elevadas taxas de juro internacionais, agravando as contas externas e elevando a dívida externa brasileira. Os anos 80 serão marcados pelas conseqüências da estatização da dívida, pelos ajustamentos que se seguiram ao descontrole inflacionário, iniciando um longo período de grande crise econômica e social.

considerando-se que há uma maior dificuldade de redução de algumas despesas do governo, a exemplo daquelas relacionadas à dívida pública (SOARES, 1999).

Questões relacionadas aos agravantes das desigualdades como o desemprego, o desalento, a dificuldade de reinserção no mercado de trabalho, a precarização das relações de trabalho (com crescimento do setor informal), a necessidade de aumentar a competitividade, reduzindo custos de produção, tanto pela incorporação de novas tecnologias quanto pela redução do custo da mão-de-obra, também são fatores importantes.

Estes pressionam para a redução não apenas dos salários, mas também para a redução dos encargos sociais, com flexibilização das relações de trabalho, o que reduziria a geração de recursos que financia as ações do *Welfare State*, colocando em questionamento a sua capacidade de financiar o sistema de proteção social.

Cresciam as dificuldades em manter o sistema de proteção social, principalmente com relação à viabilidade de financiamento dos recursos necessários e da eficácia de seus instrumentos de proteção, colocando em questão o papel do Estado de Bem-Estar Social.

Segundo Rocha (1996), a renda *per capita* sofreu uma queda de aproximadamente 8% entre 1980 e 1992, elevando os níveis de pobreza absoluta e de desigualdade, resultantes das dificuldades de inserção no mercado de trabalho e de precarização das condições de vida. Nos anos 90, segundo o Relatório do Banco Mundial de 2000⁷, o Brasil apresenta um coeficiente de Gini⁸ de 0,60; mais de 60% da renda estão concentrados nas mãos dos 20% mais ricos do país.

No final dos anos 90, os números ainda não mostravam melhoras nos indicadores de distribuição de renda e da pobreza. Apesar do relativo sucesso com o programa de

⁷ **World Development Report 2000/2001: Attacking Poverty.** Banco Mundial, 2000.

⁸ O coeficiente ou índice de Gini varia entre 0 (completa igualdade) e 1 (completa desigualdade), e mede a desigualdade na distribuição da renda (riqueza). Assim, se o valor de **G** se eleva, então a distribuição da renda se torna menos igualitária. Para maiores detalhes sobre os indicadores de desigualdade, ver Hoffmann (1998).

estabilização, cerca de 12% da população brasileira em 1998 estavam vivendo com menos de US\$ 1,00/dia e mais de 26% vivendo com menos de US\$ 2,00/dia⁹.

Ainda segundo o Relatório do Banco Mundial, embora o país tenha alcançado melhores indicadores com relação aos investimentos em educação básica e à taxa de mortalidade infantil (que caiu de 62 para 38 por 1000 nascidos vivos entre meados dos anos 80 e meados dos anos 90), ainda persiste uma grande desigualdade com relação ao acesso à saúde e à educação. O agravante do problema no caso do Brasil é que a distribuição dos gastos sociais¹⁰ também é desigual, beneficiando às classes de renda mais elevada.

As informações revelam, portanto, que o país ainda ocupa um lugar de destaque (entre os piores) pela reduzida participação da população de baixa renda no consumo e na riqueza nacional. Os dados servem para explicar a persistência dos indicadores de pobreza, que se torna alvo de políticas públicas com o objetivo de reduzir as conseqüências daquela que é uma das piores estruturas de distribuição de renda na economia mundial.

Barros et al. (2000a) destacam que ao longo dos últimos vinte anos o Brasil vem mantendo a tendência de grande desigualdade na distribuição de renda e os preocupantes e elevados níveis de pobreza. O déficit de pobreza (o quanto, em média, os pobres ficaram distantes da linha de pobreza) no início dos anos 80 era de 19,5%, chegando em 1999 em 15,4%. Os indicadores¹¹ mostram que não houve uma queda na proporção de pobres nos seis anos que se seguem ao Plano Real, entre 1995 e 2001, permanecendo em torno de 33% da

⁹ www.worldbank.org

¹⁰ As principais áreas de atuação do Gasto Social Federal são Gastos com a Previdência e Assistência Social, Benefícios a Servidores, Saúde, Educação e Cultura, Emprego e Defesa do Trabalhador, e Habitação e Urbanismo.

¹¹ Dados do IPEA: os indicadores foram construídos com base nos dados da Pesquisa Nacional por Amostragem de Domicílios (PNAD) do IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística), com exceção dos anos em que se realizaram os censos populacionais e de 1994. A pobreza, neste caso, é definida com base na dimensão de insuficiência de renda: situação em que os indivíduos vivem com uma renda familiar *per capita* inferior a um nível mínimo necessário para satisfazer às suas necessidades básicas, ou seja, uma linha pobreza *z*. O IPEA calcula linhas de pobreza regionalizadas, considerando características dos diferentes estados e regiões do país, que considera uma média para o Brasil, em que *z* é de R\$ 109,00 por mês (<http://www.jornalexpress.com.br/noticias>). Ferreira e Camargo (2001) utilizam R\$ 74,48 mensais, o que corresponde a cerca de ½ salário mínimo em 1999, como sendo a linha de pobreza, calculada como linha de pobreza extrema, o que gera uma proporção de pobres de 29% em 1999.

população. A proporção de pobres que em 1981 era de 43,2% da população, caiu para 33,92% em 1995, em 1999 equivalia a 33,94%, e chega em 2001 a 33,64%.

Segundo Rocha (2000b), o Brasil se classifica no grupo de países em que o produto nacional é suficientemente elevado para garantir um mínimo necessário a todos¹². A pobreza resultaria, portanto, da má distribuição da renda. Os resultados de um exercício realizado por Barros et al. (2000a) confirmam este cenário. O exercício buscou analisar os determinantes imediatos da pobreza, com base no conceito de insuficiência de renda: a escassez e a desigualdade na distribuição de recursos.

Tabela 1 – Indicadores de Desigualdade de Renda: Brasil – 1981-99

Proporção da renda apropriada pelas pessoas									
Ano	10% pobres ^a	+10% ricos	+20% pobres	+20% ricos	+40% pobres	+40% ricos ^a	+50% pobres	+1% ricos	+
1981	1,0	46,7	2,6	63,1	8,6	80,5	13,0	12,7	
1982	b	47,3	2,5	63,7	8,2	b	12,6	13,1	
1983	1,0	47,7	2,5	64,4	8,1	81,2	12,4	13,5	
1984	1,0	47,6	2,7	63,8	8,5	80,7	12,8	13,2	
1985	0,9	48,2	2,5	64,4	8,2	81,5	12,4	14,2	
1986	1,0	47,2	2,6	63,4	8,5	80,8	12,9	13,8	
1987	0,8	48,0	2,3	64,3	7,9	81,6	12,1	14,1	
1988	0,7	49,7	2,1	66,0	7,3	82,8	11,3	14,4	
1989	0,7	51,7	2,0	67,8	6,8	83,4	10,5	16,4	
1990	0,8	49,1	2,1	65,6	7,3	82,6	11,3	14,2	
1992	0,8	45,8	2,3	62,1	8,4	80,2	13,1	13,2	
1993	0,8	48,6	2,2	64,5	7,9	81,4	12,3	15,0	
1995	0,9	47,9	2,3	64,2	8,0	81,4	12,3	13,9	
1996	0,6	47,6	2,1	64,1	7,7	82,1	12,1	13,5	
1997	0,6	47,7	2,2	64,2	7,8	82,1	12,1	13,8	
1998	0,7	47,9	2,2	64,2	7,9	82,0	12,2	13,9	
1999	0,8	47,4	2,3	63,8	8,1	82,0	12,6	13,3	

Fonte: Barros et al. (2000); IPEA (2000); Ferreira e Litchfield (2000).

Nota a: gerados por informações de IPEA (2000), e Ferreira e Litchfield (2000).

Nota b: valor não gerado pela base de informações disponível.

Apesar das transformações na base produtiva nacional e das flutuações macroeconômicas vividas pelo país, a desigualdade se mantém sem tendência a declinar (Tabela 1). No início dos anos 80, os indivíduos que se encontravam entre os 20% mais ricos

¹² A renda *per capita* brasileira está em torno de R\$ 5500,00/a.a. enquanto a linha de pobreza com base no valor do salário mínimo de 1998 é de R\$ 1560,00/a.a. (Rocha, 2000b, p.4).

detinham 63,1% da renda das famílias, enquanto, no extremo oposto, os 20% mais pobres se apropriavam de 2,6% da renda. No final dos anos 90 esta configuração parecia não ter se modificado, pelo contrário, se agravado: em 1999, os 20% mais ricos se apropriavam de 63,8% enquanto os 20% mais pobres detinham apenas 2,3% da renda das famílias.

Contraste maior aparece quando analisados os valores para aqueles que estão no grupo dos 1% mais ricos: estes detêm o que os 50% mais pobres apropriam da renda. Em 1981, os 1% mais ricos detinham 12,7% da renda contra 13% detidos pelos 50% mais pobres, números estes que não se modificam em 1999: os 1% mais ricos se apropriavam de 13,3% da renda enquanto os 50% mais pobres de 12,6%.

No Brasil, o problema da pobreza assume diferentes dimensões dadas as desigualdades regionais. Há regiões em que o problema é mais agudo, onde a busca por soluções é mais urgente. Em termos regionais, o Nordeste tem os piores indicadores sociais. Segundo dados do IPEA (2002), baseados na PNAD de 1999, a proporção de pobres na região é de 58,6% naquele ano. Nas regiões Sudeste e Sul este número estava em torno de 20%. Dado que os recursos disponíveis para os programas sociais são limitados, isso requer um esforço de focalização das políticas públicas no combate à pobreza e desigualdade em termos regionais.

A pobreza, portanto, resultante da forte desigualdade na distribuição dos rendimentos, de outros ativos e das capacidades, é ainda um dos principais problemas que o Brasil tem a enfrentar, não só por razões humanitárias ou ética, mas dadas as suas conseqüências sobre o sistema econômico. A persistência da pobreza gera sérias restrições ao processo de crescimento econômico.

O elevado nível de pobreza contribui para um mercado consumidor interno insuficiente, com demanda deprimida; o trabalhador pobre é de baixa produtividade, com mão-de-obra de baixa qualificação, impedindo a redução de custos de produção por aumento

da produtividade, gerando bens e serviços também de baixa qualidade, reduzindo a competitividade dos produtos nacionais.

Por fim, a população pobre tem menor capacidade de gerar poupança interna, dada a maior elasticidade-renda das faixas de renda mais pobres, com menor propensão a poupar, o que restringe o volume de investimentos, comprometendo o potencial de crescimento da economia. Sendo assim, a melhor estratégia de redução da pobreza requer a combinação de políticas que não apenas estimulem o crescimento econômico, mas que atuem na redução das desigualdades.

A análise de Barros et al. (2000a) revela que o crescimento econômico representa uma via importante para combater a pobreza, porém lenta. O crescimento por si só é uma estratégia de longo prazo e está limitado pelo elevado nível de pobreza. E, portanto, qualquer estratégia adotada estaria fortemente determinada pelos esforços no sentido de reduzir as desigualdades, o que confere importância às políticas que combatam a pobreza, mas que contenham componentes redistributivos e de desenvolvimento de oportunidades e capacidades dos indivíduos pobres.

Neste sentido, o crescimento econômico de *per se* não constitui uma alternativa às políticas de redução da pobreza, embora seja crucial como gerador de novas oportunidades econômicas. As análises do Mapa do Fim da Fome (FGV, 2001) apontam para a necessidade de se buscar mecanismos que, juntamente com o crescimento, combatam a pobreza estruturalmente. Ou seja, ações que promovam um incremento dos ativos dos pobres e da provisão de renda nas situações particularmente mais adversas (como da miséria e indigência), criando perspectivas de inclusão social e de esforços em investimentos produtivos.

Ganha importância a elaboração de políticas que se baseiem no objetivo de garantir, através da formação e da acumulação de ativos, que os pobres participem do processo de

crescimento econômico. Os investimentos em prol do fortalecimento das capacidades individuais (como em educação, saúde, nutrição) e do consumo, combinados com a redistribuição da renda induzida pelos gastos do governo torna-se um importante instrumento de política pública, buscando gerar maior equidade, principalmente no que diz respeito à redução da proporção de pobres e à redistribuição da renda, atingindo melhores indicadores de bem-estar.

O Estado, enquanto Governo (nas três esferas de poder), tem o importante papel de promover o bem-estar econômico e social, atingindo a renda das famílias e sua distribuição através da provisão de transferências (em *cash* ou em espécie) e da oferta de uma série de bens e serviços públicos básicos¹³.

Ao se tratar de políticas sociais, a discussão se volta para o fato de que é desejável que essas atuem além das manifestações mais aparentes (óbvias) da pobreza, como a insuficiência de renda. Cresce a importância de políticas sociais de caráter estrutural, cujo objetivo é o de transferir estoque de riqueza, em especial políticas que garantam o acesso a oportunidades.

A transferência de renda e os benefícios da previdência vêm sendo discutidos em termos da viabilidade fiscal da sua execução, do impacto sobre a estrutura fiscal, e menos em função de sua efetiva contribuição no combate à pobreza e à desigualdade. No entanto, ainda é conferido ao Estado o papel de gestor e implementador de políticas públicas, visando reduzir as distorções que foram sendo geradas. Os quase vinte anos de uma crise prolongada excluíram grande parcela da população dos processos produtivos, decisórios e de atividades sociais (o problema da exclusão social).

Aos investimentos na área social é conferido o papel de promover maior bem-estar dos indivíduos na sociedade. Porém, dada a restrição de recursos, fazer uso mais racional destes torna-se uma necessidade porque a sociedade (os agentes econômicos) não estaria mais

¹³ A renda das famílias também é afetada pelas compras que o governo faz junto ao setor privado.

disposta a arcar com aumentos de tributação, que poderia gerar um efeito negativo adicional – o de desincentivar novos investimentos.

Isto coloca em discussão o problema do equilíbrio financeiro do tradicional sistema de proteção social, que, dado o aumento do desemprego e de sua clientela, tem a crescente demanda por recursos, mas reduzidos os recursos disponíveis para financiar suas ações (devido às transformações no mercado de trabalho, ao crescimento do setor informal de trabalho que não contribui para a formação de fundos, o crescimento da categoria de autônomos). Portanto, este sistema perde sustentabilidade ao longo do tempo e pede alternativas de políticas (RAMOS, 2000).

Dois aspectos têm sido considerados ao se discutir a relevância do gasto social (que corresponde a cerca de 20% do PIB) como instrumento de combate à pobreza e à desigualdade. De um lado está o **volume** de recursos que estão sendo destinados para enfrentar o problema das desigualdades sociais, que para alguns segmentos da sociedade é considerado insuficiente (IPEA, 2000).

Seria preciso aumentar o gasto social (incluindo-se recursos públicos e do setor privado) para garantir o acesso aos direitos sociais e à cidadania e a execução de programas que atendam aos objetivos de combate à pobreza. No entanto, Barros e Foguel (2000) afirmam que o Brasil se apresenta como um dos países latino-americanos com maior volume de gastos na área social, como proporção do PIB, e que “representam mais de 3 a 4 vezes o valor necessário para erradicar toda a pobreza no país” (p. 723).

Isso remete a discussão para o outro aspecto, que está relacionado à **forma** (ou estrutura) de utilização desses recursos, que ganha projeção com a crise do chamado Estado do Bem-Estar Social (*Welfare State*). O uso racional dos recursos destinados ao gasto social (focalização do gastos), atendendo a um público alvo específico, evitaria os vazamentos, gerando um maior nível de bem-estar para os indivíduos.

Diante de um cenário em que, ao mesmo tempo, se mantém o problema da pobreza, da desigualdade e com problemas de desemprego, e que os sistemas de proteção social se mostram cada vez menos adequados, cresce o debate sobre novas alternativas de políticas públicas, especialmente os esquemas de garantia de renda mínima ou imposto de renda negativo. Estes programas têm por base a concessão de uma renda mínima que garanta os direitos de cidadania ao indivíduo, e que possa vir a atender aos objetivos de focalização e uso eficiente dos recursos.

Uma série de questões surge com relação àqueles programas e com relação aos vários esquemas (propostas) de programas de garantia de renda. Além disso, coloca-se em discussão aspectos fundamentais referentes aos critérios que devam ser utilizados no desenho desses programas, às diferentes propostas de esquemas de suporte de renda¹⁴, à estrutura de informação de que dispõe o poder público para a identificação da sua clientela e focalização das transferências (do que depende a seleção dos critérios de elegibilidade para o programa), com o objetivo de incorporá-los nos projetos de política pública que visam reduzir os impactos dos problemas gerados pela desigualdade e pobreza.

1.1. Pobreza e Desigualdade: Privação de Renda e de Oportunidades

O debate sobre as questões relacionadas à pobreza e à desigualdade tem ganhado destaque nos fóruns de discussão de organizações internacionais de fomento, a exemplo do Banco Mundial, e de muitos governos nacionais, desde os anos 90. Para Menezes-Filho (2001) essa maior frequência decorre da crescente preocupação com a elevação das desigualdades de renda e no consumo observadas nos países da OCDE que tem se manifestado como diferenciais de salário.

¹⁴ Os PGRM's podem assumir vários formatos: um benefício universal, ou seja, não condicionado; condicionados a um limite de renda e com base em um percentual da renda; um benefício focalizado sobre uma determinada região ou subgrupos da população, que atendam a determinados critérios de elegibilidade. A unidade de análise, a quem se dirige o programa, poderá ser o indivíduo ou a família.

Dupas (1999) lembra que, naqueles países, as novas formas de organização do trabalho, com crescente flexibilização, a crescente internacionalização das economias, a inovação tecnológica, a maior mobilidade do capital financeiro e produtivo (deslocando segmentos da cadeia produtiva para outras regiões no mundo) modificam o padrão de ocupação e do emprego. Com isso, a renda gerada pelo emprego, assim como a integração social promovida pelas relações de produção, vem sofrendo importantes transformações, e, como consequência desses fatores, “a disparidade de renda está crescendo; e a pobreza, o desemprego e o subemprego estão engrossando a exclusão social” (p.56).

Segundo dados do Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial do Banco Mundial (2000), em 1999, dos mais de 6 bilhões de pessoas no mundo, 46,7% delas viviam com menos de US\$2,00 por dia e 20% viviam com menos de US\$ 1,00 por dia. Os dados mostram ainda que a desigualdade de renda entre países ricos e países pobres também vem persistindo:

(...) the distribution of the global gains is extraordinarily unequal. The average income in the richest 20 countries is 37 times the average in the poorest 20 – a gap that has doubled in the past 40 years. (p.3)

Mesmo com as recomendações de cautela com os dados usados (dada a não-homogeneização dos dados que estão baseados em levantamentos feitos em anos diferentes para diferentes países, e informações sobre valores que estão em dólares embora haja diferença de paridade do poder de compra do dólar nos diferentes países), as informações do *Global Economics Prospects 2001* do Banco Mundial confirmam a manutenção da concentração da pobreza nas regiões menos desenvolvidas do mundo.

A pobreza sofreu apenas pequena redução nos países em desenvolvimento durante os anos 90: a proporção de pessoas vivendo com menos de US\$1 por dia se reduziu em cinco pontos percentuais, de 28% em 1987 para 23% em 1998. Alguns países têm obtido maior progresso do que outros nos esforços de redução da pobreza nas suas diferentes formas (BANCO MUNDIAL, 2001).

Países de regiões como do Leste Asiático, do Oriente Médio e Norte do continente africano lograram uma redução do contingente de pessoas vivendo com rendimentos abaixo de US\$ 1,00 por dia. Mas, nos países do sul da África, da região da África Subsaariana, e nos países com economia em transição na Ásia Central e Leste Europeu, o número de pessoas pobres aumentou naqueles dez anos. Nos países da América Latina e do Caribe, o número de pobres aumentou em cerca de 20% até meados dos anos 90, embora esse número tenha sofrido uma redução de 4,7% no período entre 1987 e 1998 (ver Tabela 2), que pode refletir algum esforço de redução da proporção de pobres alcançada de 1996 a 1998 (BANCO MUNDIAL, 2001).

Tabela 2 - População vivendo com menos de US\$ 1,00/dia: Países em Desenvolvimento (anos selecionados)

Regiões	Número de pessoas vivendo com menos de US\$ 1,00/dia (milhões)				
	1987 (A)	1990	1996	1998 (B)	% (B/A)
Leste Asiático e Pacífico	417,5	452,4	265,1	267,1	(36,0)
(exceto China)	114,1	92,0	55,1	53,7	(52,4)
Leste Europeu e Ásia Central	1,1	7,1	23,8	17,6	1.500,0
América Latina e Caribe	63,7	73,8	76,0	60,7	(4,7)
Oriente Médio e Norte Africano	9,3	5,7	5,0	6,0	(35,5)
Sul da Ásia	474,4	495,1	531,7	521,8	9,99
África Subsaariana	217,2	242,3	289,0	301,6	38,9
Total	1.183,2	1.276,4	1190,6	1.174,9	(0,7)
(exceto China)	879,8	915,9	980,6	961,4	9,27

Fonte: Global Economic Prospects and the Developing Countries 2001. (www.worldbank.org/poverty)

Ao se considerar a população vivendo abaixo de US\$ 2,00 por dia, o desempenho das economias menos desenvolvidas piora. Na América Latina e Caribe houve um aumento de mais de 7% no número de pessoas nessa condição, aumento que para os países da região do Oriente Médio e Norte da África e para a África Subsaariana é de 31,2% e de 37,2%, respectivamente, no período entre 1987 e 1998 (ver Tabela 3) (BANCO MUNDIAL, 2001).

Os países da América Latina e do Caribe apresentam, também, elevada desigualdade distributiva da renda, com coeficientes de Gini que variam de 0,4 a 0,6 na maioria dos países. Segundo o Banco Mundial (2000), quanto maior é a desigualdade (representada pelo índice de Gini), menor é a redução (anual) da pobreza associada a um aumento de 1% da renda. Quando a desigualdade é menor, parece que o crescimento reduz a pobreza em duas vezes mais que em economias de maior desigualdade (os países com um índice de Gini de 0,6 conseguem uma redução de 1,5% na proporção de pobres, enquanto em países com índice de Gini de 0,2 atingem uma redução em 3%)¹⁵.

Tabela 3 - População vivendo com menos de US\$ 2,00/dia: Países em Desenvolvimento (anos selecionados)

Regiões	Número de pessoas vivendo com menos de US\$ 2,00/dia (milhões)			
	1987 (A)	1990	1998 (b)	% (b/a)
Leste Asiático e Pacífico	1.052,3	1.084,4	884,9	(15,9)
(exceto China)	299,9	284,9	252,1	(15,9)
Leste Europeu e Ásia Central	16,3	43,8	98,2	502,4
América Latina e Caribe	147,6	167,2	159,0	7,72
Oriente Médio e Norte Africano	65,1	58,7	85,4	31,2
Sul da Ásia	911,0	976,0	1.094,6	20,2
África Subsaariana	356,6	388,2	489,3	37,2
Total	2.549,0	2.718,4	2.811,5	10,3
(exceto China)	1.796,6	1.918,8	2.178,7	21,2

Fonte: Global Economic Prospects and the Developing Countries 2001. (www.worldbank.org/poverty)

Essas diferenças de desempenho refletem as dificuldades com a produção e distribuição da renda e da riqueza geradas no processo de crescimento e desenvolvimento econômicos dos diferentes países:

The differences in performance reflect differences in growth, in the distribution of assets, in the quality and responsiveness of state institutions, in the degree of inclusiveness in societies (...), and in how countries and people manage risks. (BANCO MUNDIAL, 2000:21)

¹⁵ Estimativas realizadas com base em dados de 65 países em desenvolvimento nos anos 80 e 90. Banco Mundial (2000:54).

Além disso, o nível de desigualdade inicial em diferentes economias tem importantes implicações para a absorção dos benefícios que poderiam ser gerados pelo crescimento. Quanto maior a desigualdade inicial, maior deverá ser o esforço de crescimento para beneficiar os mais desprovidos:

Even when the distribution of income itself does not change with growth, countries with similar rates of growth can have very different poverty outcomes, depending on their initial inequality. Other things being the same, growth leads to less poverty reduction in unequal societies than in egalitarian ones. (BANCO MUNDIAL, 2000:55)

Nos países subdesenvolvidos, a aceleração inflacionária, a recessão econômica, a crise fiscal foram fatores que contribuíram para o aumento da pobreza, em que as desigualdades sociais e de renda se aprofundaram e agravaram a pobreza. Para aqueles que confiam na capacidade que os mecanismos de mercado tem em alocar de forma eficiente os recursos e fatores de produção na economia, sem a intervenção do Estado, a retomada do crescimento econômico permitiria uma redução da pobreza, em que as condições de vida dos pobres poderiam ser melhoradas.

Para os críticos da solução via forças de mercado, no entanto, é pouco crível que a retomada do crescimento econômico de *per si* possa reduzir a pobreza. Isso dependeria em grande medida dos esforços empreendidos para reduzir as desigualdades na distribuição da riqueza, da renda, e das oportunidades geradas pelo crescimento. Para esses, as políticas liberais – que pregam a menor participação do Estado na economia, o ajuste das contas públicas e do balanço de pagamentos (com redução dos saldos das dívidas externa e interna), o reequilíbrio dos preços no combate ao processo inflacionário, maior abertura econômica (comercial e financeira) – são frágeis e limitadas ao confiar à liberalização da economia e à mobilidade de capitais o sucesso no equilíbrio do balanço de pagamentos.

Esse receituário provocaria uma maior vulnerabilidade das economias menos desenvolvidas, com maior volatilidade do capital, em que a maior mobilidade acaba por provocar variações repentinas sobre o valor da moeda local (SALAMA E VALIER, 1997).

Como conseqüência, as economias em crise ficam dependentes das políticas econômicas que têm que adotar políticas monetária e fiscal restritivas, pregar juros elevados, que acabam por reduzir os investimentos produtivos, com conseqüências negativas sobre o emprego e a distribuição da renda e da riqueza, impactando sobre a pobreza.

Salama e Valier (1997:10) resumem esses efeitos:

(...) são muitos os efeitos perversos provocados pela liberalização da conta de capital. Para atrair capital estrangeiro e retê-lo, é freqüentemente necessário fixar altas taxas de juros, suscetíveis de desacelerar o investimento e o crescimento. A liberalização financeira e o desenvolvimento acelerado dos mercados financeiros desviam parte do capital destinado ao investimento em benefício de aplicações mais lucrativas. A taxa de formação bruta de capital fixo pode ser então insuficiente para gerar o número de emprego suficiente para reduzir a pobreza, levando-se em conta as restrições impostas pela competitividade e pela conseqüente busca de produtividade.

Ou seja, diferenças nos padrões de crescimento, as mudanças na distribuição da renda e das oportunidades de emprego e inclusão social; um complexo conjunto de interações entre políticas econômicas e sociais, instituições políticas, história e geografia dos países; as transformações de ordem econômica e seus desdobramentos sobre o mundo do trabalho; as discussões sobre o papel do Estado são essenciais nos debates sobre pobreza e desigualdade.

1.2. Pobreza, Desigualdade e Crescimento Econômico: Relações de Causalidade.

O que fazer para reverter o quadro de pobreza, desigualdade e exclusão social nos países em desenvolvimento tem merecido atenção, em especial, nas discussões recentes sobre

a relação entre a desigualdade, o crescimento econômico e a redução da pobreza¹⁶. Desde os anos 90, muitos trabalhos retomaram o interesse por essa relação, e uma série de estudos produziu uma literatura que analisa a relação (negativa) entre desigualdade e crescimento econômico assim como a associação da persistência de alto grau de desigualdade à armadilha da pobreza. A desigualdade, assim, se colocaria como importante obstáculo ao processo de crescimento e desenvolvimento econômicos (Barreto et al., 2001; Garcia e Furquim, 2001).

Segundo Deininger e Squire (1998) há experiências que sugerem que a desigualdade de renda afeta o crescimento, mas que o impacto de um crescimento econômico sobre os pobres dependerá de como os seus benefícios serão distribuídos por toda a população, em que aqueles participariam na distribuição de outros ativos (saúde, educação, informação, crédito) e não apenas da renda.

Para Garcia e Furquim (2001) o desempenho e as transformações vividas pelos países do Leste Asiático (alcançando considerável crescimento econômico e reduzindo os hiatos de renda) motivaram a retomada das discussões sobre a desigualdade de renda e o crescimento econômico nos anos 90. Surgia o interesse em analisar em que medida esforços na redução das desigualdades contribuíram para o bom desempenho das economias daqueles países.

O que é causa e o que é efeito tem sido tema de trabalhos¹⁷ que abordam a relação de causalidade entre desigualdade e crescimento em duas direções: uma, de como o crescimento econômico afeta a desigualdade (ou seja, o efeito do crescimento sobre a desigualdade), e a reversa, de como a desigualdade afeta o crescimento (ou seja, o efeito da desigualdade sobre o crescimento econômico).

Nas análises sobre a primeira direção da causalidade, dos efeitos do crescimento econômico sobre a desigualdade (se há alguma modificação na desigualdade, provocada pelo

¹⁶ Sobre esse debate, entre outros autores: Baldassarri and Piga (1996), Stewart (2000), Feldstein (1998), Galor (2000), Atkinson e Bourguignon (1999), Gugerty e Timmer (1999), Garcia e Furquim (2001), Lustig et al. (2002).

¹⁷ Entre outros: Bruno et al. (1995), Stewart (2000); Feldstein (1998); Barreto et al. (2001); Lustig et al. (2002).

crescimento econômico), algumas evidências empíricas indicariam que mudanças no crescimento econômico não se traduziriam automaticamente em melhorias do bem-estar dos grupos mais pobres da economia. À guisa de conclusão, Stewart (2000) considera que o processo de crescimento econômico não provoca, necessariamente, uma elevação ou uma redução da desigualdade. Os efeitos do crescimento sobre a desigualdade, nesse caso, seriam determinados por fatores estruturais e condições políticas de cada país. Entendido dessa forma, o crescimento econômico poderá ter um impacto positivo sobre a desigualdade, que seria reduzida pela expansão dos investimentos que devem decorrer do próprio crescimento.

Para Bardhan e Udry (1999), quando o crescimento econômico é capaz de alterar a desigualdade, torna-se um processo que contribui no combate à pobreza ao expandir as oportunidades para aqueles considerados pobres, que poderão acessar os benefícios que são gerados. Nesse caso, ganham importância os mecanismos de criação de oportunidades de empregos mais produtivos e remunerados, o que depende da presença de políticas públicas de combate à pobreza.

O crescimento econômico é, portanto, uma força poderosa para a redução da pobreza porque, quando os países ficam mais ricos, deverá ocorrer uma redução na incidência da pobreza (medida pela renda) e uma melhora nos indicadores de bem-estar (em especial educação, saúde, e nutrição), considerando-se que haverá mais recursos para se aplicar em políticas públicas.

No entanto, há importantes diferenças do impacto do crescimento econômico sobre os níveis de pobreza, em especial nos países mais pobres. Depende de como a riqueza adicional produzida pelo crescimento econômico é distribuída entre os agentes econômicos. Além disso, aqueles que vivem em situação de pobreza extrema se beneficiariam pouco do crescimento dadas as dificuldades de acessar os ganhos gerados.

Na literatura especializada, parece não haver margens para dúvidas de que crescimento econômico é uma condição necessária para a redução da pobreza, mas, não suficiente. Essa não-suficiência decorre das fortes implicações da desigualdade sobre a relação crescimento e pobreza: quanto maior for a desigualdade, menor será a contribuição do crescimento econômico para a redução da pobreza.

Uma desigualdade inicial elevada e a manutenção de elevado grau de desigualdade distributiva ao longo do tempo reduzem o impacto das taxas de crescimento sobre a pobreza:

If poor people get a small share of existing income and if inequality is unchanged, they will also get a small share of the new income generated by growth, muting the effects of growth on poverty. (BANCO MUNDIAL, 2000:55)

Segundo Gugerty e Timmer (1999):

Economic structure and economic history affect the patterns of future growth and the sectoral composition of growth affects poverty alleviation. In developing countries with highly unequal income and asset distribution – a product of both current and historical policies – the poor may be substantially disadvantaged in the growth process. (p.4)

Fatores subjacentes das mudanças na distribuição de renda podem tornar o crescimento mais ou menos a favor do pobre. Mudanças na distribuição da educação, as oportunidades geradas pela maior qualificação; transformações e opções no mercado de trabalho, e a melhoria na distribuição dos ativos reforçam o impacto positivo do crescimento econômico. A maior equidade contribui para a redução da tendência à instabilidade política, social e econômica; para a redução da pobreza, e para a geração de melhores indicadores sociais como nas áreas da educação e saúde. Para Stewart (2000):

(...), the average health status of a society depends on its income distribution, to that countries with more unequal distributions experience lower life expectancy. An equitable distribution of income, as well as the achievement of social goals, are, therefore, essential aspects of development, over and above economic growth. (p.1)

A discussão se volta, nesse momento, para a relação de causalidade reversa: do papel da desigualdade na determinação do crescimento econômico. Galor (2000), Barreto et al. (2001) e Garcia e Furquim (2001) apresentam resenhas da literatura que analisa essa relação de causalidade. Os estudos avaliam em que medida a desigualdade se coloca como obstáculo, ou não, para o crescimento econômico.

Há um conjunto de estudos que considera que a acumulação de capital decorrente da maior taxa de poupança daqueles que são mais ricos na distribuição, resultado da desigualdade distributiva, exerce um efeito positivo sobre o crescimento econômico. Segundo essa abordagem, a desigualdade estimula a acumulação de capital e, portanto, promove estímulos ao crescimento econômico¹⁸: como a taxa de poupança é função crescente da riqueza, a desigualdade – ao canalizar recursos para indivíduos cuja propensão marginal a poupar é maior (o mais ricos) – aumentaria a poupança agregada e a acumulação de capital físico, alavancando o processo de crescimento e desenvolvimento econômicos.

Ou seja, considerando que a taxa de poupança aumenta com o nível de renda, qualquer tentativa de redistribuição da renda e riqueza dos mais ricos para os pobres reduziria a formação de poupança privada, e, conseqüentemente, o nível de investimento cairia. Sendo assim, a desigualdade teria efeitos positivos sobre o crescimento econômico, que se basearia na formação e captação de poupança doméstica: formação de ativos necessários para ao investimento e o crescimento. A presença da desigualdade se justificaria por promover maior eficiência econômica, ao gerar estímulos para o crescimento.

Uma outra forma de entender a relação positiva entre a desigualdade e o crescimento econômico está nos incentivos ao investimento em capital humano. Na presença de elevada desigualdade, em economias com taxa de juros elevada, a remuneração dos que ganham mais

¹⁸ Galor (2000) aponta como representantes dessa abordagem: A. Smith em “*The Wealth of Nations*” (1776); J.M. Keynes em “*The Economics Consequences of the Peace*” (1920); W.A.Lewis em “*Economic development with unlimited supply of labor*” (1954); N.Kaldor em “*A Model of economic Growth*” (1957), e F.Bourguignon (1981).

(dotados de capital físico e humano) se elevaria, enquanto a remuneração dos que ganham menos (trabalhadores menos qualificados) sofreria uma redução.

Uma modificação na remuneração, a fim de beneficiar os mais bem dotados de capital humano e físico, gerando maior desigualdade, estaria contribuindo para o crescimento econômico. São entendidos como mecanismos que estimulam, incentivam os investimentos na acumulação de capital físico e humano, o que acaba se revertendo em aumento de produtividade, aumentos de renda e maior taxa de crescimento (GARCIA E FURQUIM, 2001).

No entanto, fatores como a presença histórica de grandes hiatos de renda, forte estratificação social, imperfeições no mercado de crédito, a indivisibilidade de alguns ativos e de alguns investimentos (como os realizados em educação, formação de capital humano), a instabilidade social, decorrentes da desigualdade, parecem contribuir para uma relação negativa entre desigualdade e crescimento econômico, afetando a eficiência econômica¹⁹. Assim, o processo de crescimento econômico estaria prejudicado pelos distúrbios provocados pela desigualdade.

Na presença de imperfeições do mercado de créditos, os pobres estariam excluídos do processo de crescimento por não terem acesso aos efeitos positivos desse crescimento econômico. A restrição de crédito para famílias pobres não lhes permite acessar um volume de recursos necessários para o investimento em capital humano (em educação como forma de escapar da pobreza), muito menos de implementarem uma atividade produtiva; no mercado de capitais, os pobres representam maior risco, o que lhes dificulta o acesso aos financiamentos e, portanto, ao volume de recursos que gerem oportunidades de negócios.

Segundo Lustig et al. (2002:6):

¹⁹ Nos trabalhos de Garcia e Furquim (2001) e de Barreto et al. (2001), os estudos que analisam a relação desigualdade e crescimento econômico são classificados em três modelos analíticos, em que são apresentados os seus principais representantes – Modelos de imperfeições no mercado de crédito e investimentos indivisíveis; Modelos de instabilidade social e eficiência econômica, e Modelos de Economia Política – resumidos, nesta tese, nessa seqüência.

Investment is critical for growth and to escape from poverty. Since fixed costs and indivisibilities are the norm, the poor may run into problems when they wish to invest because they are unable to come up with enough cash savings of their own, and they usually find themselves shut out of lending markets. Low-income levels are a fundamental reason why the poor cannot save enough money to finance productive investments. (...) The poor run up against yet another obstacle when they want to borrow: steep transaction costs and high interest rates that make credit a losing proposition.

Somente aqueles indivíduos dotados de maior volume de recursos (maior riqueza) é que estariam habilitados para obter crédito para financiar os projetos de investimento (em capital físico e capital humano). As imperfeições no mercado de crédito decorrem de falhas de mercado determinadas por problemas de informação sobre a possibilidade de sucesso ou não dos projetos.

Diante disso, o mercado não é capaz, por si só, de assegurar que a alocação de recursos será justa. A ausência de informações adequadas sobre a capacidade de implementar projetos produtivos (o problema da seleção adversa), somados à escassez de recursos disponíveis, leva as instituições de financiamento a demandar garantias dos tomadores de crédito, e o mercado a estabelecer taxas de juros elevadas, proibitivas para os mais pobres.

Portanto, apenas os empreendedores com maior riqueza pessoal estariam aptos a financiar seus projetos. Dada a presença de custos fixos para a implementação dos projetos, a desigualdade na distribuição de riqueza irá determinar quantos poderão implementá-los. Como consequência, o investimento é limitado e, com menor volume de investimentos, menor deverá ser o crescimento.

Essa desigualdade de condições, determinada pela desigualdade de riqueza e de renda entre os indivíduos, tem, ainda, importantes rebatimentos sobre a formação de capital humano. A rigidez da desigualdade e da pobreza, entre gerações, pode ser explicada pela incapacidade daqueles que são pobres de investir em educação.

Quando o acesso à educação requer um determinado volume de recursos, então serão os mais ricos que estarão com maiores e melhores chances de acumular capacidades (capital

humano), e estarão os mais pobres excluídos desse processo. Barreto et al. (2001) resumem as implicações da desigualdade sobre a pobreza e o crescimento econômico, em que “a distribuição inicial de riqueza pode afetar não somente a taxa agregada de crescimento mas também levar à persistência da miséria e à emergência da armadilha da pobreza” (pp.845-46).

Situações de instabilidade e de estratificação sociais, relacionadas à desigualdade de renda e de riqueza, também afetam negativamente as decisões de investimento, e, portanto, o crescimento econômico. Lustig et al. (2002), considerando a relação entre desigualdade, pobreza e distúrbios sociais, resumem:

Where social injustice is pervasive and people have no say in the political process poverty can trigger social upheaval and, ultimately, the kind of sustained violence that puts the brakes on growth. We know from the evidence that poverty and inequality (...) take an economic toll on society at large that thwarts a country's growth potential. (p. 10)

Na presença de desigualdades, o poder econômico pode se estender em poder político, que ficaria sob o comando de um grupo reduzido de pessoas, uma elite (daqueles mais ricos). Sendo as decisões tomadas por este grupo, isso poderia provocar crescentes pressões sociais, levando a uma instabilidade social que se traduziria em situações de risco (criminalidade, violência, atividades predatórias). A desigualdade, portanto, estaria associada à produção de “males” públicos. Em termos de eficiência econômica, esse processo poderá implicar elevados custos em termos de uma alocação mal-orientada dos recursos com perdas de renda agregada.

Um ambiente instável eleva o custo de oportunidade dos investimentos, aumentando a insegurança com relação à garantia dos direitos de propriedade e da apropriação dos retornos dos investimentos. A situação de insegurança exigiria maiores esforços do Estado para a promoção da proteção, segurança, e correção dos distúrbios sociais, desviando recursos que poderiam ser gastos na produção de bens públicos (que garantiriam acesso à educação e saúde) e nos investimentos em infraestrutura e atividades produtivas. Portanto, os distúrbios

provocados pela desigualdade reduziriam os incentivos ao investimento, e, por conseqüência, afetariam negativamente as taxas de crescimento econômico (BARRETO et al., 2001; GARCIA e FURQUIM, 2001).

Por fim, argumentos baseados na função redistributiva do Estado procuram mostrar que, numa sociedade desigual e uma vez que as regras de funcionamento do sistema de tributação são decididas por um processo de votação, há grandes dificuldades para o processo de tomada de decisões coletivas. Os representantes daqueles indivíduos que ganham menos poderão votar a favor de maior tributação sobre a renda dos mais ricos, visando uma redistribuição de renda do capital para o trabalho.

Para aqueles representantes, uma elevação das alíquotas, nesse sentido, estaria contribuindo para uma redistribuição da renda gerada pelas taxas dos impostos (através de uma arrecadação que poderia ser utilizada em políticas de redistribuição de renda, cuja implementação seria de responsabilidade do Estado).

No entanto, esse sistema de tributação e de redistribuição pode provocar importantes distorções. A construção de um sistema de tributação, com o objetivo de atacar o problema da desigualdade, é uma decisão política que deve considerar as perdas de eficiência econômica decorrentes do problema do incentivo à não cooperação dos indivíduos com interesses diferentes. As decisões políticas podem reprimir a apropriação privada dos ganhos gerados por esforços de investimentos. As condições de eficiência são alteradas porque as decisões de investimento serão afetadas, podendo desencorajar novos projetos, destruindo os incentivos para os investimentos em capital físico e humano, implicando menor crescimento econômico (BARRETO et al., 2001; GARCIA e FURQUIM, 2001; LUSTIG et al., 2002).

A análise dessas abordagens aponta, portanto, para um resultado em que a desigualdade tem importantes associações com o processo de crescimento e desenvolvimento econômicos. Tem um efeito positivo sobre a acumulação de capital, embora restringido aos

estágios iniciais do desenvolvimento, quando a acumulação do capital físico é o principal. No entanto, tem um efeito negativo sobre o nível de investimento e a acumulação de capital humano e físico, à medida que as imperfeições de mercado, a instabilidade social e as restrições creditícias são fatores suficientemente limitadores.

A literatura recente tem sustentado o argumento de que há uma relação negativa entre desigualdade e crescimento econômico: uma maior desigualdade leva a um menor crescimento. Assim, a desigualdade seria um fator limitante do crescimento econômico devido a uma série de fatores. A desigualdade conduz à instabilidade política e social; à incerteza; à indivisibilidade dos investimentos (menos pessoas são capazes de acessar um volume mínimo de capital inicial necessário para realizar investimentos produtivos). Conduz ao menor investimento dados os efeitos de desincentivo e do maior risco; à desigualdade de oportunidades e de poder de pressão “lobbista” dos grupos com maior poder econômico - podendo levar, por exemplo, a vazamentos no sistema tributário (STEWART, 2000).

A desigualdade de oportunidades reduz a eficiência produtiva, implicando um obstáculo ao crescimento. Nesse sentido, a distribuição desigual não permite que parte dos indivíduos participe das oportunidades de investimentos (essencial para o crescimento e para escapar da armadilha da pobreza), dos lucros da atividade produtiva e, portanto, do consumo de bens e serviços, o que deprime a demanda e os lucros das atividades intensivas em tecnologia e capital humano.

Conclui-se, portanto, que a adoção de medidas em busca da redução dessas desigualdades teria importantes rebatimentos sobre a pobreza e o bem-estar. Essas iniciativas, que contribuiriam para a redução da pobreza, estariam, assim, promovendo o potencial de crescimento da economia.

No tocante aos determinantes da desigualdade e da pobreza, Sen (2000) estende a discussão para além dos conceitos de renda e de riqueza. A análise da desigualdade e da

pobreza não deve se restringir à desigualdade e à insuficiência da renda e da riqueza. É preciso ir além disso, considerando-se, de forma não menos importante, o acesso às oportunidades e as capacidades que os indivíduos devem ter para atingir o tipo e a qualidade de vida que desejam ter (“o tipo de vida que [a pessoa] tem razão para valorizar”²⁰).

A pobreza deve ser entendida como um problema de privação de capacidades que ele considera básicas e não unicamente como um problema de insuficiência ou baixo nível de renda. No caso da desigualdade, a desigualdade de renda guarda importantes diferenças com a desigualdade relacionada a outras variáveis como bem-estar, liberdade, qualidade de vida, acesso a bens e serviços de qualidade (o que amplia o conceito de desigualdade para “desigualdade econômica”).

A variável renda é um critério tradicional de identificação da pobreza e nas discussões sobre desigualdade. De fato, a privação de capacidades está fortemente relacionada com um baixo nível de renda, que pode ser determinado pela forma desigual como está distribuída, se colocando, assim, como uma das principais causas da pobreza.

Mas, é preciso estender a análise da pobreza e desigualdade para a perspectiva das capacidades, que agrega importantes informações para a compreensão “da natureza e das causas da pobreza e privação desviando a atenção dos **meios** (e de um meio específico que geralmente recebe atenção exclusiva, ou seja, a renda) para os **fins** que as pessoas têm razão para buscar e, correspondentemente, para as liberdades de poder alcançar esses fins” (SEN, 2000:112). Mais:

(...) é importante não perder de vista o fato fundamental de que a redução da pobreza de renda não pode, em si, ser a motivação suprema de políticas de combate à pobreza. É perigoso ver a pobreza segundo a perspectiva limitada da privação de renda e a partir daí justificar investimentos em educação, serviços de saúde etc. com o argumento de que são bons meios de atingir o fim da redução da pobreza de renda. Isso seria confundir os fins com os meios. (SEN, 2000:114)

²⁰ Sen (2000:109).

Sen (2000) entende como capacidades o poder de levar o tipo de vida que as pessoas valorizam, e consiste nas diferentes combinações (e que são alternativas) de várias ações e “coisas” (chamadas de “funcionamentos”) que uma pessoa julgue valioso fazer ou ter e que lhe são factíveis. Sendo assim, expandir as capacidades implica expandir as liberdades de realização de ações, de tomar decisões, agindo e provocando mudanças, em que os indivíduos exercem a sua livre condição de agente. Ao se ampliar as capacidades, expande-se a produtividade das pessoas e o poder destas em auferir renda, o que implicaria menor pobreza.

A desigualdade na distribuição da renda, da riqueza, das capacidades e das oportunidades está, portanto, associada (como causa e como consequência²¹) ao processo de exclusão social, que contribui para a perpetuação da pobreza e das dificuldades para o crescimento econômico (minando as potencialidades para o crescimento).

Assim colocam Lustig et al. (2002:10):

Social exclusion is associated (both as cause and effect) with a lopsided distribution of income, wealth, and opportunities and with lower prices and returns accruing to socially excluded groups from their productive activity, often as a result of overt discrimination or because, by virtue of their exclusion, they are prevented from exploiting externalities in production.

Dessa forma, a pobreza assume um caráter estrutural, pois deixa de ser um problema que se manifesta pela simples insuficiência de renda (ou uma simples questão de baixa renda) para ser compreendida como um problema representado pelas poucas posses de ativos (como educação, saúde, conhecimento) e pelas oportunidades produtivas que são associadas à posse de ativos.

A pobreza é um problema a ser combatido porque aqueles que são pobres recebem as rendas mais baixas, possuem poucos ativos, ou aqueles que lhes são disponíveis têm pouco valor de uso e para a troca por bens e serviços. Como consequência, esses indivíduos caem

²¹ Como causa, porque a desigualdade distributiva beneficia quem já tem mais recursos e dificulta o acesso, aos bens materiais e ao capital físico e humano, daqueles que estão nos grupos dos menos favorecidos. Como consequência, porque os excluídos têm menor qualificação, menor acesso à informação, menor produtividade, não participando dos ganhos gerados pelas atividades econômicas, reduzidas chances de mobilidade social, o que aprofunda e perpetua a desigualdade.

numa armadilha porque ficam sem condições de sair do ciclo que reproduz e aprofunda a situação de pobreza, sem conseguir aproveitar as oportunidades que lhes são apresentadas.

As armadilhas da pobreza restringem o potencial de desenvolvimento econômico e social do país ao comprometer as gerações futuras. A condição de pobreza reduz as oportunidades que um indivíduo pode ter na sociedade. Ao conduzir ao processo da exclusão social, são reduzidos os acessos à educação, ao sistema de saúde, ao mercado de trabalho, à renda: é dado início ao ciclo que leva à armadilha.

Aqueles que são pobres têm menores chances de qualificação e capacitação da mão-de-obra, estando sujeitos a postos de trabalho com menores salários, sujeitos à informalidade, a maiores riscos (doenças, acidentes de trabalho, desemprego). Dadas as novas tecnologias, estes encontram dificuldades cada vez maiores em reingressar no mercado de trabalho devido às novas exigências das atividades econômicas.

Cria-se, assim, um círculo vicioso, que é passado de geração a geração. Filhos de pais pobres correm maiores riscos de ficar fora da escola, de entrada precoce no mercado de trabalho, em que o custo de oportunidade de manter os filhos na escola é alto para as famílias pobres. Na idade adulta, os filhos das famílias pobres têm aumentada a sua vulnerabilidade diante do sistema econômico, com dificuldades de inserção no mercado de trabalho nos melhores postos dado o baixo nível de escolaridade e de conhecimentos. As transformações por que passa a economia mundial, com a crescente inovação tecnológica e maiores exigências em termos de qualificação para o trabalho, aumentam os riscos de exclusão nas sociedades com elevada proporção de pessoas pobres (WHYNES, 1994; DASGUPTA, 1997; LAVINAS e VARSANO, 1998; SOUSA et al., 2002).

Assim, a pobreza limita o crescimento possível, contribui para as pressões de precarização das relações de trabalho (ampliando as relações informais), para a redução da produtividade e competitividade da produção econômica. Como consequência adicional,

restringe a capacidade de geração de receita do governo, reduzindo a disponibilidade de recursos para programas e políticas públicas no combate à pobreza.

Uma menor desigualdade econômica reduz a pobreza, conduzindo ao maior desenvolvimento humano e, assim, das forças produtivas (via nutrição, saúde e educação). Gera aumentos da produtividade (dada a melhor distribuição dos fatores de produção, à maior capacitação das pessoas); maior acesso ao mercado de crédito e informação, permitindo maior igualdade na distribuição da riqueza e das oportunidades.

A menor desigualdade econômica, ao distribuir os ganhos de um crescimento econômico, terá importante impacto sobre a pobreza. E, ao desarmar as armadilhas da pobreza, retira os entraves às decisões de investimento, estimulando o crescimento. Para Lustig (2002) não há dúvidas de que o crescimento econômico beneficia os pobres. Mas, não menos importante, a redução da pobreza favorece o crescimento. A associação de baixo padrão de crescimento com persistência da armadilha da pobreza justificaria a adoção de políticas públicas que objetivam reduzir os fatores determinantes da pobreza.

A redução das desigualdades e, como consequência, da pobreza, portanto, deve ser vista como uma questão fundamental das relações entre ética e economia, um importante elemento do sistema de bem-estar social. Uma maior igualdade, nesse sentido, estimula a economia a um maior crescimento e riqueza, e, portanto, a um maior bem-estar social, que incorpora efeitos de eficiência e equidade.

1.3. Pobreza e Desigualdade no Brasil

A pobreza na América Latina é um problema que adquiriu um caráter estrutural, e seu combate tem dependido de reformas estruturais que atuem sobre as outras dimensões das causas da pobreza que não se resume à insuficiência e desigualdade na distribuição de renda.

Para Salama e Valier (1997) “a pobreza impõe rupturas, tanto nas formas da solidariedade quanto nos padrões de inserção internacional” (p.12).

No Brasil, apesar da elevada renda *per capita* nacional, a forma como a renda e a riqueza estão distribuídas, persistindo altamente concentrada, tem mantido os níveis de pobreza no país (FERREIRA e CAMARGO, 2001; ROCHA, 2000c; BARROS et al., 2000).

Segundo Stewart (2000):

Some relatively high-income economies have very unequal income distribution with the result that there are large cleavages in society and high levels of poverty, as in Brazil. Other countries with more equal income distribution have less poverty and there is a sense of fairness within the society which makes for political, as in Costa Rica. (p.1)

No final dos anos 80, reacendiam-se os debates sobre a pobreza e a desigualdade no Brasil, sobre o que se deveria entender por justiça social, face às transformações políticas por que passava o país, diante do processo de redemocratização política, da nova Constituição em 1988, que incorporava novos direitos sociais. Reacendia, também, a discussão sobre o papel do Estado na garantia daqueles direitos sociais, e o acesso daqueles que eram considerados excluídos do processo de construção da cidadania sob o novo regime político.

Ganhava força a concepção de pobreza associada à insuficiência de renda, ou seja, o conceito de pobreza absoluta: existe um nível mínimo de recursos necessários para acessar uma cesta de bens e serviços, atendendo às necessidades básicas para a sobrevivência, que é independente do tempo ou do espaço e da distribuição da renda na sociedade. Desse ponto de vista, se a renda de todas as famílias melhorasse (no sentido de ficar acima da linha de pobreza, um valor que demarca o limite entre ser e não ser pobre), eventualmente poderia não existir pobreza.

A partir da década de 90, as atenções se voltariam para os determinantes da pobreza, para a relação entre pobreza e desigualdade. Mendonça e Oliveira (2001) citam uma série de trabalhos que relacionavam pobreza e desigualdade. A pobreza também era concebida como

um problema de insuficiência de renda, e determinada pela forte desigualdade na distribuição da renda. Sendo assim, a pobreza considerada nas suas outras e diferentes dimensões continuava fora dos estudos sobre pobreza, assim como não se preocupava com a análise dos processos que determinam e conduzem à pobreza.

A partir do final dos anos 90, talvez por influência dos trabalhos de Amartya Sen²² – sobre as diferentes dimensões da pobreza – e de um novo discurso das instituições internacionais sobre determinantes outros da pobreza que não apenas a renda, surgem discussões sobre a pobreza no Brasil que recuperariam a dimensão ética dos problemas relacionados à pobreza e à desigualdade. A concepção de pobreza medida pela renda seria insuficiente para explicar a estabilidade do número de pobres ao longo do tempo, diante dos diferentes momentos de transformação econômica das diferentes taxas de crescimento econômico e de estratégias de distribuição e transferência de renda.

A pobreza e a desigualdade passavam a ser analisadas pela ótica das oportunidades, indo além das manifestações da pobreza e desigualdade baseadas no baixo nível de renda. O foco de preocupação era, então, desviado da insuficiência ou má distribuição da renda para os indicadores sociais de educação, saúde, desenvolvimento humano e exclusão social. Surgia a preocupação com o desenho e os rebatimentos das políticas públicas de combate à pobreza e a desigualdade e suas implicações regionais.

Para Lessa et al. (1997), citados por Mendonça e Oliveira (2001:85), a pobreza correspondia a uma situação de desigualdade extrema, representada pela forma desigual com que os indivíduos estariam envolvidos com a produção econômica, com o consumo, e a forma desigual do acesso aos bens públicos e aos direitos da cidadania.

Questões relacionadas com as transformações no mundo econômico e seus rebatimentos no mundo do trabalho e nas relações sociais (a abertura econômica, a crescente

²² No trabalho que lhe concederia o Prêmio Nobel de Economia de 1998.

desregulamentação econômica e seus impactos sobre a estrutura produtiva; os processos de flexibilização das relações de trabalho, de terceirização; a crescente informalização e o desemprego), passavam a compor as discussões sobre a manutenção dos indicadores de pobreza e desigualdade que, no final dos anos 90, se mantinham nos níveis vigentes nos anos 70 (ver Tabela A1 nos Anexos).

Cresceu o número de trabalhos²³ que viam nos indicadores básicos de desenvolvimento humano o grande gargalo para o desenvolvimento econômico e como determinantes das desigualdades econômicas e, por consequência, da pobreza no Brasil. Cresceu a importância de iniciativas dirigidas à oferta de melhor saúde, à garantia de melhor nutrição, melhores oportunidades de ocupação e investimentos (com vistas também para a área rural), melhores condições de acesso à escola e à renda.

A educação passaria a ser um elemento central nas discussões sobre alternativas de políticas públicas no combate à pobreza e promoção da mobilidade social. Ressurgiam as preocupações com a reinserção social dos excluídos, com os direitos universais, e com os critérios de justiça social face às dificuldades orçamentárias com as quais o poder público se defrontava para decidir sobre as políticas públicas na esfera social.

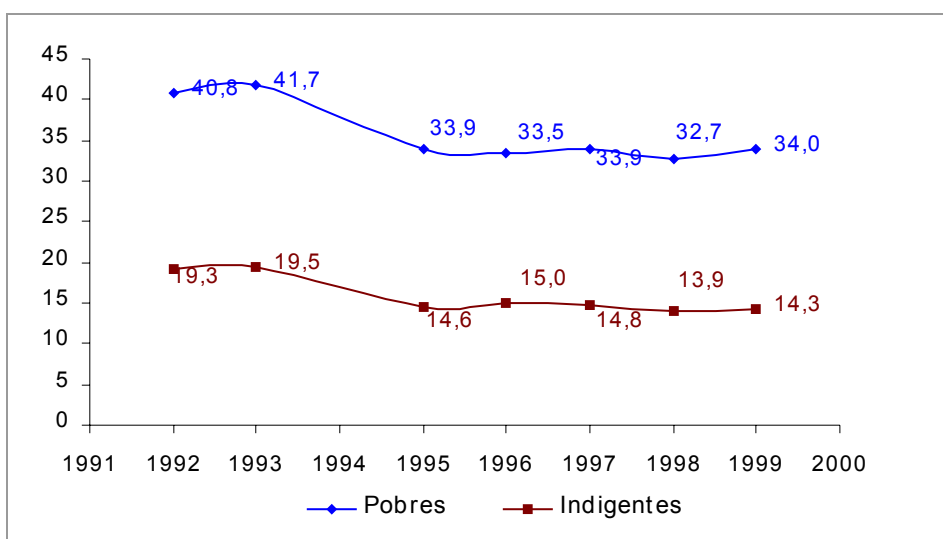
1.3.1. Números da Pobreza e Desigualdade no Brasil

Nos últimos relatórios do Banco Mundial, o Brasil aparece como sendo um país que alcançou melhoras nos indicadores sociais (taxa de mortalidade infantil, taxa de matrícula, maior expectativa de vida). No entanto, ao longo dos anos 90, os níveis de pobreza e a diferença entre os que recebem mais e os “despossuídos” vêm mantendo uma estabilidade perturbadora. Os números do final dos anos 90 e início desta década mostram praticamente o mesmo desempenho de cerca de trinta anos passados. O Brasil ainda ocupa um dos lugares entre os países mais desiguais do mundo.

²³ São exemplos: Pochmann (2002); Sousa et al. (2002), Suplicy (2002), Demo (2001; 1997); Lisboa e Menezes-Filho (2001), Henriques (2000).

Dados do IPEA, apresentados no Gráfico 1, revelam que, para o Brasil, a proporção de pobres se reduziu de 1992 a 1999, embora tenha se estabilizado em torno de 33% a partir de 1995. A proporção de indigentes, número de pessoas vivendo com menos da metade do valor da linha de pobreza, apresenta o mesmo desempenho.

Gráfico 1 – Brasil: Proporção de Pobres e Indigentes – 1992-99

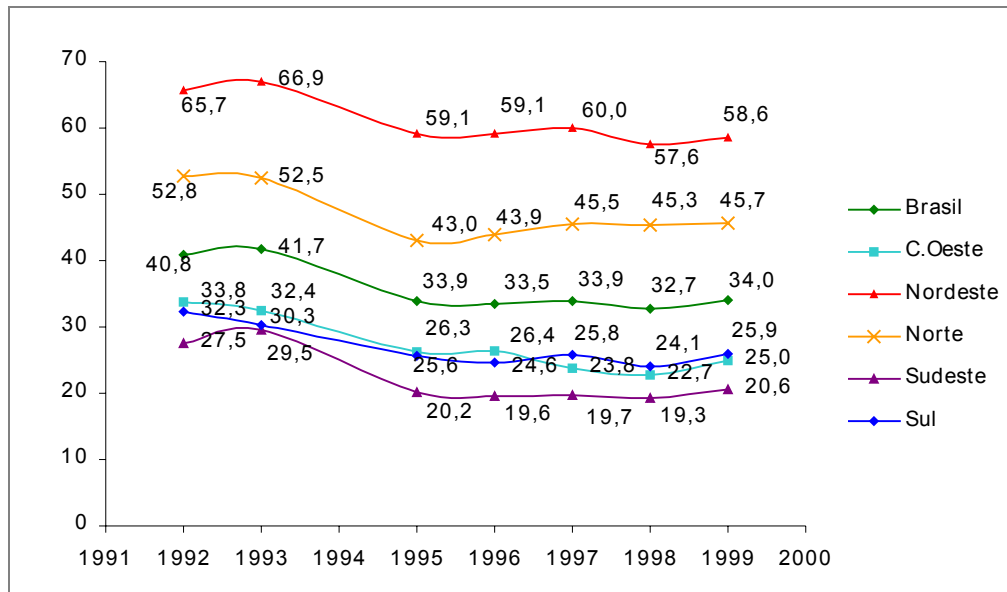


Fonte: IPEA (2002)

Obs: A proporção de pobres é calculada com base na linha de pobreza usada, de R\$ 109,00 per capita, em média para o país. Indigentes são aqueles que ganham menos da metade da linha de pobreza.

Dentro do país, estão mantidas as grandes desigualdades entre as regiões brasileiras. A análise por região mostra a grande disparidade dos indicadores entre as regiões, denunciando a gravidade da pobreza nas regiões menos desenvolvidas do país. O Nordeste aparece como a região com os piores indicadores. Tomados os dados por região, a região Nordeste apresenta a mais elevada proporção de pobres e indigentes (ver Tabela A2 nos Anexos).

A proporção de pobres no Nordeste veio apresentando um declínio ao longo dos anos 90, acompanhando a tendência para o país. No entanto, os números se mantêm alarmantes: mais de 58% da população nordestina recebeu menos de R\$109,00 por mês segundo dados do IPEA (2002).

Gráfico 2 - Brasil e Grandes Regiões: Proporção de Pobres: 1992-99

Fonte: IPEA (2002)

Obs: A proporção de pobres é calculada com base na linha de pobreza usada, de R\$ 109,00 *per capita*, em média para o país. Indigentes são aqueles que ganham menos da metade da linha de pobreza.

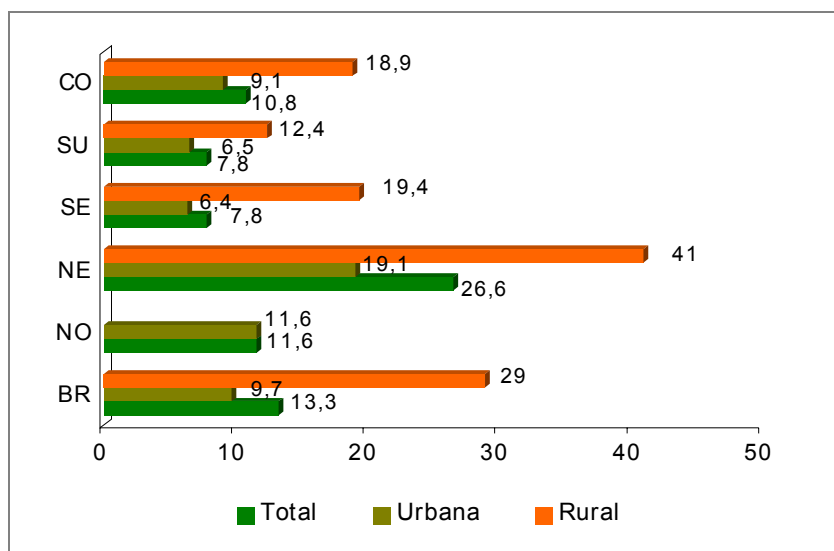
Diante da necessidade de decidir por onde uma política de combate à pobreza deveria começar, as indicações se voltam para o Nordeste. Comparada com os números entre as regiões, a extensão da pobreza é maior para Nordeste e Norte, cujos indicadores estão acima dos números para o Brasil. No caso das regiões Sul, Sudeste e Centro-Oeste, a proporção de pobres em cada uma delas está abaixo daquela para o total do país (Gráfico 2).

Os dados da PNAD de 1999 revelam algumas das outras características de quem são e onde estão os pobres no Brasil. Mais de 49% das pessoas residentes em domicílios particulares, no Brasil, pertenciam à classe de renda familiar *per capita* de 0 a 1 salário-mínimo. Esta proporção cresce no Nordeste, atingindo mais de 71% das pessoas, estando à frente de todas as demais regiões brasileiras.

Em termos de composição familiar, ainda são as famílias que pertencem às classes de renda familiar *per capita* inferiores que têm maior número de filhos (para aquelas de renda familiar *per capita* de até $\frac{1}{4}$ do salário-mínimo, a média brasileira é de mais de 3 filhos, número que cai sensivelmente para famílias de classes superiores: 1,3 filhos para famílias

com mais de 2 salários-mínimos *per capita*). No Nordeste, cerca de 74% dos casais com filhos pertencem à classe de renda familiar *per capita* de até 1 salário-mínimo (sendo que desses, 49% pertencem à classe de até ½ salário-mínimo).

Gráfico 3 – Brasil e Grandes Regiões: Taxa de Analfabetismo – 1999



Fonte: IBGE (2000)

Os números sobre taxa de analfabetismo, apesar de relativo sucesso na redução do analfabetismo alcançada nos últimos anos (uma queda de 4 pontos percentuais entre 1992 e 1999), se mantêm preocupantes em algumas áreas do país (Gráfico 3). Novamente o Nordeste ganha destaque pelo pior desempenho. Na região, das pessoas de 15 anos ou mais, 26,6% são analfabetas em 1999, número que sobe consideravelmente na área rural, 41%. A taxa de analfabetismo funcional²⁴ preocupa um pouco mais. Dos brasileiros com 15 anos ou mais, mais de 29% tem no máximo 3 anos de estudos, número que para o Nordeste aumenta para mais de 46% em 1999 (ver Tabela A3 nos Anexos).

Apesar dos avanços obtidos com os indicadores sociais (apontados nos relatórios do Banco Mundial dos últimos anos), estão mantidas as desigualdades de acesso aos serviços de

²⁴ Proporção de pessoas com escolaridade menor ou igual a 3 anos de estudos (IBGE, 2000).

saúde e de educação, com elevados déficits de educação e uma proporção ainda elevada de pessoas consideradas analfabetos funcionais.

Segundo Pochmann e Amorim (2003), que coordenaram os trabalhos para o mapeamento da exclusão social no Brasil, o Nordeste também ocupa lugar de destaque quando a discussão se volta para o problema da exclusão social. No Atlas da Exclusão Social²⁵ do país, dos mais de 5500 municípios brasileiros, 41,6% foram classificados em situação de extrema exclusão social. Destes, mais de 72% estão no Nordeste, o que corresponde a mais de 1650 municípios com sérias dificuldades para o desenvolvimento sócio-econômico.

Em nível de município, dos 100 municípios com as piores condições de vida, 75 deles estão no Nordeste. Na região, os estados do Maranhão e do Piauí se destacam por reunirem o maior número desses municípios. Os demais estados nordestinos apresentam mais de 90% dos municípios com elevada exclusão social, exceto os estados do Rio Grande do Norte e da Bahia (que apresentam uma proporção menor de municípios com os piores indicadores) (POCHMANN e AMORIN, 2003).

Daqueles 100 municípios, outros 23 estão na região Norte. Nas regiões Sul e Sudeste estão as menores áreas de exclusão social, e é em Minas Gerais que está a maior concentração de municípios com indicadores ruins, em especial ao norte do estado, incluindo-se dois dos municípios com as piores condições de exclusão. O problema de exclusão reforça a situação do Nordeste, que concentra os piores indicadores e que deve merecer prioridade na atenção das políticas públicas na área social.

²⁵ O Atlas da Exclusão Social analisa o grau de desigualdade social entre as diferentes regiões brasileiras, e foi construído a partir dos trabalhos com o Índice de Exclusão Social, calculado com base em informações sobre o padrão de vida digno da população de cada município, sobre o nível de conhecimento da população e sobre o risco juvenil (em que se considerou a taxa de homicídios e a participação de jovens de 0 a 19 anos na população). O Índice de Exclusão Social considera, portanto, escolaridade, alfabetização, pobreza, desigualdade social, formalização do emprego, concentração de jovens, índice de violência, e varia de 0 a 1. Quanto mais próximo de 0, piores são as condições sociais. Detalhamento em Pochmann e Amorim (2003).

Este resultado parece refletir a diferente participação no processo de formação e de desenvolvimento econômicos de cada região brasileira. Ao longo desse processo, o país vem mantendo uma grande heterogeneidade entre as diferentes regiões, com áreas de baixo e de elevado desenvolvimento sócio-econômico.

Este cenário reforça a necessidade de se combinar crescimento econômico com políticas de inserção social e econômica. A pobreza como um conceito relativo que se refere à estrutura de bem-estar e à inserção social e econômica dos indivíduos, e não apenas reconhecida como uma condição de insuficiência de renda, estaria determinada por dois fatores que agem simultaneamente sobre a condição do agente. Estaria determinada (1) pelo baixo nível de renda *per capita* e (2) pelo elevado grau de desigualdade econômica: desigualdade na distribuição da renda, de ativos e de oportunidades.

Quando a análise se volta para uma comparação de indicadores da área urbana e da área rural, e por tipo e composição das famílias, as desigualdades também são acentuadas. Segundo as informações do Projeto Fome Zero (PFZ), calculadas com base na PNAD de 1999 (Tabela A4 nos Anexos), no Brasil, 27,8% das pessoas vivem com uma renda familiar *per capita* inferior a R\$68,48 mensais (a linha de pobreza utilizada)²⁶. Na área urbana, esta proporção de pobres é de cerca de 23%, situação que é agravada quando considerada a população rural, da qual mais de 45% viviam com uma renda familiar *per capita* inferior à linha de pobreza (Graziano da Silva et al., 2001).

A análise em nível de região reforça a posição do Nordeste: é a que apresenta a maior proporção de pobres na área rural, mais de 59% da população rural. Em contraposição, a região Sul apresenta uma das menores proporções de pobres em termos de região (cerca de 18%, perdendo apenas para o Sudeste), e a menor proporção de pobres na área rural (28,4%).

²⁶ Esta é a linha de pobreza média para o país. Os coordenadores do PFZ consideraram uma linha de pobreza usada pelo Banco Mundial, que desde 1985 é de US\$ 1,00/dia *per capita*. Com base na paridade de poder de compra de 1985, este valor era, em 1999, equivalente a US\$ 1,08/dia *per capita*. De fato, se formos considerar o valor do salário-mínimo em setembro de 1999, de R\$ 136,00, a linha de pobreza equivale a ½ salário mínimo.

Estes números parecem refletir o forte desenvolvimento das atividades rurais, tanto das grandes atividades agropecuárias quanto da pequena agricultura.

Considerando-se a família como unidade de análise, a proporção de famílias pobres no Brasil é de 21,9%. Esta aumenta significativamente para a região Nordeste, onde mais de 40% das famílias vivem com uma renda familiar *per capita* abaixo da linha de pobreza. O documento que lança o Projeto Fome Zero apresenta informações bastante detalhadas, para Brasil, sobre as famílias pobres e as famílias não pobres. A Tabela 4 apresenta informações segundo características selecionadas.

Tabela 4 – Brasil: Famílias Pobres e Não-Pobres – 1999

Características selecionadas das Famílias ^(a)	Em %	
	Famílias Pobres	Famílias Não-Pobres
Nível de Instrução da Pessoa de Referência	100,0	100,0
Nunca freqüentou escola e 1ª série do 1º grau	34,4	15,7
1º Ciclo do 1º Grau	24,6	15,3
2º Ciclo do 1º Grau	28,5	30,6
1º Grau completo e 2º Grau incompleto	7,8	13,3
2º Grau completo e superior incompleto	4,1	16,8
Superior completo	0,3	8,1
Sem declaração	0,3	0,2
Tipo de Família	100,0	100,0
Casal sem filhos	3,8	12,5
Casal c/ filhos menores de 14 anos	37,5	23,2
1 filho	9,5	10,9
2 filhos	13,2	9,2
3 filhos ou mais	14,8	3,1
Mãe c/ filhos menores de 14 anos	5,4	1,9
Casal ou mãe c/filhos de 14 anos ou mais	10,3	26,0
Casal ou mãe c/ filhos menores de 14 anos e de 14 anos ou mais	37,2	21,8
Outros tipos de famílias	5,8	14,6
Ocupação	100,0	100,0
Famílias de pessoas não-ocupadas ^(b)	18,1	12,7
Com membros recebendo aposentadoria e/ou pensão	7,5	11,6
Sem aposentados e/ou pensionistas	10,6	1,1
Famílias ocupadas	81,9	87,3

Fonte: Graziano da Silva et al. (2001), baseados na PNAD – 1999.

(a) Famílias Tipo 1 da PNAD – 1999.

(b) Não-ocupadas na semana de referência da PNAD – 1999 (realizada em setembro de 1999).

A proporção de pessoas de referência das famílias com baixo nível de instrução é elevada nas famílias pobres. Nestas, 59% das pessoas de referência nunca freqüentaram a

escola ou no máximo chegaram a completar 4ª série primária (1º ciclo do 1º grau completo). Outros 28,5% chegaram a completar, no máximo, a 8ª série primária (2º ciclo do 1º grau), números que nas famílias não-pobres é de 31% e 30,6%, respectivamente.

Em termos de composição familiar, 37,5% das famílias pobres se caracterizam por serem compostas de casais com todos os filhos menores de 14 anos, número que para as famílias não-pobres é um pouco menor, cerca de 23%. Destes, casais com 3 ou mais filhos menores de 14 anos aparecem em maior proporção nas famílias pobres, 14,8% contra cerca de 3% entre as famílias não-pobres. É maior, também, o número de famílias pobres de mães com filhos menores de 14 anos: 5,4% contra 1,9% entre as não-pobres.

Os números sobre o nível de instrução da pessoa de referência e sobre o perfil por tipo de família reforçam a importância das políticas públicas de combate à pobreza que se utilizam de mecanismos cujo objetivo seja o de reduzir os problemas relacionados à armadilha da pobreza.

Também chama a atenção a participação, pertencendo às famílias de não-ocupados, de aposentados e/ou pensionistas. A proporção de famílias não-pobres com membros que recebem aposentadoria e/ou pensão é maior: 11,6% contra 7,5% nas famílias pobres. Isso permite inferir que os benefícios previdenciários desempenham papel importante na composição da renda familiar.

Considerando-se a linha de pobreza usada, e considerando-se o valor mínimo das aposentadorias (de um salário-mínimo) e as pensões, estes contribuem para que as famílias saiam da condição de pobreza. Aqueles números para a área rural são ainda mais importantes, reforçando a importância da contribuição dos benefícios para a renda da família. Entre as famílias pobres de não-ocupados na área rural, 39,5% contam com membros que recebem aposentadoria e/ou pensão, contra 93,5% nas famílias não-pobres. Isso reforça a importância

da Previdência Rural como mecanismo de garantia de renda mínima, contribuindo para a redução da pobreza medida pela renda nas áreas rurais (GRAZIANO DA SILVA et al., 2001).

Segundo o Censo Demográfico 2000, o número de idosos chefes de família cresceu de 60,4% para 62,4% do total de pessoas com 60 anos ou mais de idade, no período de 1991–2000. O rendimento dessas pessoas aumentou 63%, contra 42% no caso dos rendimentos de todos os chefes de família. Na área rural, a participação da renda do idoso ganhou maior importância: enquanto todos os chefes da família na área rural perceberam um aumento de renda de cerca de 53%, na renda dos idosos esta variação foi de 76,8%, boa parte devida ao sistema previdenciário que estende o acesso à aposentadoria rural a partir do início dos anos 90 (através da universalização dos benefícios previdenciários rurais, definida na Constituição de 1988) (IBGE, 2002).

Some-se a isso a importância que tem a renda dos idosos, principais beneficiários do sistema de previdência brasileiro, uma vez que esta impacta sobre a renda *per capita* da sua família e, portanto, sobre o grau de pobreza desta família. Quando a renda média dos idosos ultrapassa a renda familiar *per capita*, a sua contribuição pode determinar uma melhora da renda familiar e o resgate para fora da condição de família pobre. Neste sentido, os idosos desempenham papel decisivo na redução da intensidade da pobreza da família.

A persistência dos números sobre a pobreza e a desigualdade no Brasil é incompatível com o objetivo de elevar o bem-estar social no país. Portanto, crescem as preocupações com o combate às desigualdades, ao mesmo tempo em que os esforços, para reduzir o grau de pobreza no país e para provocar mudanças nas condições sócio-econômicas dos hoje excluídos, tomam lugar na condução das políticas públicas dos últimos anos.

Capítulo 2

Políticas Públicas de Combate à Pobreza: Contribuições e Limites

Segundo Seers (1969), em Sachs (2001:493), para se avaliar se um país está se desenvolvendo é preciso analisar três elementos centrais. Primeiro, o que está ocorrendo com a pobreza; segundo, o que está acontecendo com a desigualdade, e, por fim, o que está ocorrendo com o desemprego. Considera-se que um país está atravessando uma fase de desenvolvimento quando há melhora percebida nas três esferas. Mas, se do contrário, a situação se deteriorar com relação a um dos fatores, e, em, especial com relação aos três, ainda que a renda *per capita* tenha se elevado, causaria “estranheza” chamar o resultado de “desenvolvimento”. Alguma intervenção em termos de políticas públicas se justificaria pela busca de melhor bem-estar social.

Para Lustig et al. (2002), a presença de falhas de mercado pode acabar gerando uma situação em que estão combinados baixo crescimento econômico e persistência das armadilhas da pobreza. Neste caso:

(...) there is an opportunity to implement one-shot policies to move the economy toward more efficient equilibria. (...) one-time up-front partial subsidies can ease these constraints and create an equilibrium with more skilled workers and stronger growth potential (p. 5)

Sachs (2001) trata das fragilidades do Brasil no campo do desenvolvimento. Chama a atenção para os vinte anos do que define de “quase–estagnação”, que sinalizam para o esgotamento do padrão de crescimento econômico. Este é marcado pelas contradições do processo de desenvolvimento concentrador e excludente que, “sustentado por desigualdades cada vez maiores na repartição da renda, encontra limites na insuficiente expansão do mercado interno” (p.491).

Apesar do Brasil estar posicionado no grupo em que se encontram os países mais ricos do mundo, dado o PIB real *per capita* brasileiro, segundo o ranking do Relatório do PNUD²⁷ de 1999, a proporção de pobres e de indigentes vem se mantendo estável ao longo dos anos 90, o que justifica a máxima de que “o Brasil não é um país pobre, mas um país injusto e desigual, com muitos pobres” (IPEA, 2000).

Para Ferreira e Camargo (2001), o país começa o novo século com cerca de 29% da sua população vivendo com uma renda mensal domiciliar *per capita* menor do que R\$ 74,48²⁸, em que persistem também os níveis de desigualdade. Diante dessa realidade, ganha importância a concepção de que as políticas públicas, através das políticas de transferências de recursos e/ou de bens, assim como políticas que afetem a economia nacional (com objetivos macroeconômicos), têm importantes implicações no combate à pobreza.

Como tal, essas políticas assumem importante papel no processo de crescimento econômico, ao prover condições para evitar o agravamento da pobreza e o aprofundamento das crises de crescimento durante as situações adversas por que passam as economias (como no caso de choques externos e de crise econômica), em especial nas economias em desenvolvimento. Sendo assim, os países devem construir mecanismos que suavizem o impacto provocado pelas crises econômicas sobre os indivíduos na condição de pobres.

²⁷ Relatório de Desenvolvimento Humano do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD).

²⁸ Linha de indigência calculada com base nas necessidades calóricas mínimas recomendadas pela FAO, utilizando as informações da Pesquisa de Padrões de Vida, pesquisa do IBGE, em 1996, trazidas a valor de 1999 (Ferreira e Camargo, 2001; Ferreira et al. 2000).

Segundo Lustig et al. (2002), entre esses mecanismos estão os arranjos que protegem os gastos públicos pró-pobres diante de políticas de ajustamento fiscal e estrutural que limitam as despesas públicas.

A relação entre o *trade-off* entre eficiência e equidade e a importância dos programas de transferência de renda como mecanismo de combate à pobreza é objeto permanente das discussões sobre políticas públicas. A intervenção do Estado na economia pode ser justificada pela busca da eficiência e da equidade, e a ação de políticas públicas tem a função de melhorar o nível de bem-estar e de renda da economia, produzindo melhores indicadores sociais.

Na área social, as políticas e os gastos públicos (e, assim, consideradas políticas sociais) têm um apelo, na sua maioria, de políticas de transferência de renda. É uma forma de intervenção que visa alguma redistribuição de renda e/ou da riqueza no combate à pobreza, buscando atingir aquela que seria a sua principal causa, a desigualdade na distribuição da renda e da riqueza (que se transforma na desigualdade econômica e social).

A pobreza é, em grande medida, considerada como problema de insuficiência de renda. No entanto, este conceito vem sendo ampliado para um problema de insuficiência não apenas de renda, mas sim de ativos e de oportunidades econômicas e sociais. Nesse sentido, cresce a importância das ações que visam a redistribuição não apenas de renda, mas também de outros ativos (riqueza, terra, oportunidades).

Segundo Mendonça e Oliveira (2001), ao conceber pobreza como um problema de insuficiência de renda, as políticas sociais assumiram um caráter assistencialista (uma mera transferência monetária de recursos) que não gera, necessariamente, maior renda nem eleva o nível sócio-econômico. Não raro, as políticas públicas na área social são baseadas apenas nas transferências na forma monetária ou em espécie, que visam garantir os chamados direitos sociais mínimos, como de ter acesso a uma cesta básica de alimentos.

Ao representarem um ingresso adicional de renda, as transferências geram alguma melhora do bem-estar econômico daqueles beneficiados. Porém, esse é um efeito de curto prazo (que busca reduzir as mazelas mais agudas da pobreza e da desigualdade). É desejável, no entanto, que os programas na área social se estendam às manifestações de caráter estrutural da pobreza, como o déficit de capacidades e o não-acesso às oportunidades de investimento, produção e trabalho.

Apesar da renda ser um importante meio de acessar outros bens e ativos (como educação e saúde), a atuação de programas públicos na área social, que atendam não apenas ao problema de renda insuficiente, estariam garantindo maiores e melhores capacidades enquanto agente econômico, aumentando o potencial das pessoas em conseguir uma renda mais elevada. Sendo assim, ao se pensar em políticas de combate à pobreza, é preciso entender que essa é uma relação de “mão-dupla”: devem dar instrumentos que capacitem o indivíduo, aumentando o poder de auferir melhores e maiores rendas. No longo prazo, a distribuição dos recursos, assim conduzida, tem importantes desdobramentos, com a dinamização das atividades econômicas, a partir da sustentação da demanda, garantindo o poder aquisitivo e a capacidade de consumo de um segmento maior da sociedade.

A preocupação com a pobreza enquanto consequência da forte desigualdade sócio-econômica tem chamado a atenção, na literatura e nos debates, para a compreensão de políticas públicas na área social como sendo intervenções do Estado no âmbito das políticas sociais estruturadas no que a literatura tem apontado como direitos sociais universais e igualitários. São os casos dos programas da Previdência Social (um conjunto de direitos e de obrigações públicas com o objetivo de dar proteção aos indivíduos diante das contingências da vida e das situações de vulnerabilidade, como nos casos de velhice, invalidez, viuvez, desemprego involuntário, doenças, acidente de trabalho, desamparo) e as dirigidas à educação

e à saúde (SEN, 2000; MENDONÇA e OLIVEIRA, 2001; FERNANDES e PAZELLO, 2001).

Além disso, os indivíduos são guiados por incentivos, de tal forma que as políticas públicas devem considerar os efeitos de incentivo que os beneficiários terão ao se considerarem aptos a receber os benefícios. A importância aqui reside na preocupação com o comportamento dos agentes, que não devem ser esperados permanecer passivos às políticas públicas, mas sim de forma reativa, levando aos vazamentos que os programas de combate à pobreza poderão sofrer.

O Estado surge como provedor principal porque há uma série de dificuldades que inviabiliza a provisão de transferências pelo setor privado. Um conjunto de problemas e riscos com formas de financiamento, relação custo–benefício, de seleção adversa, de risco–moral, fraudes e vazamentos desincentivam a atuação do setor privado, o que justificaria, pela lógica da eficiência, a atuação do setor público na implementação dos programas sociais, com a função de promover maior bem-estar social (na concepção de um Estado de Bem-Estar Social ou *Welfare State*²⁹).

Segundo Ramos (1998), parece haver um consenso sobre a dificuldade de adequar o que se compreendia como *Welfare State* e as tendências estruturais da economia, principalmente as relacionadas com o mercado de trabalho. A crescente incorporação de novas tecnologias, que impõe transformações no mundo do trabalho, reduz as ofertas de postos de trabalho, provocando maior desemprego, o que é mais forte entre aqueles que não puderam se capacitar para as novas atividades.

A precarização do trabalho, as pressões para a maior flexibilização das relações de trabalho, o aumento do desemprego, do desalento têm trazido sérias implicações ao sistema de proteção social (em especial, ao sistema previdenciário), ao afetar, negativamente, a

²⁹ “(...) cujo objetivo é promover o bem-estar dos indivíduos, através de uma redistribuição da renda e da riqueza (ativos) comprometida com a idéia de justiça.” Lavinias (1999:2) .

constituição de uma base contributiva mais sólida. Apesar dos esforços governamentais para a extensão da contribuição previdenciária às atividades informais, a parcela contributiva destas permanece em níveis residuais (IPEA, 2002).

A crescente internacionalização das relações de produção e de comércio, a própria crise fiscal do Estado, e as dificuldades para a retomada do nível de atividades e do crescimento econômico, são fatores importantes que, dados os seus efeitos, geram entraves para o exercício das funções dos governos no modelo de uma economia do bem-estar.

A necessidade de aumentar a competitividade, reduzindo custos de produção, tanto pela incorporação de novas tecnologias quanto pela redução do custo da mão-de-obra, cria pressões para a redução dos encargos sociais. A redução do nível de atividade econômica reduz a capacidade contributiva e a geração de recursos que financia as ações do *Welfare State*, colocando em questionamento a sua capacidade de financiar o sistema de proteção social e de enfrentamento do que ficou conhecido por dívida social brasileira e exclusão social, que amplia a demanda pelos mecanismos de proteção social³⁰.

A despeito dessas dificuldades e dos problemas que tem enfrentado, o sistema de proteção social oferecido pelo Estado tem exercido importante papel na extensão de direitos e no resgate da cidadania para parcelas significativas da população brasileira, expresso pelo aumento tanto da cobertura previdenciária e dos programas quanto do valor médio (e na preocupação com o valor) dos benefícios. No meio rural, em especial, isso se deve à atuação do sistema previdenciário.

O sistema de transferências e de emissão de benefícios sociais tem importante peso nos gastos do governo e sobre a renda da economia. Na composição do gasto público federal destinado à área social, os gastos da Previdência e Assistência Social (incluindo os benefícios

³⁰ Mais sobre esta discussão, ver Silva (1997).

a servidores)³¹ perfazem mais de 70% do total e correspondem a cerca de 10% do PIB em 1998. Daqueles, 48% do total foram alocados para a Previdência, pouco mais de 2,0% para a Assistência Social e cerca de 20% foram gastos com os benefícios a servidores. Dos outros 30% gastos em programas na área social, a educação e cultura (excluindo merenda escolar) receberam 6,7% dos recursos e a área da saúde 13,5% (IPEA, 2000).

Segundo estudos do Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS), o principal fator que explica o reduzido nível de contribuição é a insuficiência de renda. Mais de 40% dos não-contribuintes pertencem à faixa de renda que vai de 0 a 2 salários-mínimos. A não contribuição se deve a situações em que, embora estejam ocupadas, as pessoas não recebem rendimentos (recursos) de cuja parcela possam se dispor para destinar ao pagamento de contribuição social, ou que recebem rendimentos inferiores ao salário-mínimo (PINHEIRO, 2000).

Embora o sistema de proteção social brasileiro busque gerar um mecanismo de transferência progressivo, existem algumas correntes de estudo que afirmam que foram sendo criadas distorções na distribuição de benefícios, acentuando o padrão das desigualdades individuais e regionais dentro do Brasil, com indefinições da clientela-alvo, com problemas de ineficácia da utilização dos recursos, com reduzido grau de sucesso na redução dos desequilíbrios que levam à exclusão social.

A necessidade de se encontrar alternativas para enfrentar a realidade da pobreza e desigualdade que se mantêm diante das transformações sócio-econômicas, no Brasil e em todo o mundo, amplia as análises e proposições sobre a possibilidade de adotar programas alternativos aos do sistema de proteção social tradicional, como os programas de garantia de

³¹ A finalidade básica da Previdência Social geral é a de garantir aos seus beneficiários “os meios indispensáveis de manutenção, quando na inatividade por motivo de velhice, incapacidade para o trabalho ou tempo de serviço, ou por motivo de morte do responsável pela manutenção de dependentes; reforço de salário para atender a encargos familiares (salário-família)”. *A Previdência ao Alcance de Todos*, MPAS: www.mpas.gov.br.

renda mínima (PGRM's). A adoção de políticas de garantia de renda passa a orientar o debate sobre os rumos que serão seguidos pelo Estado de Bem-Estar Social.

A partir dos anos 90, as políticas públicas ampliam os mecanismos de ação, que além das transferências de renda monetária, e combinados a essas, provocariam transformações sobre a condição econômica e social das famílias beneficiadas. Num contexto em que há dificuldades na definição dos papéis que devem ser exercidos pelos governos federal, estadual e municipal no combate a essa dívida, e em que a prioridade dada ao ajuste das variáveis macroeconômicas tem limitado, há mais de vinte anos, a promoção do desenvolvimento, surgem pressões para repensar os desenhos e a condução das políticas públicas sociais.

2.1. O Papel das Políticas Públicas no Combate à Pobreza e à Desigualdade Econômica

As políticas públicas, que, de alguma forma afetem essa distribuição, terão importantes implicações sobre os pobres, o que torna o *trade-off* entre eficiência e equidade uma questão também central para políticas de combate à pobreza.

Para Bardhan e Udry (1999) os agentes econômicos podem considerar que o objetivo de redistribuição em favor dos mais pobres, através de transferências de renda monetária ou por meio da provisão de bens e serviços, seja um argumento suficientemente plausível para justificar algum sacrifício em termos de eficiência. Mas esse processo não deve implicar elevados custos em termos de uma alocação mal-orientada dos recursos com perdas de renda agregada, para que seja economicamente sustentável.

Sen (2000) trata de um dos resultados clássicos da teoria econômica: na ausência de imperfeições de mercado, as forças de mercado (num mercado competitivo) levariam a uma situação de eficiência econômica, em que não é possível melhorar os resultados gerados pelo

mecanismo de mercado de modo a aumentar o bem-estar de todos os indivíduos³². Ganha importância não apenas a utilidade gerada pelas opções e oportunidades, mas também a atração despertada por estas opções a todas as pessoas, as opções úteis que de fato estarão à disposição das pessoas³³.

Esse resultado garante a eficiência alocativa, mas nada garante sobre a equidade na distribuição das oportunidades. Nada garante que todos tenham acesso às melhores delas e delas obtenham ganhos de bem-estar, com liberdade de escolha e com capacidade de realização de projetos e investimentos.

Além disso, os mercados não operam da forma competitiva ideal, e a presença das imperfeições e falhas de mercado determina perdas de eficiência e a desigualdade econômica tal qual discutida na seção 2.1.. Ou seja, surgem situações em que há indivíduos que estão em desvantagem nas transações de mercado, em que as oportunidades não são igualmente compartilhadas; os crescentes avanços tecnológicos têm intensificado o problema de assimetria e imperfeição de informações. Considerado o problema do acirramento das desigualdades, aqueles com maior poder econômico acabam se beneficiando de decisões políticas e econômicas a seu favor (o poder “lobbista”).

Na presença de falhas de mercado (em que “os sinais de mercado podem ser enganosos, e as conseqüências do livre mercado podem ser um grande desperdício de capital, efeito do empenho privado em empreendimentos mal orientados ou míopes, ou do desperdício privados de recursos sociais”³⁴), a perda de eficiência e a produção de externalidades resultantes dessas falhas, que provoca perdas e custos sociais, justificariam a presença de outras instituições, chamadas a intervir para a correção daquelas falhas.

³² Sen (2000) trabalhando com o conceito de eficiência econômico dos modelos de equilíbrio geral – o conceito de Pareto-Eficiência do Teorema de Arrow-Debrew (p.141).

³³ Trata-se da importância que as opções apresentam não somente pela utilidade que geram, na escolha feita pelas pessoas, mas também pela qualidade das opções, quais são as opções consideradas úteis que estarão à disposição (Sen, 2000).

³⁴ Segundo a lógica intervencionista de Adam Smith citada por Sen (2000:149).

Surge daí a importância do papel do Estado, que, bem colocado por Sen (2000), decorre da “necessidade de equilibrar o papel do Estado – e de outras instituições políticas e sociais – com o funcionamento dos mercados”³⁵. Nesse sentido, as ações das políticas públicas na promoção de oportunidades econômicas e sociais básicas para a maior equidade e justiça social são complementares aos mecanismos de mercado. Aquelas ações estariam criando as condições para que os indivíduos, hoje sujeitos a condições desiguais de acesso aos benefícios de um crescimento econômico e de realização econômica de suas ações, se utilizem em condições de igualdade dos mecanismos gerados no mercado.

Ao discutir a importância de uma intervenção do Estado, é preciso considerar, ao mesmo tempo, a eficiência por meio da liberdade do mecanismo de mercado e os problemas de equidade, que se relacionam com a intensidade dos problemas que envolvem a desigualdade social e econômica, e se traduzem nas graves privações e pobreza.

A questão fundamental que deve permear as decisões de políticas direcionadas ao combate à pobreza é se elas estão sendo eficientes com relação ao seu objetivo, se estão tornando os pobres menos pobres. As políticas públicas que se baseiam apenas na transferência de renda, e que, portanto, trabalham apenas com a concepção de pobreza medida pela renda, não são eficientes no objetivo de tirar as pessoas da condição de pobreza.

Para Whytes (1994), embora as políticas públicas de combate à pobreza estejam garantindo às famílias pobres uma renda maior do que elas, de outro modo, receberiam como resultado das forças de mercado, isso não lhes permite (não as habilita a) escapar das circunstâncias que determinaram a situação inicial de pobreza para elas. Na verdade, isso poderá servir apenas para perpetuá-la.

Ou seja, enquanto as políticas públicas não trabalharem para combater a pobreza enquanto privação de capacidades, de liberdades, de oportunidades, suas medidas poderão ser

³⁵ Sen (2000:151)

inócuas. É a desigualdade econômica, no acesso às oportunidades, e não apenas a desigualdade na distribuição da renda, que acaba contribuindo para a geração de pobreza. É a desigualdade econômica que determina uma desigualdade de capacidades, que leva à armadilha da pobreza.

Mecanismos que permitam que os indivíduos acumulem ativos (e não apenas renda) são defendidos como sendo uma forma mais efetiva de reduzir a pobreza. São mecanismos que não se resumem apenas à redistribuição da renda e dos ativos existentes, mas que se estendem na necessidade de dar instrumentos que capacitem os indivíduos a sair da armadilha da pobreza.

Não é suficiente que as políticas públicas abram oportunidades econômicas se parte importante da população não tem e continua sem condições apropriadas de acessar as possibilidades de investimentos, emprego e renda que podem ser geradas. Nas palavras de Sen (2000:144):

O problema da desigualdade se magnifica quando a atenção é desviada da desigualdade de renda para a desigualdade na distribuição de liberdades substantivas e capacidades. Isso ocorre principalmente devido à possibilidade de algum ‘acoplamento’ de desigualdade de renda, de um lado, e vantagens desiguais na conversão de renda em capacidades, de outro. Este último aspecto tende a intensificar o problema da desigualdade já refletido na desigualdade de renda. Por ex, uma pessoa incapacitada...que apresente alguma desvantagem pode, por um lado, ter dificuldade para auferir uma renda apropriada e, por outro, também enfrentar dificuldades ainda maiores para converter renda em capacidades e em uma vida satisfatória. (...).Essa relação entre potencial para auferir renda e potencial para usar a renda é um conhecido fenômeno empírico nos estudos sobre pobreza [*o problema da armadilha da pobreza: não saber o que fazer de produtivo com a renda em dinheiro*]. A desigualdade interpessoal de renda nos resultados de mercado pode tender a ser magnificada por esse ‘acoplamento’ de baixas rendas com desvantagens na conversão de rendas em capacidades. (*Grifos nossos*)

Entre os principais tipos de política pública que visam reduzir as desigualdades e melhorar a distribuição da renda, gerando oportunidades, estão aquelas relacionadas aos gastos em educação e saúde; de redistribuição dos ativos (como a Reforma Agrária, que visa a redistribuição da riqueza-estoque; a política de microcrédito), e políticas de proteção social e

provisão de renda (de transferência de renda, sistema previdenciário, seguro-desemprego). Ou seja, são gastos públicos que visam reduzir a desigualdade na distribuição da renda. Sendo esta um dos principais determinantes da pobreza, os gastos públicos contribuem para o processo de redução da pobreza, na sua forma de gastos sociais.

Os gastos públicos, assim entendidos, devem promover a eficiência – ao corrigir os problemas decorrentes das falhas de mercado – e a equidade – ao melhorar a distribuição do bem-estar econômico. A preocupação com os resultados distributivos dos gastos públicos decorre das questões que surgem sobre as imperfeições de mercado, sobre o impacto da incidência tributária, em particular do papel redistributivo do sistema tributário, e das restrições fiscais enfrentadas pelo setor público, na figura do governo, que aparece como principal agente provedor de serviços públicos e sociais considerados como essenciais.

2.2. Desenho das Políticas Públicas

Embora os gastos sociais absorvam cerca de dois terços do orçamento federal, equivalendo a 20% do PIB, e representem a conta que cresce mais do que os demais setores do Governo Federal, o Brasil vem mantendo um desempenho insatisfatório no que diz respeito ao seu nível de pobreza, com mais de 30% da sua população sem recursos o suficiente para atender as suas necessidades mínimas. O mesmo ocorre com relação à distribuição de renda, persistindo uma grande desigualdade da distribuição e acesso à riqueza (FERREIRA e CAMARGO, 2001; IPEA, 2000).

Essa situação acentua a importância e a necessidade de se aprofundar as análises sobre como aumentar a eficiência e a eficácia das políticas públicas, especialmente dos gastos sociais, de forma a garantir que os recursos cheguem àqueles que apresentam maiores necessidades e enfrentam o problema da exclusão.

Os trabalhos de Barros et al. (2000a), Rocha (2000b), IPEA (2000) indicam que o problema não está na ausência ou insuficiência de recursos para enfrentar o problema da desigualdade e da pobreza no Brasil. Considera-se que os gastos com políticas públicas na área social são elevados como proporção do PIB, e o problema estaria, então, na estrutura, na forma como operam os gastos sociais.

Cresce o debate a respeito das distorções tanto das políticas baseadas na focalização quanto naquelas em que se defende a universalização, dada a relação de custo-eficácia envolvida nas decisões de política econômica e para o desenho das ações públicas na área social. Coloca-se em questão o problema do desperdício e o custo e sucesso de se atingir objetivos mais urgentes, como o de redução efetiva da pobreza.

2.2.1. Focalização versus Universalização

O debate sobre a focalização *versus* universalização das políticas sociais tem sido orientado pela escassez de recursos, em tempos de crescentes demandas sociais e em que o Estado assume importante função na área social.

Apesar do volume de recursos usado em políticas sociais, a presença ainda de elevada parcela da população mais pobre mal assistida e de desvios de recursos para pessoas de classe de renda menos desfavorecidas (ou seja, rendas que não podem ser consideradas baixas) parece dar respaldo para aqueles que argumentam que a persistência do problema da pobreza e da desigualdade se deve à má focalização dessas políticas. Portanto, em se tratando, em especial, das políticas de transferência, a dificuldade em eliminar ou reduzir a pobreza não estaria na falta de recursos. Estaria no desenho das políticas e dos programas para a área social.

Segundo Ferreira e Camargo (2001), no Brasil, o gasto público social não é focalizado nas famílias mais pobres:

(...), enquanto alguns programas de assistência social, como as pensões e aposentadorias previstas pela Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS); o programa de reforma agrária, e a educação primária tem relativamente bons níveis de focalização (aqui definidos como programas em que pelo menos 30% do gasto total é apropriado pelo quinto inferior da distribuição de renda domiciliar per capita), a maior parte do gasto 'social' fica aquém dos 20% de gasto para os 20% mais pobres. (...) os gastos destes programas – que incluem educação superior, aposentadorias e benefícios dos servidores públicos, e até os gastos consolidados do SUS – é pior distribuído do que a própria renda. (pp. 3-4)

Sendo assim, cresce a importância da focalização, dadas as restrições que envolvem o orçamento dos governos e suas implicações para o desenho dos programas de transferência, principalmente quando o objetivo é de combater a pobreza. A focalização permitiria ao governo executar políticas de redução da pobreza de maior eficácia e menores custos, tendo os recursos direcionados mais efetivamente para as áreas mais necessitadas. Tem-se argumentado que a adoção de benefícios universais (não focalizados) apresenta elevados custos e falha no que diz respeito a atingir os pobres, com reduzido impacto sobre a pobreza (SEN, 1996).

Para Cohn (1995), o debate está relacionado com o problema do enfrentamento da pobreza e na formulação de programas e políticas sociais voltados para dois objetivos distintos, o de aliviar a pobreza e o de superação da pobreza. A focalização deve ser a base das políticas que visam o alívio da pobreza, que requer ações de caráter imediato, de curto prazo, focalizadas sobre grupos mais vulneráveis. No caso da superação da pobreza, são ações de caráter permanente, com retornos dos resultados no longo prazo, buscando garantir, a todos, equidade do acesso aos direitos sociais, o que lhes confere a característica de universalização enquanto políticas sociais.

Há duas formas de se entender o conceito de focalização. A primeira considera a focalização como meio de racionalizar os recursos, otimizando seu uso ao direcioná-lo para o atendimento dos mais necessitados, defendendo a concentração de esforços na população

mais carente, como forma de aliviar as conseqüências das políticas de ajuste macroeconômico que provocariam elevados custos sociais. Num contexto de crise de financiamento do Estado de Bem-Estar, defende-se a implementação de programas direcionados à habitação e saneamento, geração de emprego e renda, educação e assistência social.

A segunda vertente entende a focalização de forma mais abrangente, onde as ações caminham para a universalização do atendimento, buscando “beneficiar todos e **mais** a quem tem menos”, em que o gasto social deve contemplar não somente a garantia dos direitos sociais, mas também a execução de programas de combate à pobreza. Entram nesse perfil de programa os de garantia de renda mínima (IPEA, 2000).

Contra a focalização estão argumentos de que se perpetuam as desigualdades; de que, ao focalizar pobres, políticas para pobres costumam ser programas pobres (de poucos recursos), e de que são ações que atentam contra o princípio universal da igualdade de direitos. De fato há fatores que impõem dificuldades à focalização dada a capacidade dos agentes econômicos de reagir em resposta às políticas públicas dirigidas ao combate da pobreza, gerando custos diretos e indiretos da focalização.

Sen (1996; 2000), Atkinson (1996), Fernandes e Pazello (2001), Anuatti Neto et al. (2000), Gelbach e Pritchett (1997), entre outros, analisam possíveis dificuldades e distorções resultantes da focalização. Primeiro, há problemas no atendimento aos critérios de elegibilidade ao benefício, que se traduz no problema de assimetria de informação. Aqueles que não atendem aos critérios poderiam ter estímulos a forjar as informações, e, portanto, leva à crítica de que seria um sistema que recompensa os trapaceiros e penaliza a honestidade. Os agentes apresentam incentivos para alterar seu comportamento ou não revelar as informações verdadeiras com o objetivo de se beneficiar com determinados esquemas de focalização (ATKISON, 1996).

Segundo, há o problema da distorção de incentivos (ou incentivos adversos). Os programas focalizados podem alterar o comportamento econômico das pessoas: quando o critério de elegibilidade está baseado na renda, a possibilidade de perder o benefício, no caso em que se passa a ganhar mais com a produção (trabalho), pode desincentivar as atividades econômicas. Para Anuatti Neto et al. (2000), como uma das formas mais comuns de focalização consiste em reduzir os benefícios à medida que a renda se eleva, isto impõe uma elevada taxa marginal de tributação sobre a renda, o que pode desencorajar o trabalho.

Um terceiro fator está relacionado aos efeitos da focalização, que exige a identificação das pessoas como elegíveis ao recebimento do benefício segundo algumas características. Isso pode gerar o sentimento de estigma, no momento em que a caracterização de um beneficiário pode ter rebatimentos sobre o auto-respeito³⁶, a partir do que o recebimento do benefício pode provocar alguma desutilidade.

Quarto, há importantes custos administrativos, perdas de privacidade e de autonomia individual, além de problemas com corrupção. Como principal obstáculo, está o problema da informação que é imperfeita e que pode determinar custos administrativos e de monitoramento quando da necessidade de se identificar quem são os pobres, ou quem são aqueles aptos a receber um determinado benefício. Qualquer sistema de focalização envolve decisões discriminatórias nas quais os tomadores de decisão julgam a candidatura a elegíveis. São procedimentos que, ao ter que extrair informações sobre as capacidades e as condições econômicas das pessoas, geram elevados custos invasivos, produzidos na revelação das informações que podem ferir a privacidade das pessoas. Some-se a isso o problema da assimetria de poder que envolve o julgamento dos pedidos, que pode gerar perigo de corrupção.

³⁶ Sen (1996, 2000) recorre a John Rawls, segundo quem o auto-respeito talvez fosse o bem primário mais importante sobre o qual uma teoria da justiça enquanto equidade deveria se concentrar.

Por fim, sobre a sustentabilidade política e qualidade das políticas focalizadas. Quando os beneficiários não têm representatividade política e/ou são pouco informados, cria-se uma dificuldade para garantir a manutenção dos programas e da qualidade destes. Quando ocorre uma focalização sobre os mais pobres, corre-se o risco dos recursos destinados aos programas serem bastante reduzidos, insuficientes para garantir a qualidade e extensão de cobertura aos mais necessitados.

Daí decorre o argumento de que programas que beneficiam exclusivamente pessoas pobres acabam se transformando em programas pobres, que se transforma em argumento de defesa dos programas universalistas. Sendo assim, a inclusão dos não-pobres garantiria a qualidade do programa, e a universalização garantiria o direito de receber o benefício, se transformando num mecanismo de focalização através da auto-seleção (FERNANDES e PAZELLO, 2001).

Não obstante esses fatores, o argumento central a favor da focalização reside no fato de que, quanto mais urgente é o uso de recursos, escassos, para atender ao objetivo de combate à pobreza, menor deve ser o desperdício e menor deve ser o custo de se atingir a redução do número de pobres. É um problema de maximização do benefício que se obtém com a redução da pobreza (maior bem-estar social) sujeita a alguma restrição de recursos. Para atingir um resultado com eficiência, políticas públicas dessa natureza devem envolver alguma focalização, em que seria razoável a certificação de que os benefícios chegam até os pobres e essencialmente aos pobres.

Além disso, existe o argumento de que alguma focalização é melhor do que nenhuma focalização. Embora muitos possam decidir trapacear, há outras tantas pessoas que agiriam com honestidade, revelando informações, o que deve ser considerado como um resultado geral que ainda é melhor do que não focalizar e ter que prover recursos para todos, o que não garantiria maior bem-estar. É preciso considerar que, na presença de assimetria de

informações, a tentativa de eliminar as ações fraudulentas gera o risco de não se atender aos que são honestos e realmente precisam dos benefícios. Como Sen (2000) coloca:

Ao tentar eliminar o erro do ‘tipo 1’, a inclusão de não-necessitados entre os necessitados, muito provavelmente se cometeriam graves erros do ‘tipo 2’, ou seja, não seriam incluídas algumas pessoas realmente necessitadas entre as qualificadas para receber benefícios. (p.161)³⁷

Anuatti Neto et al. (2000) argumentam que, em termos de bem-estar e apesar das possíveis distorções (em especial dos incentivos adversos):

(...) uma política social focalizada [é], do ponto de vista de bem estar, preferível a uma política de universalização dos benefícios. A eliminação dos benefícios dos contribuintes mais ricos, com a conseqüente redução dos impostos necessários para financiar tais benefícios, tenderia a reduzir as distorções no sistema de preços e elevar a renda dos mais produtivos. Estes últimos acabariam, ao final, pagando um montante líquido de impostos (descontado os benefícios recebidos) mais elevado. Caso esse aumento de impostos seja transferido para os que continuam recipientes dos benefícios sociais, todos terminariam em melhor situação. Deste modo, esta última situação é Pareto superior ao sistema de universalização dos benefícios. (p.1)

Assim, a capacidade de se formular uma política pública bem focalizada depende da qualidade das informações disponíveis e dos mecanismos disponíveis para a verificação da veracidade daquelas. São fatores relacionados à condição de agente dos indivíduos e ao enfoque informacional sobre a privação não apenas de renda, mas, também, de capacidades, importantes para a identificação das características relevantes para o desenho dos programas.

Há, no entanto, defesas pela universalização da concessão dos benefícios, baseadas no conceito de direitos de cidadania e da garantia de uma renda de cidadania. Suplicy (2002)³⁸ defende o pagamento de uma renda mínima a todos os cidadãos (que deve se iniciar por aqueles sem recursos para desempenhar suas funções sociais e econômicas básicas e sem

³⁷ Fernandes e Pazello (2001) referem-se aos dois tipos de erros aos quais estão sujeitos aos mecanismos de focalização: o de vazamento do programa, equivalente ao erro do “tipo 1”, e o de ineficiência no alcance, equivalente ao erro do “tipo 2” de Sen (2000). Dada a presença de assimetrias de informação, que dificulta a perfeita identificação das pessoas qualificadas para receber os benefícios, os esforços dos formuladores das políticas públicas de combate à pobreza devem ser no sentido de minimizar, simultaneamente, os dois tipos de erro.

³⁸ A defesa da universalização está fundamentada nas reflexões de economistas e filósofos sobre os direitos da cidadania, bem representados por Thomas Paine, segundo quem todas as pessoas deveriam “ter o direito inalienável de participar da riqueza de uma nação” (SUPLICY, 2002). Ver também: Suplicy e Buarque (1996).

recursos suficientes para a própria existência), baseado no princípio de que “todos os cidadãos de um país devem ter direito ao usufruto da riqueza nacional”.

Segundo esta concepção, baseada na idéia de equidade, a cada indivíduo é transferida, incondicionalmente – independente de condição social ou de contribuição para um sistema de proteção social – uma renda básica uniforme, considerada um salário de cidadania. Isto garantiria o poder, comum a todos os indivíduos, de dispor de riqueza inicial, atribuindo igual poder de compra dentro do mercado.

No caso de alguns programas na área social, que englobam a provisão de serviços ligados à saúde e à educação, a universalização é defendida em função da essencialidade desses “direitos” (saúde e educação), responsáveis pela alavancagem social. Consideradas provisões sociais básicas, devem ser de direito universal, um direito inalienável de todo cidadão, e, assim, garantido a todos, independente da posição social ocupada, provocando uma melhora de bem-estar para todos.

Fato é que, no Brasil, historicamente, as políticas públicas na área social não têm beneficiado os segmentos dos mais pobres, não sendo capazes de alterar estruturalmente a, e nem de promover as condições para a superação da, situação de pobreza e exclusão social.

Desde meados dos anos 80, os programas na área social assumiram forte caráter assistencialista (como os programas de concessão de cestas básicas e de cupons para a compra de leite), de curto-prazo, clientelistas dada a ausência de avaliação de foco, com problemas de desvios por não considerar a capacidade de escolha dos pobres. Na passagem para os anos 90, a extensão dos benefícios previdenciários e de outros direitos fixados pela Constituição de 1988 enfrentaria dificuldades por não definir as fontes de financiamento e não considerar os impactos sobre os incentivos econômicos (caso da previdência). Depois, os ajustes macroeconômicos adotados ao longo dos anos 90 levaram à adoção de políticas sociais que buscaram amortecer os efeitos dos programas de estabilização, do desemprego e da redução

do crescimento econômico, beneficiando essencialmente os segmentos formais da economia (FGV, 2001; POCHMANN, 2002).

Consideradas como políticas universalistas, as políticas públicas na área social beneficiaram mais aos ricos do que aos pobres (em que não-pobres se apropriavam, nesse sentido, de recursos que seriam destinados aos pobres), não sendo capazes de reduzir as desigualdades. Esses desvios podem ser explicados pelo fato de que os recursos, financiados pela arrecadação via sistema tributário, altamente regressivo³⁹, têm produzido benefícios que não são acessados pelos pobres (a exemplo da previdência, de serviços na área da saúde, da educação superior, como ressaltaram Ferreira e Camargo (2001), em que são os menos pobres que se apropriam dos serviços e benefícios produzidos), aprofundando e reproduzindo, desta forma, as desigualdades.

O sistema de proteção social brasileiro é caracterizado pelo alto grau de centralização em nível federal, com dificuldades com as fontes de financiamento (baseadas em recursos fiscais e tributários, que ao depender da dotação orçamentária gera forte instabilidade). Há problemas de superposição de programas e clientela, de cunho essencialmente compensatório, muitas vezes discriminatório e considerado injusto por vincular a concessão do benefício ao nível de renda e à condição junto ao mercado de trabalho (COHN, 1995).

É reconhecida a importância dos argumentos pela universalização dos benefícios sociais, em especial daqueles considerados básicos. No entanto, dada a limitação dos recursos econômicos disponíveis, é preciso fazer escolhas em função dos problemas que se colocam mais urgentes, sem, com isso, ignorar as distorções, custos e incentivos envolvidos.

³⁹ A referência é feita com relação à fonte dos recursos que financiam as políticas sociais. O sistema é considerado regressivo porque grande parte da arrecadação é gerada com os impostos que incidem, direta ou indiretamente, sobre o consumo, e os mais pobres da população acabam se colocando como financiadores. Sobre este tema, cuja discussão foge aos limites deste trabalho, ver Vianna et al. (2000) e Siqueira (2001).

2.3. Renda Mínima e Inclusão Social: combinando políticas compensatórias e estruturais

Entendida a focalização como instrumento necessário frente às limitações de recursos e à urgência no tratamento dos problemas e demandas sociais, a discussão se volta para os critérios a serem adotados pelas políticas públicas na área social.

No debate de qual o melhor caminho para combater a pobreza e a exclusão social, assegurando o direito à cidadania a todas as pessoas, vem se fortalecendo a concepção de um problema de privação de capacidades⁴⁰ e de acesso a facilidades econômicas; de insuficiência para gerar as capacidades mínimas para acessar as oportunidades que permitam a participação econômica, e não apenas de baixa renda. A ênfase é sobre a formação de um estoque de ativos e não sobre o fluxo de renda, e as atenções se voltam para as diversas dimensões do bem-estar social. Para a FGV (2001:7) é “preciso ir além do óbvio, como baixa renda, para se entender a pobreza; é necessário entender mais porque os pobres recebem menos”. Ou seja, o impacto dos programas sociais sobre o bem-estar dos indivíduos tem sido avaliado com base não apenas no acesso à renda e o que, a partir dela, se pode obter em termos materiais, mas também considerando-se as oportunidades que lhes são geradas e a forma com que delas tiram proveito. Nesse sentido, cresce a importância das políticas públicas que combinam transferência de renda e formação de capacidades, em especial relacionadas à educação e à formação de capital humano.

Não se reduz, com isso, a importância do problema da pobreza que se manifesta através da insuficiência de renda. Soma-se, a essa preocupação, aquela que se volta para a necessidade de prover meios para que os indivíduos tenham acesso às oportunidades de escolha, de usos, e de reprodução e ampliação autônoma da renda, e para a inclusão social.

⁴⁰ Ver Sen (2000), capítulos 1, 3 e 4, em especial pp. 74-76.

Passa a ganhar destaque o conjunto de diferentes programas que visam combinar ações compensatórias com ações estruturais, como defendem os trabalhos da FGV (2001).

Como ações compensatórias estão as políticas públicas que se baseiam na transferência de um fluxo renda, com o objetivo de reduzir a pobreza no curto prazo, concedendo um benefício que tem o significado de uma adição suplementar de renda. A vantagem está na velocidade com que os efeitos são sentidos, imediatos ao recebimento do benefício. No entanto, têm a desvantagem de ter efeitos que são, em geral, transitórios e temporários: no momento em que cessar a concessão do benefício, na forma das transferências, os indivíduos acabam voltando para a situação original. É o caso dos programas de transferência de renda, seguro-desemprego, previdência social, frentes de trabalho, distribuição de cestas básicas⁴¹.

No caso das políticas estruturais, o objetivo é promover uma transferência de estoque de ativos, com ações que desenvolvam a capacidade de geração e acúmulo de renda permanente, contribuindo para a (re)inserção social dos pobres e excluídos. Como tal, são ações cujos efeitos são sentidos no longo prazo, o que imputa certa lentidão na percepção desses efeitos, e que pode trazer alguma dificuldade na sua defesa como instrumentos essenciais no combate às armadilhas da pobreza. É o caso das políticas públicas na área de educação, saúde, infraestrutura, a exemplo das ações para a provisão de educação, combate ao trabalho infantil e crescimento da alfabetização, políticas de microcrédito, reforma agrária.

Segundo a FGV (2001), o problema das políticas públicas brasileiras na área social é o predomínio do aspecto compensatório, que “não deixa raiz na vida dos indivíduos” e que

⁴¹ Segundo Lavinias (1999:5), “os programas compensatórios são reconhecidos como pouco eficazes e bastante ineficientes, corroborando evidências de que o compensatório pouco agrega ao bem-estar dos grupos sociais em situação de risco alimentar e extrema pobreza. (...). No entanto, a magnitude da indigência que ainda hoje compromete o desenvolvimento do país não permite que se descartem medidas compensatórias que possam verdadeiramente aliviar a pobreza e assegurar um patamar básico de cidadania”.

“uma vez interrompido o programa, a sua condição volta ao status marginalizado original” (p. 9)⁴².

O que se coloca como ideal, em termos de desenho das políticas públicas e dos programas de combate à pobreza, é que estes sejam uma combinação daquele dois tipos básicos de ações, que terão importantes rebatimentos sobre a população mais pobre. A combinação de transferências de fluxo de renda com transferências de estoque de ativos exercem efeitos persistentes, duradouros, atuando sobre a formação de capacidades e funcionamentos das quais trata Sen (2000) e da forma como defende a FGV (2001), agindo como um instrumento de alavancagem social e combatendo a pobreza estruturalmente.

No campo das políticas estruturais, a combinação com os investimentos e incentivos à educação ganham terreno no desenho dos programas. Os investimentos em educação produzem externalidades positivas à medida que o retorno desses investimentos para a sociedade é elevado:

(...), dados os benefícios da educação básica compartilhados pela comunidade, que podem transcender os ganhos da pessoa que está recebendo a educação, a educação básica pode conter também um componente de bem público (...). As pessoas que recebem educação obviamente se beneficiam com isso, mas, adicionalmente, uma expansão geral da educação e alfabetização em uma região pode favorecer a mudança social (até mesmo a redução da fecundidade e da mortalidade, [...]), além de ajudar e aumentar o progresso econômico que beneficia também outras pessoas. (SEN, 2000:154)

Considerado o importante papel da educação, entende-se que há uma complementaridade natural entre as transferências de renda e as políticas de geração de renda, que envolvem a formação de capital humano. Ou seja, para que os efeitos sejam duradouros, é preciso transferir renda e dar condições de converter renda em capacidades, e essa é uma

⁴² “A maior parte das políticas adotadas não mira os desvalidos; aquelas que miram não acertam o alvo ou quando acertam, não proporcionam efeitos duradouros em suas vidas. Em suma, a dificuldade está na qualidade das ações sociais. (...) Além da falta de alvo e pontaria, as nossas políticas sociais atacam tipicamente conseqüências e não as causas da miséria. (...) Pobres precisam, acima de tudo, de oportunidade, e não de caridade. (...) em muitos casos, as pessoas dispõem de ativos mas não conseguem aproveitar as oportunidades produtivas associadas à sua posse.” (FGV, 2001:5)

função da educação.

Neste sentido, as iniciativas de políticas públicas com os programas de transferência de renda atrelados à educação – como os de bolsa-escola – têm-se mostrado inovadoras, adotando critérios de elegibilidade que permitam a focalização em famílias mais necessitadas, utilizando informações observáveis, buscando mecanismos que reduzam os custos operacionais e de administração, para evitar vazamentos. Esse tipo de transferência tem, ainda, a seu favor o fato de que não restringe a liberdade de escolha do indivíduo, que, ao receber recursos monetários, é o responsável pela decisão de consumo que lhe possa gerar o maior nível de bem-estar.

2.4. Programas de Garantia de Renda Mínima: Concepção e Desenho

O apelo dos PGRM's está baseado no fato de que estes podem atender à característica desejável de neutralidade sobre o plano orçamentário, pois um programa pode ser desenhado atendendo ao objetivo de realocação das rendas dos indivíduos na economia, seja via transferência de recursos entre e intragrupos e/ou por modificação na estrutura de impostos e alíquotas existentes. Porém não se deve perder de vista que o objetivo desse tipo de proposta não deve ser entendido como o de reduzir a desigualdade ou de eliminar a pobreza por si só, mas sim de modificar a estrutura dos fatores determinantes da desigualdade e da pobreza e suas conseqüências⁴³.

Entendidos como programas cujo objetivo é garantir uma renda mínima ou uma complementação de renda, o debate a respeito dos riscos dos PGRM's e as armadilhas relacionadas ao desemprego e pobreza (desestímulo ao trabalho, problemas de informação,

⁴³ Silva (1997) apresenta o debate internacional sobre os fundamentos teóricos, diferentes concepções, os argumentos de defensores e opositores dos diferentes desenhos dos programas de garantia de renda mínima. Todo o Capítulo 2 da obra é dedicado a esse objetivo. Essa discussão, e no grau de profundidade e detalhamento, foge aos limites do presente trabalho.

custos administrativos, vazamentos, ineficiência no alcance), decorrentes do desenho dos programas, produz um conjunto de diferentes modelos adotados em diferentes países⁴⁴.

Os programas que contemplam a necessidade de superar a pobreza, reduzir a desigualdade de renda e de oportunidades, atreladas a medidas na área de educação, são considerados estratégicos dada a importância que o fator educação vem assumindo na promoção das condições para que o segmento dos mais pobres superem a situação de pobreza e exclusão social.

Silva (1997) apresenta a definição de programa de renda mínima como um programa de “transferência monetária a indivíduos ou a famílias, prestada condicional ou incondicionalmente; complementando ou substituindo outros programas sociais, objetivando garantir um patamar mínimo de satisfação de necessidades básicas” (p.16).

Segundo Silva (1997), se remetendo a Goujon (1994), o que as diferentes propostas de renda mínima apresentam em comum é a necessidade de racionalização do sistema de proteção social, em substituição das diversas modalidades de benefícios por uma renda monetária com o que os beneficiários atenderiam as suas necessidades básicas recorrendo ao mercado, atendendo à racionalidade econômica. Há no desenho dos programas de renda mínima uma lógica de redistribuição de renda, ao permitir que todos participem de uma fração da riqueza nacional.

No Brasil, o debate público sobre a adoção de uma política de garantia de renda mínima se inicia em 1991 com a apresentação do projeto de lei do Senador Eduardo Matarazzo Suplicy que institua o PGRM, que beneficiaria a todo cidadão brasileiro que atendessem aos critérios de elegibilidade⁴⁵. A partir daí, uma série de propostas surgiram e

⁴⁴ Ver Silva (1997) e Lavinias (1998).

⁴⁵ Na proposta inicial, o benefício seria concedido a todo brasileiro com idade maior de 25 anos, com rendimentos brutos mensais inferiores a R\$ 240,00 (a valores de 1998), em valor equivalente a 30% da diferença entre os rendimentos e o valor estabelecido como limite. Sobre a história e detalhes das discussões sobre os programas de garantia de renda mínima no Brasil, ver Suplicy (2001); Amaral (1998); Lobato (1998).

seriam implementadas em nível federal, dos estados e municípios.

Um grande conjunto de propostas de leis e de política social, estas baseadas em transferências focalizadas e condicionais, destinadas ao combate à pobreza, tem sido elaborado. São várias as formas assumidas pelos programas brasileiros, em que o benefício se constitui de uma transferência monetária, destinado a famílias vivendo em situação vulnerável e de privação associada à pobreza.

Em geral, o objetivo dos programas é de contribuir para que as famílias assumam uma trajetória que permita a sua inclusão social (reduzindo a probabilidade de reprodução da e/ou de regresso à condição de pobres; ou seja, eliminando a armadilha da pobreza). Uma característica comum aos programas implementados no Brasil é a de que a elegibilidade está condicionada à presença de dependentes menores de 14 anos e à frequência à escola daqueles em idade escolar.

Considerando-se as discussões sobre as distorções que os PGRM's podem apresentar, as principais propostas, a partir do que outras contribuições agregaram critérios e elaboraram outras propostas, estão baseadas no pagamento de um benefício que garante a renda mínima por meio de um imposto de renda negativo, em geral dirigida à família, e no pagamento de uma renda básica incondicional.

No caso do Imposto de Renda Negativo – IRN (*Negative Income Tax*), a proposta da concessão do benefício está vinculada ao mecanismo de arrecadação. Fixado um limite de renda (equivalente à linha de pobreza), aqueles que apresentam um rendimento acima do limite pagariam imposto e aqueles que recebem valor abaixo do limite receberiam um benefício, que consiste de uma renda variável complementar. Às famílias que se encontram abaixo da linha de pobreza é transferido um valor que equivale a uma proporção da diferença entre aquele valor limite e a renda da família.

Fixada uma renda mínima socialmente aceitável (definida pela linha de pobreza), o IRN concede uma renda complementar (diferencial em relação às outras rendas recebidas) que diminui à medida que outros ganhos aumentam. À medida que os ganhos gerados por estas outras rendas aumentam, até o limite fixado, o benefício concede um acréscimo de renda em relação ao que se obteria se não tivesse atividade remunerada, o que serve para não desestimular as pessoas ao trabalho (SUPLICY, 2001; SILVA, 1997). Apesar da preocupação com o desestímulo ao trabalho, os críticos argumentam que há o problema de se obter informações corretas sobre a renda das famílias e de se estigmatizar as famílias ao separar as que se encontram abaixo das que se encontram acima da linha de pobreza, entre outras (SILVA, 1997).

Uma outra proposta, a de uma renda básica incondicional, equivale a um benefício único, uma renda mínima universal, a que todos os residentes de uma determinada área ou país teriam direito a receber, independente de condição social ou econômica. Estaria garantindo uma segurança básica a todo cidadão, sem desincentivar o trabalho ao definir um valor idêntico a todos.

Os que defendem este modelo de programa, propõem que este substitua outros tipos de benefícios, como os da seguridade social, auxílio-desemprego, bolsas de estudo, e mesmo outros dispositivos fiscais como isenções fiscais. Ao distribuir o benefício uniformemente, estaria exercendo o papel de complementação da renda antes exercido por um conjunto de diferentes programas, que geram custo administrativo maior dada a sua dispersão e as exigências comprobatórias que os outros programas apresentam. Tal se justifica pela necessidade de racionalização, simplificação e maior funcionalidade do sistema de proteção social.

Os que criticam a funcionalidade de um programa de garantia de renda mínima baseado na concessão de uma renda mínima incondicional argumentam que o custo deste tipo

de programa é muito elevado; não são consideradas as necessidades das pessoas e famílias submetidas às diferentes contingências da vida (que determina aspectos multifuncionais da pobreza); aprofunda as diferenças entre os pobres e não-pobres ao favorecer os menos necessitados, dada a não seletividade (Silva, 1997).

No Brasil, os PGRM's são representados por um conjunto de muitos programas sociais que visam garantir alguma transferência de renda condicionada. Não se têm registros de implementação de PGRM universais ou incondicionais. A maioria segue a tradição de programas compensatórios, com a inovação de incorporar a condição de frequência à escola, com o mérito de atuar sobre as características estruturais da pobreza. É preciso considerar que, dada a dimensão do problema da pobreza no país, a implementação de qualquer política de garantia de renda mínima exigiria um volume considerável de recursos.

É preciso considerar os vícios que caracterizam o sistema de proteção social brasileiro, dadas as denúncias de vazamentos, o problema do clientelismo, e as dificuldades com a geração das informações necessárias para identificar os beneficiários. Além disso, a pobreza no Brasil exibe um caráter estrutural em que velhas desigualdades se perpetuaram ao longo da formação econômica e social do país, que exclui parcela considerável da população do acesso aos serviços sociais básicos e à cidadania. Portanto, a implementação de políticas de renda mínima no país deve levar em consideração essas características específicas de uma economia desigual na distribuição da renda, da riqueza e das oportunidades econômicas e sociais.

A proposta inicial para um Programa de Garantia de Renda Mínima no Brasil, em 1991, recebeu uma série de contribuições e propostas alternativas, que acabaram por configurar o conjunto de iniciativas implementadas em todo o país. Embora a idéia original do projeto de lei do Senador Eduardo Suplicy se baseasse na concessão de um benefício para indivíduos, vêm prevalecendo os programas que, a partir daquele projeto, têm a família como

unidade beneficiada. A variabilidade fica por conta dos diferentes critérios que tornam as famílias elegíveis ao recebimento da transferência e do valor do benefício⁴⁶.

A principal contribuição veio de José Márcio Camargo, economista da PUC-RJ, que propôs um programa de complementação à renda familiar condicionado à escolarização de filhos e dependentes em idade escolar. A vinculação, da maioria dos programas em ação, ao acesso à escolarização ganha importância em função do papel que desempenha a educação no processo de desenvolvimento econômico e no projeto de combate sustentável da pobreza, ancorado em uma política que age redistribuindo renda e reduzindo as causas estruturais das desigualdades.

Um efeito adicional e bastante importante está relacionado com a redução da incidência do trabalho infantil, o que acaba por contribuir para a eliminação da transmissão da pobreza entre gerações, fortalecendo a capacidade de acumular capital humano que gera e fortalece, no médio e longo prazo, as condições de obter melhores rendimentos de forma autônoma.

Atualmente, são muitos os estados e municípios brasileiros que adotam algum tipo de programa de garantia de renda mínima, formando uma série de iniciativas inovadoras e bem sucedidas. O pioneirismo na adoção dos chamados programas Bolsa-Escola, como ficaram conhecidos os programas que exigem como contrapartida a matrícula escolar, cabe ao Distrito Federal e ao município de Campinas (SP), que implementaram seus programas em 1995 (FERREIRA e CAMARGO, 2001; LOBATO, 1998).

Em nível federal, foi criado o Programa Nacional de Renda Mínima vinculado à educação, o “Bolsa Escola”, dentro do contexto do Projeto Alvorada, como política social

⁴⁶ Sobre detalhamento das características dos principais programas em ação no país ver Lavinias (1998), Amaral (1998), Lobato (1998), Ferreira e Camargo (2001).

cujas ações tem por objetivo romper, de forma definitiva, com o círculo vicioso da pobreza⁴⁷. Financiado com recursos do Governo Federal, estes são repassados para os municípios, responsáveis pelo monitoramento das operações do programa⁴⁸. O Bolsa-Escola também tem sido apontado como importante fonte de recursos para as famílias pobres na área rural.

Na tradição do sistema de proteção social brasileiro, a previdência rural também tem sido considerada um mecanismo de garantia de renda (mínima), ao conceder um benefício equivalente a um salário mínimo, em especial ao idoso, principalmente nas áreas mais pobres do interior do país, notadamente nos municípios e na área rural.

Segundo Pinheiro (2000), do total de 17,8 milhões de benefícios pagos em 1999, 30,2% se destinaram a aposentadoria por idade, dos quais mais de 70% eram destinados aos beneficiários da zona rural, ainda que estes tenham participado com reduzida, ou quase nula, contribuição prévia. Segundo Delgado e Cardoso Jr. (2000), o benefício previdenciário representa mais de 70% da renda familiar para as famílias situadas nas menores faixas de renda (de 0 a 3 salários-mínimos), sendo que, no Nordeste, 85% das famílias são pertencentes a essa faixa de renda.

A participação das transferências de recursos previdenciários é ainda maior nas áreas rurais, onde é importante a participação do idoso (pessoa com mais de 60 anos de idade) como chefe de família, cujos rendimentos provenientes do sistema previdenciário (aposentadorias e pensões) respondem por mais de 80% da renda familiar. Portanto, este tipo de benefício parece apresentar um importante papel, com importantes desdobramentos, para as estratégias

⁴⁷ Regulamentado pela Lei Federal 9.533 de 1997, e reeditado pela Lei Federal 10.219 de abril de 2001, segundo a qual, em seu artigo 4º, o valor do benefício “compreenderá o pagamento, diretamente à família beneficiária, do valor mensal de R\$ 15,00 (quinze reais) por criança que atenda ao disposto no inciso II daquele artigo (art. 2º), até o limite máximo de três crianças por família”. Atende a famílias com crianças de idade abaixo dos 7 anos (entre 6 e 15 anos de idade), promovendo uma maior cobertura às famílias pobres. É fixado um limite de renda familiar *per capita* de R\$ 90,00, valor aprovado pelo Decreto nº 3.823 de maio de 2001. (<http://www.mec.gov.br/home/bolsaesc>)

⁴⁸ Detalhamento da forma de operar do Bolsa-Escola do Governo Federal, ver Ferreira et al. (2002).

de combate à pobreza (PINHEIRO, 2000; DELGADO e CARDOSO JR, 2000).

A Previdência Social, apesar de sempre lembrada por sua contribuição para o problema do déficit público, é de grande importância para a realidade sócio-econômica dos municípios do interior do país e das suas áreas mais pobres. Dadas as principais funções do sistema previdenciário – o de repor os rendimentos dos contribuintes (ou segurados) quando entram para a fase de vida inativa, e o de combater a pobreza ao garantir alguma renda àqueles que atingem idade e/ou condições que os tornam inaptos ao trabalho – este tem importante impacto na vida da população rural dada a função redistributiva de renda que exercem as aposentadorias e pensões rurais. O pagamento dos benefícios da previdência rural é o que sustenta a economia dos municípios do interior do Brasil, em especial para aqueles que têm por base as atividades desenvolvidas na área rural.

Dentro do sistema previdenciário brasileiro, são os idosos os principais beneficiários. Segundo Pinheiro (2000), cerca de 67% da população residente do Brasil com 60 anos ou mais recebem algum tipo de benefício da Previdência Social. Essa relação entre beneficiários e população de idosos tem se apresentado como importante instrumento de combate à pobreza, pois o idoso agrega recursos contribuindo para renda familiar, alterando as condições da renda familiar *per capita*.

Sendo assim, em se tratando de aposentadoria por idade, o impacto sobre a população de idosos, e em especial daqueles residentes na área rural, é bastante importante enquanto programa de garantia de uma renda mínima. Segundo Barros et al. (2000b), a transferência de recursos da Previdência tem importantes efeitos sobre a renda da população que vive nas áreas rurais, em especial sobre a renda das famílias e dos idosos, com importantes rebatimentos não desprezíveis no combate à pobreza e na melhoria na distribuição de renda entre os diferentes grupos sociais.

Capítulo 3

Método

Neste capítulo, é apresentado o método utilizado na análise do impacto dessas políticas públicas de transferência de renda sobre a pobreza.

Nas simulações serão usados os microdados da PNAD - Pesquisa Nacional de Amostra Domiciliares – 1999 do IBGE, em especial as informações sobre características socioeconômicas (características de trabalho e rendimentos, educação) e demográficas (composição familiar, tipo de família, idade, migração). Como os dados são de 1999, o valor do salário-mínimo e aqueles valores atribuídos à linha de pobreza são todos para o ano de 1999, em que o salário-mínimo era de R\$ 136,00.

Nas simulações o conceito de pobreza é o de insuficiência de renda, em que são considerados pobres aqueles cujo valor da renda familiar *per capita* está abaixo da linha de pobreza. Antes de apresentar a abordagem da microssimulação, é preciso discutir alguns conceitos e aspectos metodológicos relacionados aos indicadores sociais.

Uso da Renda como Medida de Pobreza, de Desigualdade e de Bem-Estar

A maioria dos estudos sobre a desigualdade e pobreza se utiliza de medidas com base na renda ou no consumo⁴⁹. Reconhece-se que existem dificuldades na utilização da renda como indicador de pobreza e de bem-estar.

Uma razão apontada por Moldau (1998) é a de que a renda é usada sob o conceito de bem-estar derivado da noção de utilidade. Neste caso, a renda faz parte dos critérios objetivos do processo de escolha, embora a teoria econômica chame a atenção para a presença importante de critérios subjetivos no processo de escolha individual em busca da maximização da satisfação.

A renda se apresenta como forma conveniente de mensurar o nível de satisfação das necessidades básicas, sendo utilizada, portanto, na construção de indicadores de pobreza. O conceito de renda é usualmente adotado pelos estudos de pobreza por refletir as restrições orçamentárias dentro das quais o indivíduo pode realizar seu consumo e, assim, alcançar um determinado nível de bem-estar. Além disso, como a renda pode ser medida cardinalmente, é um conceito que pode ser utilizado para mensurar tanto a incidência quanto a extensão da pobreza.

Moldau (1998) aprofunda a discussão, tratando das dificuldades envolvidas na definição de um indicador representativo de bem-estar, relacionando-os com o uso da renda como medida agregada de bem-estar, apresentando dois tipos de problema. Um está relacionado com a dificuldade em se encontrar um indicador que seja único e suficiente para representar a noção de bem-estar, e a renda seria insuficiente para representar as muitas dimensões associadas àquela. O outro está associado ao problema da agregação das medidas individuais de bem-estar, e a renda teria que apresentar uma medida adequada de distribuição

⁴⁹No texto, há ocorrências em que consumo e gastos com consumo têm o mesmo significado.

que representasse essa agregação. Desses dois aspectos, que denotam a ambigüidade no emprego da renda como medida de bem-estar, decorrem as dificuldades associadas ao seu uso como indicador de pobreza e de desigualdade.

Há outra discussão que se coloca. A utilização do conceito de renda contém distorções que podem surgir com relação à medida de bem-estar dos indivíduos, que poderiam figurar como pobres, embora muitos deles não sejam pobres em termos de bem-estar: apenas apresentam rendimentos temporariamente baixos (uma medida de fluxo), mas com uma renda permanente elevada (uma medida de estoque, a exemplo de uma pessoa aposentada, mas que tem outra fonte de renda ainda que mais baixa ou maior). Muitas dessas informações não são passadas para as pesquisas oficiais, apresentando, também, a ocorrência de subdeclaração da renda tributável (GOODMAN e WEBB, 1995). Em muitos casos, não revelar a verdade, ocultando informações, é a estratégia dominante porque revelar a verdadeira renda reduziria as possibilidades de serem considerados elegíveis para as transferências de renda (FELDSTEIN, 1998).

Para Blundell e Preston (1994) e Blundell e Preston (1995), as medidas que utilizam informações sobre a renda podem falhar em captar mudanças ao longo do tempo associadas aos picos de renda mais do que à extensão dos intervalos de tempo em que a renda é mais baixa. Sendo assim, os gastos com consumo poderiam melhor refletir o volume de recursos esperados ao longo da vida, o que tem sustentado o crescente uso do consumo na mensuração do bem-estar das famílias.

A renda de uma família (ou de um indivíduo) pode variar consideravelmente de mês a mês ou de ano a ano, de forma que medidas baseadas na renda observada no período de um mês ou um ano podem subestimar ou superestimar em muito o verdadeiro padrão de vida da família. O risco será maior para aqueles grupos da população cujas rendas são particularmente variáveis (que tipicamente inclui os que trabalham por conta própria ou com muitos trabalhos

e ocupações). Para essas famílias, pelo menos, gasto com consumo refletiria melhor o nível de recursos disponíveis para a família no longo prazo.

Ou seja: *“The use of income as a measure of household welfare is open to the obvious criticism that current income may not reflect the longer-run level of resources available to a household or an individual.”* (BLUNDELL e PRESTON, 1995). Pode-se esperar que gasto com consumo seja um indicador mais preciso do padrão de vida do que a renda, e famílias com rendas baixas alocam uma parcela maior de suas rendas para consumo do que famílias com rendas mais altas, que poupam relativamente mais⁵⁰.

Nos casos de subdeclaração da renda, o consumo pode refletir melhor o padrão de vida da família, ou, como sugerido em Goodman e Webb (1995), ser usado como uma indicação mais confiável da verdadeira renda recebida pela família.

Apesar das vantagens mencionadas na utilização de consumo como indicador de padrão de vida, Blundell e Preston (1994) e Blundell e Preston (1995) advertem para a necessidade de alguma cautela no uso do gastos com consumo como medida de bem-estar. As preferências das pessoas mudam ao longo da vida (influenciadas por circunstâncias tais como nascimento de filhos e aposentadoria) quando se comparam famílias de diferentes idades, e, portanto, o nível de consumo familiar pode ser diferente mesmo quando suas possibilidades de consumo são idênticas. Além disso, variações no nível de gasto de uma família associadas a compras não usuais de bens duráveis não refletem necessariamente uma variação correspondente no padrão de vida da família, o que dificulta o uso de gastos correntes com consumo.

Além dessas dificuldades no campo teórico, no campo prático ainda existem dificuldades com relação à disponibilidade de informações sobre os gastos com consumo dos

⁵⁰ Neste sentido, o gasto com consumo estaria melhor refletindo o nível de recursos disponíveis das famílias ao longo do tempo, pois, segundo a teoria econômica (*life-cycle theory*), quando é possível poupar ou se endividar, a família procurará suavizar seu fluxo de consumo ao longo do tempo de vida, mesmo quando sua renda se torna temporariamente mais alta ou mais baixa (ou seja, quando o fluxo de renda esperada é irregular). (BLUNDELL e PRESTON, 1995)

indivíduos e das famílias. Para o Brasil, em especial, apesar de um número relativamente grande de pesquisas para levantamento de dados sobre as famílias e indivíduos, todas são feitas para amostras, áreas e periodicidade diferentes, contendo variáveis que não são combináveis. São os casos da Pesquisa de Orçamentos Familiares – POF e da Pesquisa sobre Padrões de Vida – PPV, ambas do IBGE. No caso da POF, embora levante dados sobre o consumo, apresenta informações apenas para as regiões metropolitanas. No caso da PPV, apresentam-se dados sobre consumo e renda, embora apenas para as regiões Nordeste e Sudeste.

Ambas, POF e PPV, geram informações que não podem ser combinadas com a maior das pesquisas realizadas, a PNAD, que tem periodicidade anual, representativa nacionalmente, cobrindo as áreas urbana e rural (com exceção da área rural da região Norte), trazendo informações para mais de 300 mil indivíduos e mais de 100 mil domicílios. A limitação da PNAD está em não apresentar informações sobre gastos com consumo das famílias, nem perguntas que aprofundem a investigação sobre as diversas fontes de rendimentos⁵¹.

Apesar disso, a PNAD é ainda a base de dados mais utilizada para estudos que busquem a abrangência e periodicidade gerada por essa pesquisa, principalmente nos trabalhos que utilizam informações sobre rendimentos em nível de microdados. É a partir dessa base de dados que são calculados os indicadores de pobreza e de desigualdade mais utilizados na literatura. Sobre o sistema de informações disponíveis e o uso da renda nos estudos de pobreza, Rocha (2001) comenta:

⁵¹ Sobre as diferentes bases de dados, ver Ferreira e Camargo (2000) e Ferreira et al. (1998).

A crítica mais freqüente à abordagem da renda consiste em argumentar que a pobreza não se limita apenas à insuficiência de renda e que o nível de bem-estar das pessoas, do qual a linha de pobreza seria a *proxy* do mínimo aceitável, é determinado por um conjunto complexo de fatores psicossociais. Essa crítica, no entanto, tornou-se irrelevante em face das bases estatísticas domiciliares nas quais a renda e uma ampla gama de variáveis socioeconômicas são investigadas concomitantemente. Neste contexto, a evolução natural dos estudos de pobreza consistiu em adotar a renda como crivo básico entre subpopulações pobres e não pobres (...). Assim, dispõem-se, por um lado, de indicadores de insuficiência de renda (...). Por outro, deriva-se o perfil dos pobres e faz-se o mapa de suas condições de vida a partir das características de pessoas e famílias. (p.53)

Quem são os Pobres: Linha de Pobreza e Critérios de Seleção

O ponto de partida para analisar números sobre a pobreza é o de determinar a linha de pobreza, definida aqui como o nível de renda abaixo da qual uma família é considerada pobre. Este procedimento é algo arbitrário desde que é difícil aceitar que exista um corte preciso entre pobreza e não-pobreza. Na prática, a linha de pobreza tem sido determinada por uma quantia de recursos necessários para que uma família tenha acesso a um conjunto mínimo necessário de bens e serviços, ou seja, um valor de renda familiar *per capita* mensal.

Rocha (2001) considera adequada a adoção de linhas de pobreza com base na renda nos estudos para o Brasil; ou seja, a renda familiar *per capita* como uma boa *proxy* de bem-estar das famílias em uma economia monetizada como a brasileira. Some-se a isso, a presença de uma longa tradição no levantamento de informações das pesquisas domiciliares, com ampla disponibilização de microdados que têm permitido avanços na delimitação e caracterização da subpopulação de pobres.

Anuatti Neto et al. (2000) e Fernandes e Pazello (2001) apresentam um resumo sobre os diferentes procedimentos para a definição da linha de pobreza e, a partir dela, proceder a uma classificação dos pobres, definindo quem são os pobres. Em se tratando do combate à

pobreza, as políticas públicas que usem da focalização requerem que se defina a população alvo:

Como procedimento usual, se define uma linha de pobreza e são considerados como pobre todos aqueles que vivem em famílias cuja renda familiar *per capita* é igual ou inferior ao valor desta linha. Assim, um programa voltado para aliviar a pobreza e que seja perfeitamente focalizado deveria incluir apenas as famílias com renda familiar per capita abaixo da linha de pobreza (*means-tested*). Caso a renda não seja diretamente observada, uma alternativa é utilizar características pessoais e familiares que sejam mais fáceis de se observar e, ao mesmo tempo, correlacionadas com a renda (*proxy means-tested*). (Além dos *means-tested* e *proxy means-tested*, (...) destaque é dado para os mecanismos de *self selection* e *geographical targeting*. No primeiro todos teriam direito aos benefícios, mas os elevados custos de transação impostos para o ingresso no programa [*tempo de espera, baixa-qualidade dos benefícios*] tenderiam a selecionar apenas os mais necessitados. O segundo é, na verdade, um *proxy means-tested* onde a única variável considerada é o local de residência [*neste caso, os beneficiários pertencem todos a um grupo de uma determinada área geográfica*]. (ANUATTI NETO et al. 2000:2)

Apesar da discussão que a literatura apresenta sobre qual a melhor definição de pobreza e de linha de pobreza, esta foge aos objetivos do presente trabalho. Neste caso, optou-se por adotar linhas de pobreza utilizadas em muitos dos estudos sobre pobreza e desigualdade, baseadas em frações do salário-mínimo ou calculadas com base nas necessidades nutricionais mínimas estabelecidas pela FAO⁵².

Uma vez que esteja definida uma linha de pobreza, em termos do limite para considerar uma família como pobre, busca-se, com base nesse valor, mensurar a pobreza na economia, em termos de renda. Os principais indicadores de pobreza⁵³ são a proporção de pobres (medida da extensão da pobreza); o déficit de pobreza (medido pela insuficiência de renda ou razão do hiato de pobreza, que capta a intensidade da pobreza, de quão abaixo da linha de pobreza estão as rendas das famílias pobres), e o índice de Foster, Greer e Thorbecke

⁵² O Banco Mundial usa uma linha de US\$ 1,00/dia *per capita*, que, ao câmbio de setembro de 1999, equivalia a algo em torno de ½ salário mínimo (R\$ 68,00). Ver também Ferreira e Camargo (2001), que usam uma linha de pobreza de R\$74,48.

⁵³ Sobre os índices de pobreza e desigualdade, ver Hoffmann (1998) e Moldau (1998).

(FGT(2))⁵⁴ que é sensível às transferências de renda entre grupos, atribuindo peso maior às variações de renda dos mais pobres dentro do conjunto de pobres.

O cálculo destes indicadores, juntamente com os dados gerados pela PNAD, permitirá analisar a condição social dos diferentes grupos de indivíduos nas diferentes regiões do país. A contribuição do presente trabalho está na possibilidade de se fazer uma análise mais sistematizada dos vários e diferentes desenhos dos programas de transferência de renda, obtendo subsídios para análises por estado, por região ou para o Brasil, para a área urbana e/ou rural, modificando os parâmetros para efeito de se obter o melhor desenho para as políticas públicas na área social. Com a abordagem da microsimulação é possível obter estimativas sobre o grau de cobertura dos programas nas diferentes localidades.

3.1. A Abordagem de Microsimulação

Questões relacionadas aos custos e aos impactos de políticas públicas sobre receita e gastos do governo, quem são os perdedores e quem são os ganhadores de modificações nas regras das políticas públicas na área social podem ser respondidas por um tipo de modelagem social usado para examinar a natureza da política e seus efeitos.

Na abordagem de microsimulação, faz-se uso de programas computacionais que possuem flexibilidade para combinar diferentes características de indivíduos e famílias com diferentes elementos dos sistemas de gastos e benefícios sociais, o que permite calcular o impacto de políticas alternativas sobre a renda das famílias e/ou indivíduos bem como o impacto sobre os gastos do governo.

⁵⁴ O índice de FGT é dado por $FGT(\alpha) = \frac{1}{n \cdot z^\alpha} \sum_{i=1}^p (z - y_i)^\alpha$, $\alpha \geq 0$, onde n é o número de pessoas (ou famílias), z é a linha de pobreza, p é o número de pessoas (ou famílias) pobres, y_i é a renda da i -ésima pessoa (ou família). α é um parâmetro de preocupação com alterações (variações) na renda das famílias. À medida que α aumenta, maior a preocupação com as famílias de renda mais baixa. O $FGT(\alpha)$ varia de zero a um: $FGT(\alpha) = 0$ quando todas as pessoas têm renda maior que a linha z e $FGT(\alpha) = 1$ quando todas as renda são zero. Ver Hoffmann (1998).

Os modelos de microsimulação são construídos com base em um nível detalhado de dados populacionais. Com as informações detalhadas e desagregadas sobre as unidades, é possível examinar os efeitos de mudanças de política para grupos de indivíduos ou grupos geográficos bem definidos⁵⁵.

Uma base de microdados nacionalmente representativa tem grande peso na qualidade do modelo por refletir a heterogeneidade da população estudada, heterogeneidade que se manifesta no amplo levantamento populacional. Nesse sentido, a abordagem da microsimulação não apenas incorpora a diversidade encontrada em populações que são reais, mas também as interdependências entre diferentes estruturas de políticas públicas, um aspecto central que diferencia este de outros métodos.

Tem a vantagem de reproduzir a complexidade das estruturas de política públicas, de programas sociais, e de produzir previsões sobre resultados de modificações de política e de cenários que descrevem o que, sob determinadas condições, deverá ocorrer com determinados grupos populacionais em análise (Siqueira e Nogueira, 2001).

Segundo Brown e Harding (2002), desde o início dos anos 80 os chamados modelos de microsimulação têm se tornado instrumentos de grande força em muitos países. Usados por governos e instituições de pesquisa para analisar os impactos distributivos de mudanças nas políticas tarifária, fiscal e nos programas de transferência de renda, têm desempenhado papel decisivo em determinar quando as modificações nas políticas devem ou não ser adotadas⁵⁶.

Países da Europa e a Austrália aparecem como pioneiros no desenvolvimento dos modelos de Microsimulação. O Reino Unido, Bélgica, Polônia, França, Irlanda, Itália, Suíça, Alemanha, Estados Unidos, Canadá e a Austrália desenvolveram modelos utilizados para a

⁵⁵ Comparada a outras abordagens – como a de modelos de equilíbrio geral, que tem que obedecer a pressupostos e condições ideais como precondições e se baseiam num nível elevado de agregação de dados, grupos populacionais hipotéticos – a abordagem de microsimulação resulta em uma análise bem mais rica em detalhes dos impactos de políticas públicas.

⁵⁶ Políticas fiscal, tributária e políticas públicas de transferência de renda e assistência social.

análise de políticas públicas. Os modelos são, na sua maioria, do final dos anos 80, com exceção do TAXBEN desenvolvido pelo Instituto de Estudos Fiscais (*IFS*) em Londres desde 1980 (SUTHERLAND, 1995; HARDING, 1996).

Os modelos de microssimulação calculam o impacto dos benefícios gerados pelos gastos sociais sobre a renda das famílias e indivíduos, incorporando as regras existentes e as propostas de modificações, em que as interações entre os diferentes elementos do sistema estão sendo explicitamente levadas em consideração.

Do ponto de vista técnico, o sistema de benefícios sociais (sejam previdenciários, sejam de garantia de renda mínima) é organizado em uma lista de esquemas alternativos de concessão desses benefícios, com diferentes regras de elegibilidade e de cálculo dos benefícios aos indivíduos e famílias. O programa computacional, ao traduzir essas regras em algoritmos computacionais, realiza os cálculos para cada um dos elementos desta lista, utilizando as regras existentes e as suas alternativas, sendo realizados em módulos computacionais específicos (SIQUEIRA e NOGUEIRA, 2001).

Esses módulos são desenvolvidos de forma que os valores dos parâmetros que entram no cálculo das informações que se quer produzir possam ser facilmente alterados, permitindo a análise de algum sistema alternativo, que representaria uma reforma da política. As regras dos diferentes esquemas são aplicadas sobre os indivíduos e/ou famílias (as unidades de análise) contidos na base de microdados do modelo.

Para cada unidade de análise são utilizadas informações sobre a renda, sobre as características pessoais e da família no procedimento da aritmética necessária para calcular a elegibilidade para o recebimento de benefícios sociais, os impactos sobre o rendimento, e os indicadores de pobreza. O procedimento envolve dois cálculos. Primeiro, a aplicação das regras do sistema vigente sobre os dados dos indivíduos e/ou famílias para a seleção daqueles que atendem aos critérios de elegibilidade, com informações para o *status* antes da

implementação da política. Depois, a aplicação das regras de elegibilidade e de concessão dos benefícios do sistema alternativo, que deverá gerar informação do *status* após a implementação da política, informações que poderão, assim, ser comparados.

A maioria dos modelos de microssimulação é de modelos estáticos, no sentido de que não há intenção de incorporar mudanças ao longo do tempo. São, assim, modelos em que são analisados os efeitos de modificações de políticas “no dia seguinte” da mudança. São, portanto, modelos relativamente simples em sua estrutura, e que estimam o que cada unidade de análise (indivíduo ou família) receberia diante de um novo conjunto de regras, gerando estimativas do impacto distributivo imediato das mudanças de política (BROWN e HARDING, 2002).

Ainda não são tão presentes os modelos de microssimulação dinâmicos. Estes, diferentemente dos estáticos, envolvem a atualização de cada atributo para cada micro unidade em cada intervalo de tempo. Brown e Harding (2002) explicam que modelos dinâmicos são mais complexos na sua estrutura e na sua construção porque é preciso introduzir um elemento temporal na modelação, em que cada atributo (ou característica) de cada indivíduo teria que ser recalculado a cada período de tempo, mesmo partindo da mesma base de dados que os modelos estáticos. Isto exige o uso de técnicas econométricas e métodos sofisticados para calibrar as variações ao longo do tempo, período a período:

(...), the individuals within de original microdata ...are progressively moved forward through time. This is achieved by making major lifes events – such as education and training, labour force participation, family formation and dissolution (marriage, children, separation, divorce), migration, retirement, death etc – happen to each individual, in acoordance with the probabilities of such events happening to real people....Thus, within a dynamic microsimulation model, the characteristics of each individual are recalculated for each time period. This involves the uses of large transition matrices or econometric techniques to determine the various year-to-year shifts (p.4)

Na sua maioria, os dos modelos de microssimulação são não-comportamentais pelo fato de que não se altera, através do processo de simulação, o comportamento dos indivíduos

em resposta a mudanças de política. Isso decorre de dificuldades com a ausência de dados sobre qual seria a real reação diante de modificações no *status quo* dos indivíduos e das dificuldades inerentes à modelação que se exigiria para imputar reações de comportamento.

Tem-se avançado, também, na construção de modelos espaciais, ou seja, levando-se em consideração onde os indivíduos e famílias estão localizados. Com isso torna-se possível prover informações sobre o impacto espacial das mudanças de política, obtendo-se resultados em nível nacional e regionalizados.

A abordagem de microsimulação equivale a um instrumento de análise de políticas sociais de natureza altamente flexível, permitindo (a) a simulação de modificações no sistema de benefícios de uma política social ainda não existente, facilitando, assim, uma avaliação dos efeitos diretos das políticas já implementadas ou de propostas de reforma das mesmas, (b) uma análise da distribuição dos resultados para subgrupos focalizados da população, (c) uma análise distributiva horizontal detalhada (por exemplo, focalizando famílias com crianças, famílias com pessoas idosas, famílias monoparentais, etc.), (d) escolher a unidade de análise (indivíduos, famílias ou domicílios) usada na simulação, ao permitir a simulação de diferentes programas, e a forma de apresentação dos resultados das simulações (por classes de renda, segundo o número de pessoas na família, segundo o número de dependentes, segundo a escolaridade do chefe de família).

3.2. O Modelo de Microsimulação no Brasil: Micro-Sim

O **MICRO-SIM** é o modelo de microsimulação desenvolvido no Brasil, conjuntamente pelos grupos de Economia de Redes e de Economia do Setor Público do Departamento de Economia da Universidade Federal de Pernambuco⁵⁷. O software hoje possui duas versões: uma para analisar os programas de garantia de renda, e, uma segunda, para analisar o impacto

⁵⁷ Agradecimentos especiais à Prof^a Rozane B. de Siqueira (professora-orientadora) e ao Prof. José Ricardo Nogueira pela participação na construção da primeira versão do software, a partir do que se chegou à tese.

dos benefícios previdenciários. O banco de dados utilizado pelo modelo é gerado pelos microdados da PNAD de 1999, para os quais foram geradas variáveis derivadas das variáveis da PNAD, a exemplo da renda familiar *per capita* e do número de dependentes por grupo de idade.

O conceito de renda utilizado é o de renda mensal bruta de todas as fontes. O conceito de família corresponde ao tipo 1 de família da PNAD, que inclui agregados (parentes e outras pessoas que vivem com a família nuclear, excluindo os que são pensionistas)⁵⁸.

O modelo de microssimulação calcula o impacto dos benefícios de diferentes propostas dos programas de garantia de renda mínima sobre as rendas das famílias ou indivíduos. Este modelo reproduz de forma exata, porém simples, o mecanismo do cálculo das transferências de recursos para indivíduos e famílias de uma amostra nacionalmente representativa da população, cujos resultados podem ser extrapolados para o conjunto total da população.

O modelo aplica as regras da política (ou programa) a ser simulada sobre os indivíduos (ou famílias) cujas informações estão disponíveis de forma detalhada, na amostra de microdados sobre a população. Com base nas informações disponíveis⁵⁹, o Micro-sim seleciona a população a partir dos critérios de elegibilidade dos PGRM's, e, com base na população selecionada, calcula o valor dos benefícios e os índices de pobreza.

O modelo pode realizar vários ajustes das informações, simulando como a renda líquida fica afetada antes e depois de uma modificação dos parâmetros utilizados pelos diferentes desenhos dos programas, alterando-se o valor das alíquotas, dos limites de renda, o que tem impacto direto sobre a renda disponível dos beneficiários. Pode gerar informações

⁵⁸ Segundo o IBGE (2000): "Agregado - Pessoa que não era parente da pessoa de referência da família nem do seu cônjuge e não pagava hospedagem nem alimentação a membro da família; (...) Pensionista - Pessoa que não era parente da pessoa de referência da família nem do seu cônjuge e pagava hospedagem ou alimentação a membro da família".

⁵⁹ Foram selecionadas as informações sobre rendimentos, características das famílias/indivíduos, número de dependentes, tipo de trabalho, educação, disponíveis na PNAD 1999

sobre o impacto distributivo de uma determinada política pública entre diferentes tipos de famílias (em diferentes classes) ou em regiões diferentes, permitindo, portanto, uma análise espacializada. Pode modelar diferentes tipo de transferências do governo, gerando subsídios para uma avaliação do impacto dos gastos públicos e da incidência das alíquotas de impostos (no caso do imposto de renda negativo).

Os microdados sobre famílias e/ou indivíduos são cruzados com as regras que regem o sistema de concessão de benefícios, para calcular os pagamentos/transferências para as famílias/indivíduos.

Os modelos que serão apresentados são estáticos: são uma análise *cross-section* de uma população em um dado ponto no tempo, captando efeitos imediatos das políticas em ação, mostrando os ganhos ou perdas obtidas a partir de uma variação daquelas. A partir daí, os resultados são então comparados: o que muda com a implementação de uma variação nas regras adotadas ou de um novo esquema de política pública.

O Micro-sim foi construído para simular sete esquemas gerais de programa de garantia de renda (PGRM), baseados naquelas que são as principais propostas para as políticas de garantia de renda em debate ou já implementadas no país⁶⁰. Uma outra versão trabalha com os benefícios da Previdência Rural.

No Micro-sim para PGRM's, quatro modelos estão baseados na proposta apresentada pelo Senador Eduardo Suplicy, segundo o qual todas as pessoas residentes no país, com idade superior a 25 anos e que recebem uma renda mensal inferior a R\$260,00⁶¹ terão direito a uma complementação a essa renda. Essa complementação deverá ocorrer através de uma transferência de renda equivalente a 30% da diferença entre o limite de R\$ 260,00 e a renda recebida pelo indivíduo. São introduzidas modificações com relação ao beneficiário

⁶⁰ Sobre os sete programas que o Micro-Sim pode simular, ver Siqueira e Nogueira (2000).

⁶¹ Em valores do ano em que foi proposto o projeto do Senador Eduardo Suplicy, este equivalia a Cr\$45.000,00 de dezembro de 1991.

(indivíduo ou família) e impondo-se limites (inferior e superior) de renda a partir da concepção inicial do PGRM.

Tomando estes critérios por base, o esquema de cálculo do benefício pode sofrer algumas variações ao se modificar o limite de renda, a proporção equivalente do benefício (ou seja, um percentual da diferença entre um valor limite de renda e a renda inicial do beneficiário), o tipo de beneficiário (se o indivíduo ou a família), ao se impor um limite de renda familiar inferior e superior, ou ao se estabelecer uma renda mínima garantida, se transformando nos outros três esquemas de PGRM simulados. São programas de redistribuição de renda em que o financiamento é realizado a partir de recursos públicos, o que considera a participação da sociedade na solução dos problemas relacionados com a má distribuição da renda na economia. São os casos dos programas de bolsa-escola do governo federal, do bolsa-escola adotado pelo então governo do Distrito Federal (administração Cristovão Buarque), e um modelo de imposto de renda negativo.

Concebidos enquanto programas que garantem uma renda mínima para indivíduos ou famílias, os benefícios da Previdência Social também devem ser entendidos como um esquema de garantia de renda mínima, em especial os benefícios da previdência rural. Sendo assim, a versão do Micros-sim para a previdência simula o impacto das aposentadorias e pensões sobre os indicadores de pobreza.

No Micros-sim, com uma interface *userfriendly*, todas as regras de elegibilidade, de qualquer dos programas podem ser modificados, assim como os parâmetros usados para o cálculo dos valores dos benefícios. Isso permite que os ajustes possam ser realizados nas diferentes propostas de programas de transferência de renda, atendendo aos objetivos, às necessidades e às limitações, do ponto de vista orçamentário, específicos das políticas públicas.

3.3. Programas Alternativos de Garantia de Renda Mínima: Características Gerais das Simulações

Dados os objetivos deste trabalho, foram simulados as alternativas para os programas de garantia de renda mínima focalizados nas famílias pobres, em que podem ser alterados os parâmetros dos desenhos originais dos programas, a exemplo do limite de renda familiar *per capita*, a alíquota marginal no caso dos esquemas de imposto de renda negativo, o valor do benefício e as condições de elegibilidade dos programas. A unidade de análise é a família, uma vez que a linha de pobreza é usualmente definida com relação à família, em termos de valor de uma cesta de bens e serviços que atenda às necessidades de uma família. Além disso, a unidade familiar determina a renda à disposição de cada indivíduo na família, em função da complementação de renda gerada por cada um de seus componentes, como discute Hoffmann (1998):

De acordo com os ideais democráticos, cada pessoa tem direito, individualmente, ao bem-estar. Assim, a unidade de análise para mensuração de pobreza deve ser a pessoa. Por outro lado, se considerarmos que dentro das famílias há um intenso processo de redistribuição da renda, verifica-se que o nível de consumo (e bem-estar) de uma pessoa não é determinado pela sua renda pessoal, mas sim pela renda *per capita* da família à qual pertence. (p.219)

Segundo Ferreira e Camargo (2001), além disso, é preciso considerar a família composta por outras pessoas ligadas por laços de parentesco (ou seja, não apenas pais e filhos, mas também avós, primos, tios), pois estes contribuem com suas rendas e compartilham do consumo, afetando o nível de bem estar das famílias. Sendo assim, o conceito de renda familiar deve considerar não somente o núcleo familiar, pais e filhos, mas também os demais parentes.

Na literatura, há um amplo volume de trabalhos que propõem que se caracterize a pobreza como um fenômeno determinado não apenas pelo déficit de renda, mas por um conjunto de fatores que determinam o bem-estar dos indivíduos. Neste conjunto, tem-se

destacado o papel da educação como principal mecanismo de resgate para fora da condição de pobre, através da formação de capacidades para acessar as oportunidades econômicas (essencialmente via formação de capital humano).

Sendo assim, além de simular as propostas que promovem uma transferência monetária, como forma de aumentar o nível de bem estar social dos potenciais beneficiários, através do conceito de renda, são realizadas simulações de propostas de garantia de renda mínima que vinculam a recebimento da complementação de renda à frequência à escola de filhos e dependentes em idade escolar.

Dada a grande heterogeneidade entre as regiões e estados brasileiros, com o objetivo de fazer uma análise espacializada, serão simulados os resultados para os estados mais pobres e que se destacam por apresentarem bolsões de pobreza no Nordeste e o caso do estado de Minas Gerais no Sudeste, segundo as informações do mapa de exclusão social e os indicadores de pobreza.

Apesar da flexibilidade das simulações que permite o Micro-sim, há algumas limitações que devem ser esclarecidas e que, em certa medida, delinham uma fronteira para as simulações realizadas neste trabalho. É preciso lembrar que se trata de um modelo estático (logo, não incorpora mudanças de comportamento dos indivíduos e nem efeitos de longo prazo). Uma outra limitação, o Micro-sim não incorpora tributos e, portanto, não considera a questão do financiamento desses programas e seus impactos distributivos líquidos.

Quanto à base de dados usada, são dados da PNAD de 1999, base disponível quando da construção do modelo. Logo, todos os valores estão baseados naqueles vigentes em setembro de 1999, levantados na pesquisa, e no salário mínimo da época, de R\$ 136,00. Por esta razão, toma-se como valor de referência que limita a renda familiar *per capita* (considerada a linha de pobreza nos programas, inclusive nos de bolsa-escola) o valor equivalente a meio salário mínimo, de R\$ 68,00 (na lei que cria o Bolsa-Escola do governo

federal em 2001, o limite de renda familiar *per capita* era de R\$ 90,00, que equivalia a meio salário mínimo daquele ano, de R\$ 180,00).

Além disso, os modelos simulados não incorporam um critério restritivo, comum em muitos PGRM's adotados no país: tempo mínimo de residência num determinado local. Por fim, há uma dificuldade prática que decorre das próprias possibilidades do Micro-sim. São muitas as variações que se pode imputar aos parâmetros para o padrão de acesso aos programas, para o valor dos benefícios, e para as regiões e áreas a serem simuladas. Dada uma enorme gama de combinações e possibilidades, para os objetivos e limites deste trabalho, foi selecionado um conjunto de simulações realizadas.

Foram, também, assumidas algumas condições simplificadoras. Primeiro, não obstante as definições de pobreza discutidas na literatura, em especial no que diz respeito às várias dimensões que extrapolam a da insuficiência de renda (ou seja, ao se considerar capacidades, liberdades e posse de ativos), optou-se por usar a medida de renda para identificar pobres e não-pobres, dada a complexidade que envolve a operacionalização e mensuração de outras variáveis além da renda, que determinam o bem-estar das pessoas.

Segundo, a adoção de uma linha de pobreza uniforme de meio salário mínimo como limite de renda e linha de pobreza buscou simplificar as análises. Considerou-se que não haveria prejuízo das análises pelo fato de se tratar de valor de referência nacional, embora sejam reconhecidas as ressalvas dos trabalhos⁶² que tratam da necessidade de se desenhar linhas regionais das as diferenças continentais do país. Além disso, o valor de meio salário mínimo se aproximou daqueles calculados e usados por Ferreira e Camargo (2001) e pela equipe do Projeto Fome Zero⁶³.

Apesar de conhecidos os problemas que envolvem a focalização dos gastos sociais,

⁶² Sobre o desenho de linhas de pobreza regionalizadas e considerando os índices de preço locais, ver Rocha (1997), Azzoni et al. (1998) e Menezes et al. (2002).

⁶³ Ver Graziano da Silva et al. (2001).

não estão sendo levantadas hipóteses sobre o comportamento dos indivíduos, partindo do pressuposto de que as informações geradas pelas simulações não estão sob influência de comportamento estratégico por parte dos indivíduos ou famílias.

4.3.1. Microssimulação de Programas de Garantia de Renda Mínima

Os trabalhos de simulação se concentraram em sete propostas, todos eles focalizados sobre as famílias pobres (aquelas em que a renda familiar *per capita* é de até meio salário mínimo).

Três são variações de bolsa-escola, que têm como característica comum atender às famílias pobres, das quais se exige uma contrapartida: ter filhos ou dependentes menores de 14 anos, em que aqueles entre 7 e 14 anos devem estar freqüentando escola. O programa **BE1** concede às famílias com renda familiar *per capita* (Y_{Fpc}) inferior a meio salário mínimo, que tenham n dependentes com idade inferior a 14 anos, em que todas aquelas entre 7 e 14 anos estejam freqüentando a escola, um benefício equivalente à diferença entre o valor de R\$ 15,00 por dependente e 50% da renda familiar *per capita* (uma proporção t), calculado por $B = (n \times B_M) - (t \times Y_{Fpc})$. O benefício mínimo (B_M) é de R\$ 15,00.

Neste caso, o benefício é calculado de forma a evitar que alguma família que atenda aos critérios (ou seja, esteja incluída naquele que é o público-alvo) corra o risco de “receber” um benefício negativo, garantindo-se, assim, um benefício mínimo. Além disso, tem o objetivo de manter o incentivo ao trabalho da família, pois quanto maior a renda familiar *per capita*, maior será a renda total (ou seja, a renda inicial mais o benefício).

O **BE2** é uma variação do primeiro, em que $t = 0$, e equivale ao desenho do Bolsa-Escola do Governo Federal, sem restringir valor ou número de dependentes. Neste caso, concede às famílias, que atendem aos mesmos critérios do BE1, um benefício equivalente ao valor de R\$ 15,00 por dependente.

O **BE3** equivale ao programa Bolsa-Escola adotado no Distrito Federal na gestão do governo de Cristovão Buarque, que confere um benefício de um salário mínimo, equivalente a R\$ 136,00, às famílias com uma renda *per capita* inferior a meio salário mínimo, com dependentes menores de 14 anos, com todas as crianças entre 7 e 14 anos freqüentando a escola, sem restringir ao tempo de moradia.

Um quarto programa, o **BA** se diferencia do BE2 apenas por relaxar o critério de freqüência à escola, exigindo apenas a presença de filhos ou dependentes menores de 14 anos, concedendo um benefício de R\$ 15,00 por criança. Equivaleria ao programa do Projeto Alvorada, de Bolsa-Alimentação, embora sem restringir o número de crianças.

Outro programa, o **BU** (Benefício Único), tem o desenho de uma garantia de renda mínima, embora não universal porque impõe um único critério de acesso (ter renda familiar *per capita* menor que meio salário mínimo), focalizando unicamente os pobres, desabilitando-se o critério de ter dependentes na escola, concedendo a todas as famílias pobres um benefício equivalente a um salário mínimo. É uma transferência condicionada apenas à linha de pobreza.

Outras duas propostas se baseiam no programa de garantia de renda mínima, apresentado pelo projeto de lei do Senador Suplicy, com desenho para famílias, equivalentes a um imposto de renda negativo. No desenho de um imposto de renda negativo é garantido um benefício que é uma proporção t da diferença entre o valor garantido e a renda da família. Isso se presta a evitar que haja um desestímulo ao trabalho, uma das distorções que preocupam aos que analisam programas de garantia de renda. Com essa formulação, sempre haveria estímulo para as pessoas trabalharem e buscarem obter rendas do trabalho maiores. Isso ocorreria porque, à medida que a renda se eleva, cabe um acréscimo de renda em relação ao que poderia obter caso não estivesse exercendo atividade remunerada. Este acréscimo é limitado pelo valor fixado como renda limite.

Tendo a família como beneficiária, são propostas que preveem o pagamento de um benefício mensal a famílias com renda *per capita* mensal menor do que meio salário mínimo calculado por $B = t.(N \times Y_{LFpc}) - t.(Y_F) = t.(N \times Y_{LFpc} - Y_F)$. t é uma alíquota marginal de imposto, uma proporção do hiato entre o limite de renda familiar (que equivale ao limite de renda familiar *per capita*⁶⁴ Y_{LFpc} multiplicada pelo número N de indivíduos da família) e a renda familiar inicial, Y_F . Ou seja, para cada unidade monetária extra de renda familiar (Y_F), o valor do benefício é reduzido em t . Neste caso, alíquota t pode ser alterada para analisar efeitos de propostas alternativas.

Baseadas nisto, o **IRN** é a proposta que utiliza uma alíquota t de 0,3, proposta original de um imposto de renda negativo para famílias. A outra proposta, o **RM** (Renda Mínima), concede, às famílias pobres, um benefício que equivale ao hiato de renda necessário para tirá-las da pobreza. Ou seja, o RM adota uma alíquota t igual a 1, o que garante uma renda mínima que concede a cada família pobre um benefício igual à diferença entre a linha de pobreza (ou seja, o limite de renda) multiplicada pelo número de pessoas na família e a renda das famílias. Equivaleria ao montante necessário para retirar os beneficiários do *status* de pobreza.

O Quadro 1 apresenta um resumo dos critérios de elegibilidade e da forma de cálculo dos benefícios dos programas simulados. Os programas que vinculam a transferência de renda à frequência à escola, classificados como bolsa-escola (BE1, BE2 e BE3), têm como público alvo as famílias pobres com crianças em idade escolar. A variação se encontra no cálculo do benefício, que somente no caso do BE3 é constante e equivale a um salário mínimo.

O BA tem como público alvo as famílias pobres com dependentes menores de 14 anos, independente de frequência a escola. Concede um benefício de R\$ 15,00 por dependentes. Decorre, portanto, de uma flexibilização dos critérios adotados no programa de

⁶⁴ Equivale a uma linha de pobreza.

Bolsa-Escola BE2, com o objetivo de atender às famílias carentes com crianças, em que a importância está na possibilidade de atender crianças na fase de formação cognitiva (do 0 aos 6 anos de idade), e supondo que as crianças em idade escolar irão frequentar a escola.

Quadro 1 – Resumo: Critérios de Elegibilidade e Cálculo do Valor do Benefício dos Programas Simulados

Programa	Critérios	Valor do Benefício
BE1	<ul style="list-style-type: none"> Renda familiar <i>per capita</i> inferior a ½ salário mínimo (R\$ 68,00) Ter filhos ou dependentes menores de 14 anos. Filhos e dependentes entre 7 e 14 anos frequentando escola. 	$B = (n \times B_M) - (t \times Y_{Fpc})$ em que $t=0,5$ sendo que o benefício tem um valor mínimo garantido $B \geq R\$ 15,00$.
BE2	Mesmos critérios do BE1.	$B = (n \times B_M) - (t \times Y_{Fpc})$ em que $t=0$. Logo $B = n \times B_M$
BE3	Mesmos critérios do BE1.	$B = R\$ 136,00$
BA	<ul style="list-style-type: none"> Renda familiar <i>per capita</i> inferior a ½ salário mínimo (R\$ 68,00) Ter filhos ou dependentes menores de 14 anos. 	$B = (n \times B_M) - (t \times Y_{Fpc})$ em que $t=0$. Logo $B = n \times B_M$
BU	Renda familiar <i>per capita</i> inferior a ½ salário mínimo (R\$ 68,00)	$B = R\$ 136,00$
IRN	Renda familiar <i>per capita</i> inferior a ½ salário mínimo (R\$ 68,00)	$B = t.(N \times Y_{LFpc}) - t.Y_F = t.(N \times Y_{LFpc} - Y_F)$ em que $t = 0,3$
RM	Renda familiar <i>per capita</i> inferior a ½ salário mínimo (R\$ 68,00)	$B = t.(N \times Y_{LFpc}) - t.Y_F$ em que $t = 1$. Logo $B = (N \times Y_{LFpc}) - (Y_F) = \text{hiato de renda}$.

O BU, o IRN e o RM são programas cujo único critério de elegibilidade é o do limite da renda familiar *per capita* (dado por uma linha de pobreza de R\$ 68,00). Ou seja, têm como público alvo as famílias pobres: aquelas que apresentam uma renda familiar *per capita* inferior a meio salário mínimo. O que os diferencia é o cálculo do valor do benefício. O BU concede um valor constante de um salário mínimo para todas as famílias pobres (nesse sentido um benefício uniforme). Nos casos do IRN e do RM, estes seguem o desenho do imposto de renda negativo que garante uma transferência de $t.Y_{LF}$ (ou $t.N.Y_{LFpc}$) e que tributa Y_F em t , que para as famílias pobres equivale a um acréscimo de renda de $t.(N.Y_{LFpc} - Y_F)$.

4.3.2. Benefícios da Previdência Rural

Uma outra versão do software de microsimulação foi desenvolvida para analisar o impacto das transferências de renda do sistema previdenciário sobre o bem-estar da população alvo, especialmente de idosos (pessoas com 60 anos de idade ou mais). As simulações, nesta tese, foram realizadas para a área rural, dada a importância das transferências previdenciárias para o meio rural como uma garantia de renda mínima. As simulações serão apresentadas para a região Nordeste dada a importância que representa o pagamento do benefício previdenciário para a renda das famílias nos municípios do interior daquela região.

A base de dados também é da PNAD de 1999, utilizando-se das informações sobre os rendimentos provenientes do pagamento de pensões e aposentadoria, os dois benefícios identificados pela pesquisa⁶⁵. São obtidas informações sobre o efeito dos benefícios previdenciários sobre os indicadores de pobreza, no caso de políticas cuja focalização é sobre os indivíduos cuja idade lhes tornem elegíveis para o recebimento das transferências previdenciárias.

As simulações permitem, também, inferir sobre a extensão da cobertura: o efeito, sobre os níveis de pobreza (ou indigência, a depender da linha de pobreza ou indigência que se adota), de se estender o pagamento das pensões àqueles que não recebem os benefícios, ou de se aplicar um valor equivalente ao salário mínimo como benefício a quem recebe abaixo deste, e o impacto dessas modificações, em termos dos custos, sobre a estrutura orçamentária. São quatro os esquemas que podem ser simulados.

O primeiro, **PREVI**, simula o impacto das aposentadorias e pensões sobre a pobreza, considerando todos os indivíduos da área rural que recebiam algum benefício da Previdência

⁶⁵ Na PNAD, são quatro as variáveis que informam o recebimento de benefícios previdenciários: V1252 (valor de rendimento de aposentadoria), V1258 (valor de rendimento de outro tipo de aposentadoria), V1255 (valor de rendimento de pensão), e V1261 (valor de rendimento de outro tipo de pensão).

Social. O procedimento se baseia na determinação de dois vetores: um vetor em que são excluídos os valores dos rendimentos provenientes de aposentadoria e pensões da renda dos indivíduos e um vetor incluindo aqueles valores à renda total dos indivíduos. Os resultados da simulação permitem analisar o impacto da Previdência sobre a pobreza e como os ganhos estão distribuídos dentre a população em análise.

O segundo programa simulado, **PREV2**, está voltado para a análise do impacto dos benefícios previdenciários sobre as pessoas idosas pobres do meio rural, que já são beneficiárias da Previdência. Para as pessoas idosas e pobres, o programa determina dois vetores: um em que são excluídos os benefícios previdenciários da renda das pessoas, e outro em se inclui o valor daqueles benefícios no rendimento total dos idosos pobres, comparando-se as duas situações. Para os não-idosos e não-pobres que recebem benefícios, estes não são separados do rendimento total, de forma a não interferir na análise para pobres e sem alterar os que seriam os custos totais do programa em termos de orçamento do governo.

O **PREV3** analisa o impacto da previdência rural para aqueles que são idosos, pobres, mas que declararam não receber o benefício na PNAD (estavam excluídos da condição de beneficiários). Ou seja, o programa estende o recebimento dos benefícios previdenciários àqueles idosos pobres que ainda não os recebiam, cujo valor é fixado em um salário mínimo, piso oficial dos benefícios da aposentadoria. Neste caso, são considerados beneficiados apenas aqueles que passam a ser incorporados como recebedores. Da mesma forma que no PREV1 e PREV2, são criados dos dois vetores, um em que estão o rendimento sem os benefícios e outro em que se incluem os benefícios previdenciários, sendo que para os idosos pobres que declararam não recebê-los é imputado o valor de um salário mínimo.

O quarto programa usado na tese, **PREV4**, analisa o impacto da previdência sobre a mesma população alvo do PREV3 (ou seja, incluindo aqueles idosos pobres que estavam excluídos), embora incorpore também os valores dos que já recebiam rendimentos de pensão

em valor inferior ao de um salário mínimo. Ou seja, nos casos em que os beneficiários recebiam um valor menor do que o de um salário mínimo, o programa corrige para um valor igual ao salário mínimo, fixando o valor do benefício como sendo de R\$ 136,00. São considerados beneficiados aqueles que estavam inicialmente excluídos do sistema previdenciário (segundo os critérios de ser idoso e pobre), a quem é imputado um valor igual a um salário mínimo, e aqueles que recebiam um benefício cujo valor era inferior a um salário mínimo, a quem é conferido o valor equivalente à diferença entre R\$ 136,00 e o valor inicial da pensão.

Capítulo 4

Avaliação dos Impactos das Políticas de Garantia de Renda Mínima sobre a Pobreza

Muitos são os trabalhos que se propuseram a avaliar as políticas de garantia de renda mínima e seu impacto sobre a pobreza e a desigualdade. A preocupação com o grau de cobertura dos programas, a discussão sobre os critérios de elegibilidade, custos dos programas, impactos sobre indicadores de pobreza e sobre a renda dos beneficiários nortearam as pesquisas neste campo.

Há, no entanto, lacunas deixadas para análises do impacto potencial de modificações no desenho dos programas – variações nos padrões de acesso, no valor dos benefícios, no valor da alíquota no caso dos programas que transferem uma proporção do hiato de renda – sobre os diferentes tipos de família (em composição e tamanho), sobre os indicadores de pobreza. Há demandas por análises não somente para o Brasil ou áreas específicas, em que existem PGRM's implementados, mas para outras regiões e estados do país, em que se busca obter comparações sobre os diferentes esquemas e sua contribuição para a superação da pobreza localizada.

Em se tratando de transferências monetárias como garantia de uma renda mínima, o sistema de previdência rural assume importante papel como política pública de alívio da pobreza. Apesar dos estudos que tratam do impacto dos gastos e benefícios da Previdência,

um universo da população que fica fora do sistema, e que poderia ser contemplado com as transferências previdenciárias, suscita análises sobre as implicações de uma maior cobertura.

Como contribuição para as discussões sobre o impacto dos PGRM, foram simulados diferentes desenhos de programas para o Brasil, Nordeste e estados selecionados com base nos indicadores de exclusão social. Esse procedimento tem por base uma visão consensual de que, em sendo o Nordeste a região com os piores números (quantitativa e qualitativamente) de pobreza, exclusão social e desenvolvimento humano, os esforços das políticas públicas, num contexto nacional, deveriam dar prioridade aos problemas dessa região.

Quanto aos benefícios da previdência, foram realizadas simulações para os benefícios previdenciários para idosos na área rural. Dois fatores foram considerados para tal. Primeiro, os trabalhos de Camarano (1999), Barros et al. (2000) e Schwarzer (2000) apontam para a crescente importância, em termos de contribuição para a renda familiar, que os benefícios de aposentadoria e pensão dos idosos vêm assumindo dentro do orçamento das famílias brasileiras. Segundo, ao pensar na perspectiva de extensão dos benefícios às pessoas que teriam direito a uma renda mínima garantida, uma avaliação dos impactos que a inclusão dessas pessoas teria sobre os indicadores de pobreza e em termos de bem-estar torna-se necessária para justificar a estratégia diante das implicações sobre o tão discutido orçamento previdenciário.

As microssimulações atenderam ao objetivo de simular (i) os efeitos dos programas com base nos critérios de elegibilidade dos (ou, de ingresso nos) principais PGRM e da Previdência Rural, (ii) as mudanças geradas a partir da flexibilização (modificação) de algumas características no desenho dos programas, e (iii) os impactos sobre o fortalecimento das famílias em situação aguda de pobreza.

A partir dos resultados gerados, a análise destes se preocupou com os impactos dos gastos sociais com os PGRM's (inclusive o caso da Previdência Rural) em três dimensões.

Primeiro, sobre os indicadores de pobreza, para verificar a capacidade de provocar o alívio das privações associadas ao estado de pobreza e dos efeitos da exclusão social. Segundo, sobre o que se convencionou chamar de capacidade de inclusão social (pela vinculação com a escolarização, considerada como mecanismo de incentivo à redução do risco da armadilha da pobreza). Terceiro, sobre os diferentes grupos familiares, de onde se pode inferir sobre a importância dos benefícios condicionados a algumas características da família e do peso e da contribuição dos rendimentos de outros componentes agregados ao núcleo familiar.

Nesse sentido, houve uma preocupação em avaliar a efetividade das políticas sociais tanto sob o ponto de vista de sua focalização nas camadas mais necessitadas da população quanto do impacto desses gastos sobre a pobreza e o nível de bem-estar das famílias e dos indivíduos.

4.1. Resultados das Simulações dos PGRM: Resumo Geral e Impacto sobre a Pobreza

A Tabela 5 apresenta um resumo dos resultados das simulações, para o Brasil, com resultados específicos para as simulações realizadas para as áreas rural e urbana.

Os programas que focalizam as famílias pobres com crianças na escola atendem a quase 8 milhões de famílias brasileiras. Embora representem algo que não ultrapassa 20% do total de famílias, equivalem a, no mínimo, 78,6% das famílias pobres. Comparados os programas BE1 e BE2, é transferido um valor médio de benefício maior no caso do BE2, de R\$32,19, contra R\$ 23,10 do BE1, provocando uma variação na renda das famílias de pouco mais de 20% e de 14,4% respectivamente. Isso ocorre porque na modalidade do BE2 o benefício é repassado integralmente às famílias, sem redução proporcional à renda familiar *per capita*, enquanto no BE1 o valor final do benefício sofre um decréscimo equivalente a 50% do valor da renda familiar *per capita*.

O BE3, desenho do bolsa-escola nos moldes do programa implementado no Distrito Federal na gestão de Cristóvão Buarque, tem maior impacto sobre o bem-estar das famílias por gerar um benefício de maior valor. No entanto, atende ao mesmo público do BE1 e BE2, com um custo anual equivalente a 1,35% do PIB.

Tabela 5 – Brasil: Resumo das Simulações

Programas	Nº de Famílias Beneficiadas (Mil)	% de Famílias Beneficiadas (a)	% de Famílias Pobres Beneficiadas (b)	Renda Inicial Média (R\$)	Valor Médio do Benefício (R\$)	Varição na Renda (%)	Custo Anual do Programa (% do PIB) ⁶⁶
BE1	7.928,3	17,2	78,6	160,22	23,10	14,4	0,229
BE1_Urbana	5.094,1	13,5	78,4	156,87	21,79	13,9	0,139
BE1_Rural	2.834,3	33,8	78,8	166,24	25,46	15,3	0,090
BE2	7.928,3	17,2	78,6	160,22	32,19	20,1	0,319
BE2_Urbana	5.094,1	13,5	78,4	156,87	30,74	19,6	0,196
BE2_Rural	2.834,3	33,8	78,8	166,24	34,79	20,9	0,123
BE3	7.928,3	17,2	78,6	160,22	136,00	84,9	1,347
BE3_Urbana	5.094,1	13,5	78,4	156,87	136,00	86,7	0,865
BE3_Rural	2.834,3	33,8	78,8	166,24	136,00	81,8	0,481
BA	8.359,1	18,1	82,8	162,14	32,90	20,3	0,344
BA_Urbana	5.332,9	14,1	82,1	158,69	31,42	19,8	0,209
BA_Rural	3.026,1	36,1	84,1	168,21	35,52	21,1	0,134
BU	10.093,2	21,9	100,0	153,37	136,00	88,7	1,714
BU_Urbana	6.494,7	17,2	100,0	149,27	136,00	91,1	1,103
BU_Rural	3.598,5	42,9	100,0	160,75	136,00	84,6	0,611
IRN	10.093,2	21,9	100,0	153,37	41,32	26,9	0,521
IRN_Urbana	6.494,7	17,2	100,0	149,27	38,19	25,6	0,310
IRN_Rural	3.598,5	42,9	100,0	160,75	46,98	29,2	0,211
RM	10.093,2	21,9	100,0	153,37	137,74	89,8	1,736
RM_Urbana	6.494,7	17,2	100,0	149,27	127,29	85,3	1,033
RM_Rural	3.598,5	42,9	100,0	160,75	156,61	97,4	0,704

(a) Percentual sobre o total de famílias (nº de famílias beneficiadas sobre o nº total de famílias)⁶⁷

(b) Percentual sobre o total de famílias pobres (nº de famílias pobres beneficiadas sobre o nº total de famílias pobres)

Os resultados para o programa BA, que flexibiliza a exigência de todas as crianças de 7 a 14 anos freqüentando a escola nas famílias pobres com filhos ou dependentes menores de 14 anos, mostram que, dessa forma, o número de famílias beneficiadas aumenta para de 8,4

⁶⁶ Equivale razão Custo do Programa/PIB multiplicada por 100. O PIB de 1999 (em moeda corrente) era de R\$ 973.845.966 mil (Fonte: Banco Central).

⁶⁷ No Brasil, pela PNAD de 1999, são cerca de 46 milhões de famílias, das quais a maioria (mais de 81%) está na área urbana.

milhões de famílias, o que representa cerca de 83% das famílias pobres. Embora atenda a um número maior de famílias carentes, a variação na renda e o valor do benefício são praticamente os mesmos obtidos nas simulações do BE2. Ou seja, comparado aos programas de bolsa-escola (BE1 e BE2), tem maior impacto por atender a um número maior de famílias, mas pode-se questionar sobre as implicações para a importância de incentivar a frequência à escola.

De fato, quando simulados os programas que visam atender a todas as famílias pobres (ou seja, com 100% das famílias pobres beneficiadas), a variação na renda destas é superior a 85%. No entanto, vê-se que são programas de maior custo anual. Como se verá mais adiante, são os que provocam maior redução na proporção de pobres. Diferente do BU e do RM, o IRN atende a 100% das famílias pobres, embora com menor impacto sobre a renda das famílias em função da forma de cálculo do valor do benefício. Mesmo assim, a variação de mais de 25% sobre as rendas das famílias tem importantes rebatimentos sobre o bem-estar. Todavia, se a política de combate à pobreza visa provocar efeitos de longo prazo, este não seria o melhor desenho porque não está atrelada à condição de escolarização. Ao acrescentar esta condição, a simulação seria equivalente ao do BE1.

Comparados os resultados para as áreas rural e urbana, excetuando-se os resultados do BE3 e do BU, são as famílias da área rural quem se beneficiam pouco mais, pois o percentual de famílias beneficiadas é maior. Há um resultado aparentemente perturbador nas simulações: a renda inicial em todos os programas simulados é maior na área rural. Isso pode estar refletindo a redução da pobreza rural, com uma diminuição da proporção de pobres. As estratégias de trabalho familiar, de relação com novas atividades na área rural, a participação de benefícios da previdência podem contribuir para explicar a maior renda inicial dessas famílias. No entanto, as famílias na área rural tendem a ser maiores, o que gera uma renda

familiar *per capita* menor, tornando-as elegíveis para receber os benefícios numa proporção maior.

O maior valor médio do benefício para as famílias rurais pode ser explicado pela presença de maior número de dependentes menores de 14 anos. Segundo dados do Graziano da Silva et al. (2001), das famílias pobres na área rural, mais de 44% são de casais com filhos menores de 14 anos (contra cerca de 35% na área urbana), sendo que 19,5% têm três ou mais filhos (contra 13% na área urbana). Contribui também o maior número de pessoas na família (nos programas que consideram o número de pessoas na família, casos do IRN e do RM). Segundo a PNAD 1999, na área rural, cerca de 49% das famílias têm cinco ou mais pessoas na família, contra 33,6% na área urbana. Como o valor médio do benefício é maior para as famílias na área rural, a variação provocada pelo benefício também será maior.

No caso dos programas que concedem um benefício uniforme de R\$ 136,00 a todas as famílias pobres – BE3 e BU – o impacto sobre a renda das famílias rurais é menor. Como o valor do benefício é o mesmo tanto para famílias na área urbana quanto na área rural, a variação na renda será menor porque a renda inicial é maior nesta última.

No entanto, entre todos os programas simulados, comparados os impactos, o BE2 e o BE3 são estratégicos para a área rural, uma vez que esta apresenta uma taxa de analfabetismo de 29%, o que confere importância maior aos programas que estão atrelados à frequência à escola.

Quando analisamos para a região Nordeste, assim como para o Brasil, a proporção de famílias beneficiadas na área rural é maior do que na área urbana. Com exceção do programa BU, todos os demais provocam uma variação na renda superior à observada nas simulações para o país como um todo. Os resultados estão apresentados na Tabela 6.

Ao se considerar o total de famílias pobres, alvo dos programas BU, IRN e RM, são mais de 5 milhões de famílias beneficiadas, o que representa cerca de 41% das famílias do

Nordeste e 50% das famílias pobres brasileiras. Em todos os programas são mais de 30% das famílias nordestinas beneficiadas, e, considerada a área rural, mais de 45% das famílias são atingidas pelos benefícios simulados.

No que diz respeito aos programas do tipo bolsa-escola, mais de 78% das famílias pobres estariam sendo beneficiadas. Considerando-se o total de famílias na região, o percentual de famílias beneficiadas pelos programas é relativamente maior do que para o país como um todo. Isso revela as diferenças na composição populacional nas diferentes áreas do Brasil e reforça as informações sobre a urgência de se trabalhar com o problema da pobreza nas áreas em que ele se coloca de forma mais acentuada. Reforça também a importância do impacto das políticas públicas na região Nordeste.

Tabela 6 – Nordeste: Resumo das Simulações

Programas	Nº de Famílias Beneficiadas (Mil)	% de Famílias Beneficiadas (a)	% de Famílias Pobres Beneficiadas (b)	Renda Inicial Média (R\$)	Valor Médio do Benefício (R\$)	Variação na Renda (%)	Custo Anual do Programa (% do PIB)
BE1	3.945,6	31,9	78,1	158,09	23,82	15,1	0,12
BE1_Urbana	2.124,3	25,5	77,6	154,68	21,62	14,0	0,06
BE1_Rural	1.821,4	44,8	78,8	162,08	26,39	16,3	0,06
BE2	3.945,6	31,9	78,1	158,09	32,45	20,5	0,16
BE2_Urbana	2.124,3	25,5	77,6	154,68	30,01	19,4	0,08
BE2_Rural	1.821,4	44,8	78,8	162,08	35,31	21,8	0,08
BE3	3.945,6	31,9	78,1	158,09	136,00	86,0	0,67
BE3_Urbana	2.124,3	25,5	77,6	154,68	136,00	87,9	0,36
BE3_Rural	1.821,4	44,8	78,8	162,08	136,00	83,9	0,31
BA	4.189,4	33,8	83,0	159,86	33,33	20,8	0,17
BA_Urbana	2.240,0	26,9	81,8	156,34	30,87	19,7	0,09
BA_Rural	1.949,4	48,0	84,3	163,91	36,16	22,1	0,09
BU	5.048,8	40,8	100,0	153,74	136,00	88,5	0,86
BU_Urbana	2.737,5	32,9	100,0	150,42	136,00	90,4	0,47
BU_Rural	2.311,4	56,9	100,0	157,68	136,00	86,3	0,39
IRN	5.048,8	40,8	100,0	153,74	44,52	29,0	0,28
IRN_Urbana	2.737,5	32,9	100,0	150,42	39,77	26,4	0,14
IRN_Rural	2.311,4	56,9	100,0	157,68	50,14	31,8	0,14
RM	5.048,8	40,8	100,0	153,74	148,39	96,5	0,94
RM_Urbana	2.737,5	32,9	100,0	150,42	132,56	88,1	0,45
RM_Rural	2.311,4	56,9	100,0	157,68	167,13	106,0	0,48

(a) Percentual sobre o total de famílias (nº de famílias beneficiadas sobre o nº total de famílias)

(b) Percentual sobre o total de famílias pobres (nº de famílias pobres beneficiadas sobre o nº total de famílias pobres)

Os programas com o desenho do Bolsa-Escola beneficiam cerca e 32% das famílias nordestinas, apesar de uma variação na renda próxima da obtida com as simulações em nível nacional.

Os resultados mostram que, se as políticas públicas considerarem os problemas da pobreza no Nordeste como sendo prioridade no combate às mazelas sócio-econômicas, o custo de implementar os programas que focalizam os pobres, transferindo um benefício equivalente ao complemento de renda necessário para tirar as famílias da pobreza (nos moldes do RM, em substituição aos demais), equivaleria a 0,94% do PIB, como mostra a Tabela 6. Na área rural, um programa dessa envergadura provocaria uma variação na renda de mais de 100%, com indiscutível melhoria de bem-estar.

Todavia, ao se considerar as estratégias de combate à pobreza, nas suas características estruturais, o problema do analfabetismo, e este como forte obstáculo ao desenvolvimento econômico, é agudo na área rural do Nordeste: 41% das pessoas de 15 anos ou mais são analfabetas. Dada a importância da frequência à escola, inclusive como meio de resgate social, os programas BE2 e BE3 novamente ganham destaque se comparados àqueles que não estão atrelados à escolarização dos filhos e dependentes menores de 14 anos. O BE3 provocaria uma variação na renda superior a 80%, com um custo equivalente a 0,67% do PIB (que seria de 0,31% na aplicação apenas à área rural do Nordeste).

Considerando-se as diferenças que caracterizam a composição familiar nos diferentes espaços do país, e considerando-se também as informações sobre o elevado índice de exclusão social em alguns estados, foram realizadas simulações para quatro estados que aparecem, em todas as estatísticas, em posição de destaque com os piores indicadores sócio-econômicos.

Segundo a PNAD de 1999, Maranhão e Piauí aparecem em último lugar no que diz respeito ao valor do rendimento médio mensal das pessoas ocupadas de 15 a 55 anos de idade,

de pouco mais de R\$ 200,00 e de cerca de R\$ 177,00, respectivamente (em ambos os casos, menos da metade da média nacional, de R\$ 472,20), colocação que os dois estados vêm mantendo ao longo dos anos. Também ocupam as piores colocações quando considerada a média de anos de estudos da população de 15 a 55 anos de idade: 4,6 e 4,4 anos de estudos, respectivamente, enquanto que para o Brasil essa média era de 6,6 anos. São também estados que se destacam pela elevada taxa de analfabetismo funcional das pessoas de 15 anos ou mais de idade. Em 1999, o Brasil apresentava uma taxa de 29,4%, enquanto no Piauí esta era de 53,1%, no Maranhão 52,8% e na Bahia 48,3% (IBGE, 2000).

Em termos de exclusão social, Pochmann e Amorin (2002) calcularam o índice de exclusão social considerando-se renda dos chefes de família, trabalhadores com emprego formal, anos de estudos do chefe de família, taxa de alfabetização, participação de jovens na população e as variáveis sobre o índice violência para todos os municípios brasileiros. Com base nestes cálculos, apresentaram uma distribuição das unidades federativas por números de municípios com os piores índices de exclusão social, em que se destacam, mais uma vez, Maranhão e Piauí, Bahia e Minas Gerais.

Minas Gerais foi selecionado por ser considerado um estado que guarda uma série de contradições no que diz respeito às suas características sócio-econômicas. Além de ser um estado densamente povoado, apresenta regiões de grande prosperidade econômica e outras de grande pobreza, em especial ao norte do estado. Depois da Bahia, é o estado como maior número de municípios com graves problemas de exclusão social. Dos mais de 2200 municípios brasileiros com os piores indicadores, a Bahia reúne mais de 16% deles, Minas Gerais 10%, Piauí e Maranhão mais de 9% cada.

Considerando-se essas informações, cria-se espaço para as análises de políticas que tenham por objetivo implementar ações que busquem promover a reinserção social, promover o resgate da cidadania, e gerar condições para a emancipação econômica dos excluídos. As

simulações foram rodadas para os quatro estados, e os resultados são apresentados na Tabela 7.

As informações geradas pelas simulações mostram a importância das transferências para os estados do Maranhão e do Piauí, onde o impacto dos programas é, em termos relativos, sensivelmente maior. Mais de 38% das famílias desses estados são atendidas, equivalendo a mais de 78% das famílias pobres em ambos. Os programas que concedem um benefício constante de um salário mínimo provocam variações na renda significativas, mais do que dobrando no caso de uma RM no estado do Piauí (onde a concessão da RM provocaria uma variação na renda de 108%).

No caso da Bahia, os resultados seguem as tendências da região Nordeste, em que uma parcela em torno de 30% das famílias no estado é beneficiada pelos programas, equivalendo a cerca de, no mínimo, 78% das famílias pobres. Os números sobre o impacto dos programas sobre o total de famílias são, portanto, superiores ao que se observa nas simulações para o país como um todo.

Minas Gerais é o estado em que mais famílias pobres são beneficiadas, em torno de 81% delas, embora isso seja equivalente a cerca de 17% das famílias mineiras. Este resultado confirma o fato deste estado pertencer a uma região menos problemática, mas que guarda algumas áreas consideradas bolsões de pobreza e miséria, como na região do Vale do Jequitinhonha, já na divisa com a região Nordeste. Os números para o percentual de famílias beneficiadas em Minas Gerais seguem aqueles verificados nas simulações para o Brasil.

Tabela 7 – Estados Selecionados: Resumo das Simulações

MINAS GERAIS							
Programas	Nº de Famílias Beneficiadas (Mil)	% de Famílias Beneficiadas	% de Famílias Pobres Beneficiadas	Renda Inicial Média (R\$)	Valor Médio do Benefício (R\$)	Variação na Renda (%)	Custo Anual do Programa (% do PIB)
BE1	843,8	17,04	81,33	167,79	23,36	13,92	0,02
BE2	843,8	17,04	81,33	167,79	33,15	19,76	0,03
BE3	843,8	17,04	81,33	167,79	136,00	81,05	0,14
BA	877,8	17,73	84,61	170,62	33,57	19,68	0,04
BU	1.037,5	20,95	100,00	162,68	136,00	83,60	0,18
IRN	1.037,5	20,95	100,00	162,68	39,90	24,53	0,05
RM	1.037,5	20,95	100,00	162,68	133,00	81,76	0,17
BAHIA							
Programas	Nº de Famílias Beneficiadas (Mil)	% de Famílias Beneficiadas	% de Famílias Pobres Beneficiadas	Renda Inicial Média (R\$)	Valor Médio do Benefício (R\$)	Variação na Renda (%)	Custo Anual do Programa (% do PIB)
BE1	1.053,5	30,14	77,68	165,78	23,44	14,14	0,03
BE2	1.053,5	30,14	77,68	165,78	32,34	19,51	0,04
BE3	1.053,5	30,14	77,68	165,78	136,00	82,04	0,18
BA	1.113,7	31,86	82,12	168,18	33,23	19,76	0,05
BU	1.356,2	38,80	100,00	160,17	136,00	84,91	0,23
IRN	1.356,2	38,80	100,00	160,17	43,45	27,13	0,07
RM	1.356,2	38,80	100,00	160,17	144,82	90,42	0,25
MARANHÃO							
Programas	Nº de Famílias Beneficiadas (Mil)	% de Famílias Beneficiadas	% de Famílias Pobres Beneficiadas	Renda Inicial Média (R\$)	Valor Médio do Benefício (R\$)	Variação na Renda (%)	Custo Anual do Programa (% do PIB)
BE1	536,3	39,36	79,58	172,54	25,63	14,85	0,02
BE2	536,3	39,36	79,58	172,54	35,37	20,50	0,02
BE3	536,3	39,36	79,58	172,54	136,00	78,82	0,09
BA	567,6	41,66	84,23	172,77	35,99	20,83	0,03
BU	673,8	49,46	100,00	166,60	136,00	81,63	0,11
IRN	673,8	49,46	100,00	166,60	45,16	27,11	0,04
RM	673,8	49,46	100,00	166,60	150,54	90,36	0,13
PIAUI							
Programas	Nº de Famílias Beneficiadas (Mil)	% de Famílias Beneficiadas	% de Famílias Pobres Beneficiadas	Renda Inicial Média (R\$)	Valor Médio do Benefício (R\$)	Variação na Renda (%)	Custo Anual do Programa (% do PIB)
BE1	276,9	38,28	78,78	150,44	23,12	15,37	0,01
BE2	276,9	38,28	78,78	150,44	31,13	20,69	0,01
BE3	276,9	38,28	78,78	150,44	136,00	90,40	0,05
BA	290,2	40,11	82,56	150,67	31,95	21,21	0,01
BU	351,5	48,59	100,00	144,40	136,00	94,18	0,06
IRN	351,5	48,59	100,00	144,40	47,17	32,67	0,02
RM	351,5	48,59	100,00	144,40	157,25	108,90	0,07

(a) Percentual sobre o total de famílias (nº de famílias beneficiadas sobre o nº total de famílias)

(b) Percentual sobre o total de famílias pobres (nº de famílias pobres beneficiadas sobre o nº total de famílias pobres)

As tabelas 8, 9 e 10 apresentam os resultados das simulações sobre os indicadores de Pobreza. Quando se analisam os números sobre a pobreza no Brasil, apresentados na Tabela 8, os programas que garantem um benefício uniforme de um salário mínimo são aqueles que têm maior impacto sobre a extensão da pobreza, reduzindo a proporção de pobres. Quando são analisados os resultados das simulações, os números do hiato de pobreza indicam qual o custo (ou valor necessário) para aliviar a pobreza observada (segundo o conceito de insuficiência de renda).

Tabela 8 – Brasil: Impacto sobre a Pobreza

Programas	Nº Pobres (Mil)	Proporção de Pobres (%)	Hiato de Pobreza Agregado (R\$ mil)	Hiato de Pobreza Médio (R\$)	Razão do Hiato de Pobreza	FGT(2)	Custo Anual do Programa (% do PIB)
Antes do Progr.	43.208,95	27,5	1.390.254,50	32,18	0,47	0,084	
BE1	41.294,93	26,3	1.211.466,85	29,34	0,43	0,067	0,229
BE2	39.713,68	25,2	1.147.122,04	28,88	0,43	0,063	0,319
BE3	25.319,96	16,1	587.015,49	23,18	0,34	0,028	1,347
BA	39.533,29	25,1	1.128.028,73	28,53	0,42	0,062	0,344
BU	20.564,11	13,1	411.057,99	19,99	0,29	0,016	1,714
IRN	43.208,95	27,5	973.177,66	22,52	0,33	0,041	0,521
RM	0	0,0	0,00	0,00	0	0	1,736
Antes do Prog.: Urbana	26.414,64	21,0	826.712,22	31,30	0,46	0,064	
BE1_Urbana	25.001,55	19,9	719.020,32	28,76	0,42	0,051	0,139
BE2_Urbana	23.803,64	19,0	679.289,71	28,54	0,42	0,048	0,196
BE3_Urbana	14.134,96	11,3	326.737,92	23,12	0,34	0,020	0,865
BA_Urbana	23.703,63	18,9	668.778,33	28,21	0,42	0,047	0,209
BU_Urbana	11.032,37	08,8	213.593,84	19,36	0,29	0,010	1,103
IRN_Urbana	26.414,64	21,0	578.697,68	21,91	0,32	0,031	0,310
RM_Urbana	0	0,0	0,00	0,00	0	0	1,033
Antes do Prog.: Rural	16.794,32	52,8	563.542,28	33,56	0,49	0,165	
BE1_Rural	16.293,38	51,3	492.446,53	30,22	0,44	0,130	0,090
BE2_Rural	15.910,04	50,1	467.832,34	29,40	0,43	0,122	0,123
BE3_Rural	11.185,00	35,2	260.277,57	23,27	0,34	0,058	0,481
BA_Rural	15.829,67	49,8	459.250,41	29,01	0,43	0,118	0,134
BU_Rural	9.531,74	30,0	197.464,15	20,72	0,31	0,038	0,611
IRN_Rural	16.794,32	52,8	394.479,97	23,49	0,35	0,081	0,211
RM_Rural	0	0,0	0,00	0,00	0	0	0,704

Antes da implementação dos programas, são mais de 43 milhões de pobres, o equivalente a 27,5% da população brasileira. No caso dos programas BE1, BE2 e BA, a

redução na proporção de pobres é pequena, em torno de dois pontos percentuais, equivalente a apenas 7%.

No caso do BU, há uma redução da proporção de pobres para 13%, o que corresponde a uma redução de mais de 52%. Os programas que beneficiam a todos os pobres e/ou que combinam um valor maior de benefício, uniforme ou equivalente ao hiato de renda, geram maior redução da pobreza. No entanto, exigem um volume bem maior de recursos (a exemplo do BE3, com custo de R\$ 13,1 bilhões; BU, de R\$ 16,6 bilhões, e do RM, de R\$ 16,9 bilhões).

Cabe ressaltar, no entanto, que, mesmo os desenhos que não apresentam um impacto significativo sobre a proporção de pobres, são programas com importantes efeitos sobre a intensidade da pobreza medida pelo índice de Foster, Greer e Thorbecke. Considerado o FGT(2), que atribui maior peso às alterações na renda das famílias de mais baixa renda, a intensidade da pobreza é reduzida em, no mínimo, 20%, caso do BE1, BE2 e BA.

Como é esperado, os programas que atingem uma proporção maior de famílias e provocam uma melhoria na condição da renda dessas, também geram maior redução na proporção de pobres. Verifica-se que, além do RM, que dispensa análise dada o próprio desenho do programa, é o BU que tem maior efeito sobre a pobreza, reduzindo a intensidade da pobreza em mais de 80%. Resultado que merece consideração é o gerado pelo IRN. Embora não haja qualquer impacto sobre a extensão da pobreza, pois é mantida a proporção de pobres, o programa provoca uma redução de mais de 50% na intensidade da pobreza.

Quando analisadas as áreas urbana e rural, cabe destacar que os resultados beneficiam mais à população urbana do que a rural, embora tanto a extensão quanto a intensidade da pobreza sejam mais acentuadas na última. A redução na proporção de pobres é maior na área urbana, e a melhora do FGT(2) para os programas de melhor desempenho para o país como um todo, caso do BU e do BE3, também é maior na área urbana. Cabe notar, no entanto, que

os programas voltados para as famílias com crianças na escola apresentam, ainda que bastante pequenos, melhores resultados sobre a intensidade da pobreza na área rural.

Os resultados para as simulações realizadas para o Nordeste estão apresentados na Tabela 9. A proporção de pobres na região Nordeste é cerca de 22 pontos percentuais (o que equivale a 80%) superior à do Brasil. O mesmo se observa com o FGT(2). Mais da metade dos pobres brasileiros se encontram no Nordeste. No entanto, o impacto dos programas sobre a pobreza na região segue a mesma tendência que para o Brasil.

Sem os programas, são mais de 22 milhões de pobres, o equivalente a 49,5% da população do Nordeste e cerca de 52% dos pobres no país. O impacto dos programas BE1, BE2 e BA é pequeno em termos de redução na proporção de pobres (Tabela 9).

Do mesmo modo que para os Brasil, são programas que beneficiam a todos os pobres e/ou que combinam um valor maior de benefício, uniforme ou equivalente ao hiato de renda, que apresentaram maior impacto sobre a extensão da pobreza.

Quanto aos efeitos sobre a intensidade da pobreza medida pelo índice de Foster, Greer e Thorbecke, o desempenho destes se assemelha ao caso brasileiro, com menor impacto, embora nada desprezíveis, no caso do BE1, BE2 e BA, em torno de 20%. Novamente são os programas RM, BU e BE3 que apresentam os melhores resultados.

Analisadas as áreas urbana e rural, também no Nordeste é a população urbana quem se beneficia mais dos programas. Embora as variações, em termos de impacto sobre a intensidade da pobreza, sejam bastante semelhantes nas duas áreas, o impacto sobre a proporção de pobres é significativamente melhor na área urbana, o que suscita alguma preocupação porque a pobreza é mais aguda no meio rural. Todavia, mesmo sendo uma diferença bastante pequena, os programas associados à presença de crianças (BE1, BE2, BE3 e BA) tem maior impacto sobre a intensidade da pobreza no meio rural (penúltima coluna da Tabela 9).

Tabela 9 – Nordeste: Impacto sobre a Pobreza

Programas	Nº Pobres (Mil)	Proporção de Pobres (%)	Hiato de Pobreza Agregado (R\$ mil)	Hiato de Pobreza Médio (R\$)	Razão do Hiato de Pobreza	FGT(2)	Custo Anual do Programa (% do PIB)
Antes do Prog.	22.432,51	49,5	749.192,75	33,40	0,49	0,155	
BE1	21.755,09	48,0	656.632,09	30,18	0,44	0,123	0,12
BE2	21.285,52	46,9	624.797,61	29,35	0,43	0,116	0,16
BE3	14.413,17	31,8	332.422,55	23,06	0,34	0,052	0,67
BA	21.217,50	46,8	613.503,95	28,92	0,43	0,112	0,17
BU	12.039,95	26,5	242.399,24	20,13	0,30	0,032	0,86
IRN	22.432,51	49,5	524.434,69	23,38	0,34	0,076	0,28
RM	0	0,0	0,00	0	0	0	0,94
Antes do Prog.: Urbana	11.391,81	39,2	362.883,63	31,85	0,47	0,117	
BE1_Urbana	10.925,14	37,6	317.956,63	29,10	0,43	0,093	0,06
BE2_Urbana	10.630,50	36,6	301.564,62	28,37	0,42	0,088	0,08
BE3_Urbana	6.641,75	22,9	147.996,03	22,28	0,33	0,036	0,36
BA_Urbana	10.598,33	36,5	296.303,48	27,96	0,41	0,085	0,09
BU_Urbana	5.274,13	18,2	99.256,35	18,82	0,28	0,020	0,47
IRN_Urbana	11.391,81	39,2	254.017,91	22,30	0,33	0,057	0,14
RM_Urbana	0	0,0	0,00	0	0	0	0,45
Antes do Prog.: Rural	11.040,70	67,6	386.309,12	34,99	0,52	0,222	
BE1_Rural	10.829,95	66,3	338.675,46	31,27	0,46	0,175	0,06
BE2_Rural	10.655,02	65,2	323.232,99	30,34	0,45	0,165	0,08
BE3_Rural	7.771,42	47,6	184.426,53	23,73	0,35	0,080	0,31
BA_Rural	10.619,17	65,0	317.200,47	29,87	0,44	0,159	0,09
BU_Rural	6.765,82	41,4	143.142,89	21,16	0,31	0,054	0,39
IRN_Rural	11.040,70	67,6	270.416,78	24,49	0,36	0,109	0,14
RM_Rural	0	0,0	0,00	0	0	0	0,48

A Tabela 10 reúne os resultados das simulações para estados selecionados. Na análise por estado, os resultados das simulações para o estado de Minas Gerais seguiram a tendência das simulações para o Brasil. Minas Gerais é um estado em que os programas contribuíram para as maiores reduções na proporção de pobres. As informações da Tabela 10 mostram que o impacto dos programas sobre a pobreza é menor nos estados em que o problema da pobreza é mais agudo e em que a exclusão social é mais grave.

Tabela 10 – Estados Selecionados: Impacto sobre Pobreza

MINAS GERAIS							
Programas	Nº Pobres (Mil)	Proporção de Pobres (%)	Hiato de Pobreza Agregado (R\$ mil)	Hiato de Pobreza Médio (R\$)	Razão do Hiato de Pobreza	FGT(2)	Custo Anual do Programa (% do PIB)
Antes do Prog.:	4.511,42	26,4	137.988,32	30,59	0,450	0,075	
BE1	4.298,25	25,2	118.743,41	27,63	0,406	0,058	0,02
BE2	4.115,41	24,1	111.385,52	27,07	0,398	0,054	0,03
BE3	2.482,98	14,5	53.767,91	21,65	0,318	0,022	0,14
BA	4.086,67	23,9	110.011,58	26,92	0,396	0,054	0,04
BU	2.003,51	11,7	39.024,70	19,48	0,286	0,013	0,18
IRN	4.511,42	26,4	96.591,60	21,41	0,315	0,037	0,05
RM	0	0,0	0,00	0	0	0	0,17
BAHIA							
Programas	Nº Pobres	Proporção de Pobres	Hiato de Pobreza Agregado (R\$ mil)	Hiato de Pobreza Médio (R\$)	Razão do Hiato de Pobreza	FGT(2)	Custo Anual do Programa (% do PIB)
Antes do Prog.:	6.082,90	48,1	196.411,78	32,29	0,475	0,142	
BE1	5.895,59	46,6	172.102,95	29,19	0,429	0,113	0,03
BE2	5.768,53	45,6	163.281,75	28,31	0,416	0,106	0,04
BE3	3.869,82	30,6	85.207,45	22,02	0,324	0,047	0,18
BA	5.738,67	45,3	160.476,62	27,96	0,411	0,103	0,05
BU	3.208,89	25,4	61.185,15	19,07	0,28	0,028	0,23
IRN	6.082,90	48,1	137.488,08	22,6	0,332	0,070	0,07
RM	0	0,0	0,00	0	0	0	0,25
MARANHÃO							
Programas	Nº Pobres	Proporção de Pobres	Hiato de Pobreza Agregado (R\$ mil)	Hiato de Pobreza Médio (R\$)	Razão do Hiato de Pobreza	FGT(2)	Custo Anual do Programa (% do PIB)
Antes do Prog.:	3.142,69	58,0	101.441,54	32,28	0,475	0,167	
BE1	3.057,84	56,5	87.838,46	28,73	0,422	0,130	0,02
BE2	3.005,12	55,5	82.967,10	27,61	0,406	0,121	0,02
BE3	2.089,11	38,6	43.971,45	21,05	0,31	0,053	0,09
BA	3.002,65	55,4	81.518,00	27,15	0,399	0,117	0,03
BU	1.784,31	32,9	33.819,03	18,95	0,279	0,035	0,11
IRN	3.142,69	58,0	71.009,32	22,6	0,332	0,082	0,04
RM	0	0,0	0,00	0	0	0	0,13
PIAUI							
Programas	Nº Pobres	Proporção de Pobres	Hiato de Pobreza Agregado (R\$ mil)	Hiato de Pobreza Médio (R\$)	Razão do Hiato de Pobreza	FGT(2)	Custo Anual do Programa (% do PIB)
Antes do Prog.:	1.559,37	57,5	55.276,84	35,45	0,521	0,199	
BE1	1.511,35	55,7	48.966,53	32,4	0,476	0,160	0,01
BE2	1.487,34	54,8	46.919,04	31,55	0,464	0,152	0,01
BE3	1.028,51	37,9	25.132,97	24,44	0,359	0,068	0,05
BA	1.481,21	54,6	46.271,18	31,24	0,459	0,148	0,01
BU	881,37	32,5	19.216,53	21,8	0,321	0,045	0,06
IRN	1.559,37	57,5	38.693,87	24,81	0,365	0,097	0,02
RM	0	0,0	0,00	0	0	0	0,07

Ao se considerar os resultados das simulações, a redução, em termos relativos, da extensão e da intensidade da pobreza em função de todos os programas é menor nos estados da Bahia, Piauí e Maranhão. Neste último estão as menores reduções na proporção de pobres, e no Piauí as menores reduções na intensidade da pobreza.

O Maranhão, que, entre os estados selecionados, apresenta a maior proporção de pobres, é aquele em que os programas provocam menores variações na renda das famílias (Tabela 7), o que pode explicar a menor contribuição para a redução na proporção de pobres.

No caso do Piauí, embora as transferências de renda proporcionadas pelos programas simulados tirem um conjunto de pessoas da condição de pobre, estas têm contribuído menos para provocar alterações importantes na renda das famílias mais pobres. É no Piauí que os programas de bolsa-escola BE1 e BE2, e o BA concedem benefícios com menor valor médio (ver Tabela 7), o que pode explicar o menor impacto sobre a intensidade da pobreza (ou seja, sobre quão pobres são os pobres).

4.2. Resultados segundo Características Selecionadas

Dadas as diferenças na composição familiar e a importância que os programas representam para a estratégia de redução da pobreza, são analisados os resultados das simulações por algumas características das famílias.

As Tabelas 11 e 12 mostram que as famílias formadas por casal com filhos (famílias do tipo 2 e 4) representam 68% das famílias beneficiadas nas simulações dos programas de bolsa-escola e do que simula a bolsa-alimentação. Isso indica que se atenderia com algum sucesso ao objetivo de focalização. Todavia, nota-se que as famílias de mães com todos os filhos menores de 14 anos (família do tipo 5) são pouco atendidas, representando apenas 2%

das famílias beneficiadas. Outros 3% das famílias são representadas por aquelas compostas de mães com filhos menores 14 anos e de 14 anos ou mais (famílias do tipo 7)⁶⁸.

Enquanto o valor médio do benefício pago pelo BE1 e BE2 às famílias do tipo 2 e 4 está acima daquele pago em média para o total das famílias, o valor médio transferido às famílias com menores de 14 anos conduzidas por mães (tipo 5) equivale a cerca de 77% daquele valor, o que provoca uma variação na renda bastante inferior à média total. A variação na renda é maior para casais com filhos menores de 14 anos, e, entre os demais tipos de família, um pouco melhor no caso das famílias de mães com filhos de qualquer idade (famílias do tipo 7), como se vê nas três últimas colunas da Tabela 11, apesar de um baixo valor médio do benefício transferido para este último tipo comparado ao dos tipos 2, 4 e 5 de família.

Tabela 11 – Brasil: Resultados segundo o Tipo de Família (Bolsa-Escola)

Tipo de Família	Nº de Famílias Beneficiadas (Mil)	Renda Inicial média (R\$)	Valor Médio do Benefício (R\$)			Variação na Renda (%)		
			BE1	BE2	BE3	BE1	BE2	BE3
1	86,3	167,03	17,11	22,88	136,00	10,24	13,70	81,42
2	3.680,5	162,64	24,10	35,08	136,00	14,82	21,57	83,62
3	119,2	253,23	16,44	22,30	136,00	6,49	8,81	53,71
4	1.717,1	235,85	25,39	35,61	136,00	10,77	15,10	57,66
5	157,4	195,99	17,70	24,97	136,00	9,03	12,74	69,39
6	438,2	172,11	21,35	28,86	136,00	12,40	16,77	79,02
7	229,1	133,87	17,42	24,08	136,00	13,01	17,99	101,59
8	1.500,5	56,77	20,84	25,45	136,00	36,71	44,83	239,56
Total	7.928,3	160,22	23,10	32,19	136,00	14,42	20,09	84,88

Obs.: Tipos de Família

1. Casal sem filhos
2. Casal com todos os filhos menores de 14 anos
3. Casal com todos os filhos de 14 anos ou mais
4. Casal com filhos menores de 14 anos e de 14 anos ou mais
5. Mãe com todos os filhos menores de 14 anos
6. Mãe com todos os filhos de 14 anos ou mais
7. Mãe com filhos menores de 14 anos e de 14 anos ou mais
8. Outros tipos de famílias

⁶⁸ Surgem famílias sem filhos menores de 14 anos (famílias do tipo 1, 3, e 6) sendo beneficiadas porque o critério de elegibilidade engloba ter dependentes com menos de 14 anos, entre os quais estão pessoas com qualquer grau de parentesco que podem ser classificados como dependentes, embora não sejam declarados filhos na PNAD 1999.

A maior variação na renda percebida pelas famílias do tipo 2 e do tipo 7 se explica pelo valor da renda inicial média, que é mais baixo em ambos os casos, em especial no último.

Das mais de 3,6 milhões de famílias do tipo 2 beneficiadas pelos programas do tipo bolsa-escola, cerca de 40,3% estão na área rural. Estas representam 52,3% do total de famílias rurais pobres beneficiadas. Outras 28,7% das famílias rurais pobres beneficiadas são do tipo 4. Para estas famílias, os benefícios provocam maior variação na renda comparado com o resultado geral e para a área urbana (Tabela A5 nos Anexos)..

Na Tabela 12 são apresentados os resultados para as simulações do BA. Os resultados seguem aqueles obtidos para os programas do tipo bolsa-escola. Com exceção dos resultados para “Outros tipos de família”, é a família do tipo 2 quem mais se beneficia do BA em termos de variação na renda. Quanto ao valor médio do benefício, este é maior para as famílias tipo 2 e 4, embora o impacto na renda desta última categoria tenha ficado cerca de cinco pontos percentuais abaixo da média total (décima coluna da tabela).

Ainda segundo a Tabela 12, no caso dos programas dirigidos às famílias pobres (BU, IRN e RM), ainda são as famílias do tipo 2 e 4 as mais beneficiadas, representando 57% do total de famílias pobres, para as quais o valor médio do benefício concedido pelo IRN e pelo RM está acima do valor médio para o conjunto total de famílias.

Do mesmo modo que o verificado nas simulações dos desenhos de bolsa-escola e alimentação, os resultados gerados para o IRN e o RM mostram que o valor médio do benefício para as famílias de mães com filhos menores de 14 anos (tipo 5) também está abaixo da média, embora seja um grupo com um pouco mais de famílias beneficiadas, cerca de 4,6% das famílias pobres.

Tabela 12 – Brasil: Resultados segundo o tipo de Família (BA, BU, IRN e RM)

Tipo de Família	Nº de Famílias Beneficiadas (Mil)		Renda Inicial Média (R\$)		Valor Médio do Benefício (R\$)				Variação na Renda (%)			
	BA	BU IRN RM	BA	BU IRN RM	BA	BU	IRN	RM	BA	BU	IRN	RM
1	89,9	505,2	165,77	88,16	23,26	136,00	23,15	77,17	14,03	154,26	26,26	87,53
2	3.836,4	3.836,9	163,24	163,21	35,70	136,00	41,53	138,45	21,87	83,33	25,45	84,83
3	126,5	732,9	251,84	189,25	22,47	136,00	32,34	107,81	8,92	71,86	17,09	56,97
4	1.876,2	1.876,2	237,62	237,62	36,69	136,00	58,93	196,44	15,44	57,23	24,80	82,67
5	164,3	468,9	194,46	147,33	25,47	136,00	29,96	99,88	13,10	92,31	20,34	67,79
6	470,3	470,3	173,11	173,11	29,65	136,00	45,94	153,14	17,13	78,56	26,54	88,46
7	254,6	661,7	134,92	80,64	24,90	136,00	23,39	77,98	18,46	168,65	29,01	96,70
8	1.540,8	1.541,2	57,63	57,63	25,87	136,00	39,33	131,10	44,89	235,99	68,25	227,49
Total	8.359,1	10.093,2	162,14	153,37	32,90	136,00	41,32	137,74	20,29	88,67	26,94	89,81

Obs.: Tipos de Família – ver Tabela 11.

As famílias de mães com filhos menores de 14 anos e de 14 anos ou mais (tipo 7) representam pouco mais de 6,5% das famílias potencialmente beneficiadas tanto pelo IRN quanto pelo RM, recebendo um benefício médio cujo valor representa 57% do valor médio do benefício concedido às mais de 10 milhões de famílias pobres. No entanto, percebem uma variação na renda de 29,01% e de 96,7%, respectivamente, acima das médias totais, as maiores entre os diferentes tipos de famílias (exceto a que reúne outros tipos de famílias, tipo 8). Nas simulações do BU, as famílias do tipo 7 obtêm uma variação na renda de mais de 168%. Esses resultados se devem, novamente, ao baixo valor da renda inicial média dessas famílias.

No caso das simulações considerando-se o impacto sobre as áreas urbana e rural, o número de famílias pobres beneficiadas dos tipo 2 e 4 é cerca de vinte pontos percentuais maior na área rural do que na área urbana (o que representa um número de mais de 32% de diferença, como mostra a Tabela A6). São resultados que reforçam a importância dos programas para o combate à pobreza na área rural.

O que se pode apreender a partir das simulações por tipo de família é que há algum sucesso de focalização na decisão de implementar programas que, como visto, beneficiem mais às famílias que possuem filhos menores de 14 anos. São os casais com filhos menores

de 14 anos os contemplados com benefícios que provocam maior variação na renda inicial, considerando-se a informação sobre o valor da renda inicial média. No Brasil, em 1999, 49,1% dos casais com filhos pertenciam às classes de renda familiar até um salário mínimo.

O tipo 7 de famílias preocupa as análises de pobreza e de bem estar porque apresentam uma renda inicial muito baixa, e nos últimos dez anos as pesquisas vêm mostrando que cresce a participação de famílias chefiadas por mulheres. Das famílias de mulheres com filhos, 69,1% pertenciam à classe de renda familiar *per capita* de até dois salários mínimos em 1999. Destas, 70% apresentavam uma renda familiar *per capita* de até um salário mínimo (IBGE, 2000).

No caso do Nordeste, a leitura dos resultados das simulações não é diferente. O que se verifica é que o impacto sobre o bem estar das famílias na região é maior do que para o país como um todo. O valor médio do benefício é maior assim como é maior o impacto em termos de variação na renda. As informações estão na Tabela 13.

Tabela 13 – Nordeste: Resultados segundo o tipo de Família (Bolsa-Escola)

Tipo de Família	Nº de Famílias Beneficiadas (Mil)	Renda Inicial Média (R\$)	Valor Médio do Benefício (R\$)			Variação na Renda (%)		
			BE1	BE2	BE3	BE1	BE2	BE3
1	44,2	168,53	16,77	23,14	136,00	10,0	13,7	80,7
2	1.827,4	150,91	24,77	34,71	136,00	16,4	23,0	90,1
3	76,5	250,25	16,42	22,43	136,00	6,6	9,0	54,3
4	952,6	230,11	26,67	36,73	136,00	11,6	16,0	59,1
5	81,8	191,74	16,72	23,59	136,00	8,7	12,3	70,9
6	222,8	159,82	21,89	28,73	136,00	13,7	18,0	85,1
7	122,7	133,01	17,75	24,03	136,00	13,3	18,1	102,2
8	617,7	56,02	20,92	25,27	136,00	37,3	45,1	242,8
Total	3.945,6	158,09	23,82	32,45	136,00	15,1	20,5	86,0

Obs.: Tipos de Família – ver Tabela 11.

Mais de 70% das famílias pobres beneficiadas são do tipo 2 e 4, que recebem os maiores valores médios do benefício concedido pelo BE1 e BE2. As famílias do tipo 5 e 7, de mães de filhos com menos de 14 anos e de 14 anos ou mais, representam apenas 2% e 3,1%,

respectivamente, do total das famílias. As do tipo 7 são as que apresentam as menores rendas iniciais (com exceção das do tipo 8).

Sendo assim, quando analisada a variação que o benefício provoca na renda, as famílias do tipo 2 e do tipo 7 obtêm importante acréscimo à renda inicial. No primeiro caso, devido ao valor médio do benefício, acima da média total. No segundo, devido à baixa renda inicial, apesar de um benefício médio cujo valor representa cerca de 75% do valor médio do benefício concedido a todas as famílias.

A Tabela 14 apresenta os resultados das simulações dos programas BA, BU, IRN e RM segundo o tipo de família para o Nordeste. No caso do programa que simula o Bolsa-Alimentação (BA), as famílias do tipo 2 e 4 representam mais de 70% das famílias pobres beneficiadas, e são aquelas que obtêm os maiores valores médios do benefício, de R\$ 35,43 e R\$ 38,00, respectivamente, acima da média total de R\$ 33,33. Como é esperado, dada a baixa renda inicial, é a família do tipo 2 quem apresenta a maior variação na renda gerado pelo benefício.

O comportamento das simulações do BU é similar ao das obtidas com o BA. De fato, estes dois programas beneficiam mais, em termos de impacto sobre a renda inicial, aos tipos de famílias com as menores rendas iniciais: famílias do tipo 2 e 7 (segundo as informações contidas na quarta e quinta colunas da Tabela 14).

Nas simulações para o IRN e o RM, as famílias de mães (tipo 5 e 7) são as que obtiveram menores valores médios dos benefícios e as menores variações na renda inicial provocadas pelas transferências. Entre as mais beneficiadas, por outro lado, estão as famílias do tipo 2 e 4, com mostram as duas últimas colunas da Tabela 14. Dado esse resultado, parece que as informações apontam para a importância dos programas voltados para famílias com filhos e dependentes no Nordeste. Na região, 64,6% das famílias de mães com filhos vivem

com até um salário mínimo de renda familiar *per capita*. Dos casais com filhos, são cerca de 74% nestas condições.

Tabela 14 – Nordeste: Resultados segundo o tipo de Família (BA, BU, IRN, RM)

Tipo de Família	Nº de Famílias Beneficiadas (Mil)		Renda Inicial Média (R\$)		Valor Médio do Benefício (R\$)				Variação na Renda (%)			
	BA	BU IRN RM	BA	BU IRN RM	BA	BU	IRN	RM	BA	BU	IRN	RM
1	46,2	285,7	165,62	94,04	23,77	136,00	21,00	69,99	14,4	144,6	22,3	74,4
2	1.917,0	1.917,5	151,58	151,54	35,43	136,00	44,70	149,00	23,4	89,7	29,5	98,3
3	80,5	386,5	251,92	200,53	22,76	136,00	33,94	113,14	9,0	67,8	16,9	56,4
4	1.046,5	1.046,5	231,03	231,03	38,00	136,00	65,11	217,02	16,4	58,9	28,2	93,9
5	86,3	235,4	192,14	153,65	24,62	136,00	30,85	102,82	12,8	88,5	20,1	66,9
6	235,9	235,9	161,15	161,15	29,39	136,00	50,72	169,05	18,2	84,4	31,5	104,9
7	139,2	303,1	133,05	95,49	25,21	136,00	24,06	80,21	18,9	142,4	25,2	84,0
8	637,8	638,2	56,98	56,99	25,79	136,00	39,60	132,01	45,3	238,6	69,5	231,6
Total	4.189,4	5.048,8	159,86	153,74	33,33	136,00	44,52	148,39	20,8	88,5	29,0	96,5

Obs.: Tipos de Família – ver Tabela 11.

Considerando-se o Nordeste urbano e o Nordeste rural, nas simulações de todos os programas foram as famílias pobres da área rural que obtiveram maior variação na renda provocada pelos benefícios pagos. Assim como no resultado geral, são as famílias dos tipos 2 e 4 as mais beneficiadas (excetuando-se as do tipo 8, em todas as análises). Na área rural, elas são mais representativas, como se pode ver na Tabela A13 dos Anexos. É um resultado importante considerando-se a maior proporção de pobres na área rural e as estratégias familiares na geração de renda. Interessa notar que, pela Tabela 9, a redução na intensidade da pobreza é maior com os programas que atendem às famílias com filhos na área rural.

As Tabelas 15 e 16 apresentam os resultados para o Brasil segundo o número de pessoas na família.

No Brasil, o número médio de pessoas nas famílias pertencentes à classe de renda familiar *per capita* até $\frac{1}{4}$ do salário mínimo é de 5 pessoas. Este número é de 4,1 pessoas para famílias com renda familiar *per capita* entre $\frac{1}{4}$ (maior que $\frac{1}{4}$) e meio salário mínimo, e de 3,5

peçoas para as famílias de renda familiar *per capita* entre meio (maior que meio) e um salário mínimo (IBGE, 2000).

Tabela 15 – Brasil: Resultados segundo o Número de Pessoas na Família (Bolsa-Escola)

Nº.de Pessoas	Nº de Famílias Beneficiadas (Mil)	Renda Inicial Média (R\$)	Valor Médio do Benefício (R\$)			Variação na Renda (%)		
			BE1	BE2	BE3	BE1	BE2	BE3
1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
2	846,4	25,48	15,00	15,00	136,00	58,9	58,9	533,8
3	1.702,1	108,75	16,79	19,08	136,00	15,4	17,5	125,1
4	1.935,7	152,96	17,88	27,94	136,00	11,7	18,3	88,9
5	1.502,0	188,95	23,16	36,67	136,00	12,3	19,4	72,0
6	910,2	227,25	29,93	44,66	136,00	13,2	19,7	59,8
7	501,2	247,37	36,37	50,64	136,00	14,7	20,5	55,0
7+	530,7	288,10	50,87	65,63	136,00	17,7	22,8	47,2
Total	7.928,3	160,22	23,10	32,19	136,00	14,4	20,1	84,9

Considerando-se esses números, nota-se que os programas simulados estão bem focados quando considerada a composição da família por número de pessoas. Nas simulações dos programas BE1 e BE2, o valor médio do benefício para famílias com até cinco pessoas varia de R\$15,00 a R\$ 23,16. Nota-se que, apesar do baixo valor relativo, isso implica uma variação na renda das famílias compostas por duas pessoas de quase 59%, o que comprova a importância dessas transferências para 10,7% das famílias pobres brasileiras.

A variação na renda das famílias mais numerosas é maior no BE2. É interessante notar que, embora esta variação sofra uma queda de 58,9% para 17,5% ao passar das famílias com dois membros para aquelas com três a mais pessoas, ela é crescente com o número de pessoas na família, como mostra a penúltima coluna da Tabela 15, que indica efeitos importantes sobre o bem estar dessas famílias.

O maior número de famílias beneficiadas se concentra em torno daquelas compostas por três pessoas, que representa 21,5% das famílias pobres beneficiadas, por quatro membros, cerca de 24,4%, e as de cinco pessoas, representando 18,9%. No BE2, que simula o Bolsa-

Escola do Governo Federal, uma família de casal com três filhos menores de 14 anos e todos freqüentando a escola estaria sendo beneficiada tal como uma família composta por cinco pessoas, para quem o valor médio do benefício é de R\$ 36,67 que representa uma variação de 19,4% na renda. Neste caso, 1,5 milhão de famílias estariam sendo beneficiadas.

Um programa com o desenho do BE3 provocaria uma variação na renda da ordem de mais de 500%, e variações menores para famílias mais numerosas, dado que o valor do benefício é uniforme para todos os tipos de famílias em geral. Apesar do maior impacto sobre a renda das famílias, pode-se questionar sobre o menor impacto sobre as famílias mais pobres que são aquelas com maior número de pessoas.

Utilizando-se as informações geradas para as áreas urbana e rural, os benefícios concedidos pelos programas com desenho de bolsa-escola atendem a um número maior de famílias mais numerosas na área rural. Nesta, cerca de 18% das famílias pobres beneficiadas têm de sete a mais pessoas na família, contra 10% na área urbana. O impacto dos programas em termos de variação na renda é maior na área rural quando se consideram as famílias com maior número de pessoas (com quatro a mais pessoas), como mostra a Tabela A7 nos Anexos.

**Tabela 16 – Brasil: Resultados segundo o Número de Pessoas na Família
(BA, BU, IRN, RM)**

N° de Pessoas	N° de Famílias Beneficiadas (Mil)		Renda Inicial Média (R\$)		Valor Médio do Benefício (R\$)				Variação na Renda (%)			
	BA	BU IRN RM	BA	BU IRN RM	BA	BU	IRN	RM	BA	BU	IRN	RM
1	0,0	288,04	0,00	21,81	0,00	136,00	13,86	46,19	0,0	623,6	63,5	211,8
2	856,2	1.384,87	25,78	38,59	15,00	136,00	29,22	97,41	58,2	352,4	75,7	252,4
3	1.741,2	2.169,38	108,69	113,13	19,11	136,00	27,26	90,87	17,6	120,2	24,1	80,3
4	2.004,0	2.283,40	152,74	154,01	27,96	136,00	35,40	117,99	18,3	88,3	23,0	76,6
5	1.595,0	1.709,57	188,14	190,17	36,85	136,00	44,95	149,83	19,6	71,5	23,6	78,8
6	982,9	1.038,85	225,53	228,06	44,86	136,00	53,98	179,94	19,9	59,6	23,7	78,9
7	557,9	584,25	245,99	249,46	51,24	136,00	67,96	226,54	20,8	54,5	27,2	90,8
7+	621,8	634,81	287,74	288,82	66,64	136,00	94,56	315,19	23,2	47,1	32,7	109,1
Total	8.359,1	10.093,17	162,14	153,37	32,90	136,00	41,32	137,74	20,3	88,7	26,9	89,8

Na Tabela 16 interessa notar que, como a renda inicial média cresce com o número de pessoas na família, o impacto do BU, que concede um benefício uniforme equivalente a um salário mínimo, é inversamente proporcional ao tamanho da família; ou seja, a variação se reduz à medida que aumenta o tamanho da família. No caso do BA, como é esperado, é concedido um benefício cujo valor médio aumenta com o tamanho da família, assim como a variação na renda das famílias com mais de três pessoas. Os esquemas do IRN e RM causam menores impactos em termos de variação na renda das famílias mais numerosas, em especial daquelas compostas por 4 a 6 pessoas.

Segmentando-se a análise para as áreas urbana e rural, na primeira os resultados seguem o total apresentado na Tabela 16. No entanto, nota-se que a variação na renda das famílias na área rural é maior, e é maior para famílias mais numerosas, o que confere importância aos programas de garantia de renda mínima na área rural (ver Tabela A8 nos Anexos).

No caso dos resultados gerados para o Nordeste, estes mostram um impacto maior em termos de variação na renda para as famílias mais representativas, aquelas com três a cinco membros, 64% das famílias beneficiadas. Assim como para o Brasil, as famílias com quatro pessoas representam o maior número delas. A Tabela 17 mostra os resultados das simulações para os programas bolsa-escola.

Os resultados seguem a mesma tendência apresentada nas simulações para o país como um todo, em que, com exceção do BE3, os outros dois programas de bolsa-escola simulados buscam beneficiar mais às famílias mais numerosas, com variações não desprezíveis na renda familiar.

Tabela 17 – Nordeste: Resultados segundo o Número de Pessoas na Família (Bolsa-Escola)

Nº de Pessoas	Nº de Famílias Beneficiadas (Mil)	Renda Inicial (R\$)	Valor Médio do Benefício (R\$)			Variação na Renda (%)		
			BE1	BE2	BE3	BE1	BE2	BE3
1	0,0	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
2	345,3	31,51	15,00	15,00	136,00	47,6	47,6	431,6
3	860,9	108,66	16,61	18,55	136,00	15,3	17,1	125,2
4	934,4	144,50	17,87	27,82	136,00	12,4	19,3	94,1
5	730,1	181,98	23,02	35,46	136,00	12,6	19,5	74,7
6	470,9	212,28	29,47	42,31	136,00	13,9	19,9	64,1
7	267,7	230,23	36,72	49,48	136,00	15,9	21,5	59,1
7+	336,3	267,23	51,45	64,95	136,00	19,3	24,3	50,9
Total	3.945,6	158,09	23,82	32,45	136,00	15,1	20,5	86,0

Para os programas apresentados na Tabela 18, os resultados das simulações do IRN e do RM mostram que, diferentemente das simulações para o país, o impacto do valor médio dos benefícios sobre o nível de renda inicial das famílias cresce com o número de pessoas na família, para aquelas com mais de três pessoas.

Segundo o número de pessoas na família, as análises para as áreas urbana e rural no Nordeste revelam que são as famílias na área rural as mais beneficiadas com uma variação na renda maior, provocada pelas transferências, em todos os desenhos de PGRM analisados. No caso dos programas com desenho de bolsa-escola, na área rural as famílias beneficiadas com maior número de pessoas (de cinco a mais) representam 54,3% contra 38,5% na área urbana. Nos demais programas simulados (BA, BU, IRN, e RM), as famílias beneficiadas com cinco ou mais pessoas na área rural são 38,7% mais presentes do que na área urbana. Os números estão na Tabela A14 dos Anexos.

Esses resultados sugerem que os programas de garantia de renda mínima no Nordeste contribuem no combate à pobreza da região, em especial ao se considerar o impacto dos desenhos apresentados na Tabela 17, que exigem uma contrapartida das famílias: de que os filhos e dependentes entre 7 e 14 anos de idade estejam freqüentando a escola. Estratégias deste tipo têm o mérito de combater a pobreza estrutural e a sua reprodução.

Tabela 18 – Nordeste: Resultados segundo o Número de Pessoas na Família (BA, BU, IRN, RM)

Nº de Pessoas	Nº de Famílias Beneficiadas (Mil)		Renda Inicial Média (R\$)		Valor Médio do Benefício (R\$)				Variação na Renda (%)			
	BU IRN		BU IRN		BA	BU	IRN	RM	BA	BU	IRN	RM
	BA	RM	BA	RM								
1	0,0	108,3	0,00	33,40	0,00	136,00	10,38	34,60	0,00	407,2	31,1	103,6
2	350,0	629,2	31,99	48,75	15,00	136,00	26,17	87,25	46,9	279,0	53,7	179,0
3	881,7	1.074,8	108,76	112,96	18,58	136,00	27,31	91,04	17,1	120,4	24,2	80,6
4	974,0	1.125,7	144,15	147,47	27,91	136,00	37,36	124,53	19,4	92,2	25,3	84,4
5	777,9	839,1	181,32	183,82	35,65	136,00	46,85	156,18	19,7	74,0	25,5	85,0
6	509,4	545,6	209,15	213,28	42,83	136,00	58,42	194,72	20,5	63,8	27,4	91,3
7	299,4	319,6	229,22	234,31	49,86	136,00	72,51	241,69	21,8	58,0	30,9	103,1
7+	397,1	406,5	267,06	268,17	66,35	136,00	101,82	339,42	24,8	50,7	38,0	126,6
Total	4.189,4	5.048,8	159,86	153,74	33,33	136,00	44,52	148,39	20,8	88,5	29,0	96,5

Esse resultado é reforçado quando as simulações são analisadas segundo o número de dependentes de 0 a 14 anos de idade (Tabelas 19 e 20). Verifica-se que a concessão do benefício provoca uma variação na renda inicial progressiva nos casos dos programas BE1 e BE2.

A variação provocada pelo BE2 fica em torno de 30% a 40% para as famílias com muitas crianças, o que tem importantes desdobramentos para o bem estar destas, embora a maioria das famílias beneficiadas tenha até três dependentes. Cerca de 87% das famílias pobres, que correspondem àquelas com até três dependentes de 0 a 14 anos, receberiam os benefícios do BE2, que provoca uma variação de 13% a 23% na renda inicial.

No BE3, que concede um benefício uniforme, o impacto sobre a renda inicial decresce para famílias com até cinco dependentes, voltando a aumentar para famílias com um número maior deles. Isso acontece porque a renda inicial das famílias com seis ou mais dependentes de 0 a 14 anos é menor.

Tabela 19 – Brasil: Resultados segundo o Número de Dependentes de 0 a menos de 14 anos (Bolsa-Escola)

Nº. de Depend.	Nº de Famílias Beneficiadas (Mil)	Renda Inicial Média (R\$)	Valor Médio do Benefício (R\$)			Variação na Renda (%)		
			BE1	BE2	BE3	BE1	BE2	BE3
0	0,0	0,00	0,00	0,00	0,00	0,0	0,0	0,0
1	2.976,4	118,81	15,00	15,00	136,00	12,6	12,6	114,5
2	2.479,7	160,84	17,79	30,00	136,00	11,1	18,7	84,6
3	1.427,2	198,77	27,14	45,00	136,00	13,7	22,6	68,4
4	643,0	220,25	43,29	60,00	136,00	19,7	27,2	61,8
5	257,0	235,26	60,06	75,00	136,00	25,5	31,9	57,8
6	94,9	225,32	77,33	90,00	136,00	34,3	39,9	60,4
6+	50,2	212,88	99,84	110,34	136,00	46,9	51,8	63,9
Total	7.928,3	160,22	23,10	32,19	136,00	14,4	20,1	84,9

Os resultados apresentados na Tabela 19 estão sendo influenciados pelo impacto desses programas na área rural. Embora o número de famílias beneficiadas com mais de três dependentes se reduza, comparativamente àquelas com um ou dois apenas, o impacto do benefício concedido em termos de variação na renda é substancialmente maior para famílias com mais dependentes e na área rural, onde são mais representativas (ver Tabela A9 nos Anexos).

No caso do BA, as simulações mostram resultados semelhantes aos obtido com o BE2, assim como os resultados para o BU se assemelham aos gerados para o BE3, segundo as informações da Tabela 20. O que diferencia estes programas é a exigência de frequência à escola no caso do BE2 e do BE3.

Sendo assim, considerando-se o papel estratégico da educação no processo de inserção social e combate à armadilha da pobreza, as simulações segundo a composição familiar por dependentes menores de 14 anos apontam para uma vantagem na adoção de programas vinculadas à escolarização das crianças.

Tabela 20 – Brasil: Resultados segundo o Número de Dependentes de 0 a menos de 14 anos (BA, BU, IRN, RM)

Nº de Depend.	Nº de Famílias Beneficiadas (Mil)		Renda Inicial Média (R\$)		Valor Médio do Benefício (R\$)				Variação na Renda (%)			
	BA	BU IRN RM	BA	BU IRN RM	BA	BU	IRN	RM	BA	BU	IRN	RM
0	0,0	1.734,1	0,00	111,08	0,00	136,00	24,90	83,01	0,0	122,4	22,4	74,7
1	3.049,2	3.049,2	119,43	119,43	15,00	136,00	31,25	104,15	12,6	113,9	26,2	87,2
2	2.580,4	2.580,4	161,43	161,43	30,00	136,00	39,70	132,35	18,6	84,2	24,6	82,0
3	1.530,0	1.530,0	198,66	198,66	45,00	136,00	51,66	172,21	22,7	68,5	26,0	86,7
4	720,2	720,2	221,50	221,50	60,00	136,00	67,65	225,49	27,1	61,4	30,5	101,8
5	306,8	306,8	237,15	237,15	75,00	136,00	88,26	294,22	31,6	57,3	37,2	124,1
6	109,6	109,6	224,58	224,58	90,00	136,00	112,04	373,45	40,1	60,6	49,9	166,3
6+	62,9	62,9	219,08	219,08	110,59	136,00	143,80	479,34	50,5	62,1	65,6	218,8
Total	8.359,1	10.093,2	162,14	153,37	32,90	136,00	41,32	137,74	20,3	88,7	26,9	89,8

Esses resultados são ainda mais importantes quando analisados os efeitos sobre a área rural. Entre as famílias pobres rurais, são aquelas com maior número de dependentes de 0 a 14 anos (com três ou mais dependentes, que são mais representativas na área rural: 37% contra 29% na área urbana) que obtêm maior variação na renda ao receber o benefício. Comparando-se os resultados das simulações, estes indicam que o impacto do BE3, em termos de melhora na renda e em especial na área rural, é maior que o obtido com o BU. O mesmo se observa quando comparados os resultados para o BE2 e o BA (ver Tabelas A9 e A10 nos Anexos).

Tabela 21 – Nordeste: Resultados segundo o Número de Dependentes de 0 a menos de 14 anos (Bolsa-Escola)

Nº. de Dependentes	Nº de Famílias Beneficiadas (Mil)	Renda Inicial Média (R\$)	Valor Médio do Benefício (R\$)			Variação na Renda (%)		
			BE1	BE2	BE3	BE1	BE2	BE3
0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
1	1.477,2	126,32	15,00	15,00	136,00	11,9	11,9	107,7
2	1.248,7	158,99	17,71	30,00	136,00	11,1	18,9	85,5
3	681,9	186,30	28,56	45,00	136,00	15,3	24,2	73,0
4	312,7	206,33	44,83	60,00	136,00	21,7	29,1	65,9
5	131,2	221,15	61,28	75,00	136,00	27,7	33,9	61,5
6	62,1	197,94	79,05	90,00	136,00	39,9	45,5	68,7
6+	31,8	181,69	103,00	111,66	136,00	56,7	61,5	74,9
Total	3.945,6	158,09	23,82	32,45	136,00	15,1	20,5	86,0

No Nordeste, 86% das famílias pobres beneficiadas têm até três dependentes de 0 a 14 anos de idade, o que indica alguma importância de programas que simulam o desenho do Bolsa-Escola do Governo Federal. São mais de 3,4 milhões de famílias pobres que se beneficiam de uma transferência que, segundo o desenho do BE2, provoca uma variação de 12% a 24,% na renda familiar inicial (Tabela 21).

Como para o Brasil, os resultados das simulações dos programas BE2 e BA, e entre os gerados na simulação do BE3 e BU são bastante semelhantes, atingindo a mesma proporção das famílias pobres, em torno de 85% destas. Ressalte-se novamente a importância da exigência de contrapartida da frequência à escola pelos dependentes de 7 a 14 anos (Tabela 22).

Tabela 22 – Brasil: Resultados segundo o Número de Dependentes de 0 a menos de 14 anos (BA, BU, IRN, RM)

No.de Depend.	Nº de Famílias Beneficiadas (Mil)		Renda Inicial Média (R\$)		Valor Médio do Benefício (R\$)				Variação na Renda (%)			
	BA	BU IRN RM	BA	BU IRN RM	BA	BU	IRN	RM	BA	BU	IRN	RM
0	0,0	859,4	0,00	123,90	0,00	136,00	24,52	81,72	0,0	109,8	19,8	66,0
1	1.515,2	1.515,2	127,01	127,01	15,00	136,00	31,63	105,42	11,8	107,1	24,9	83,0
2	1.308,2	1.308,2	159,26	159,26	30,00	136,00	42,67	142,23	18,8	85,4	26,8	89,3
3	734,9	734,9	185,84	185,84	45,00	136,00	57,83	192,76	24,2	73,2	31,1	103,7
4	357,8	357,8	208,33	208,33	60,00	136,00	75,37	251,25	28,8	65,3	36,2	120,6
5	159,7	159,7	221,91	221,91	75,00	136,00	95,55	318,49	33,8	61,3	43,1	143,5
6	70,8	70,8	197,61	197,61	90,00	136,00	121,43	404,77	45,5	68,8	61,4	204,8
6+	42,9	42,9	196,49	196,49	111,50	136,00	154,63	515,42	56,7	69,2	78,7	262,3
Total	4.189,4	5.048,8	159,86	153,74	33,33	136,00	44,52	148,39	20,8	88,5	29,0	96,5

Para as famílias com dois dependentes ou mais, os benefícios pagos por todos os programas provoca uma variação na renda superior no caso das famílias pobres no Nordeste, comparados com os resultados para o Brasil. Embora o valor médio desses benefícios seja próximo daquele pago para o país como um todo, o impacto é maior nas famílias do Nordeste porque, na região, o problema da pobreza é mais severo. Os dados sobre a renda inicial média

das famílias nordestinas mostram isso: para famílias com dois dependentes a mais, a renda inicial média está abaixo da verificada no Brasil.

Nas simulações para as áreas rural e urbana do Nordeste, apresentadas na Tabela A15 dos Anexos, as famílias beneficiadas com três ou mais dependentes representam algo em torno de 38% na área rural, número que cai para cerca de 26% na área urbana. Em todos os programas simulados para o Nordeste, são as famílias com maior número de dependentes de 0 a 14 anos (três ou mais) na área rural que são atendidas com benefícios de maior valor médio, com maiores rebatimentos em termos de bem estar dadas as maiores variações provocadas na renda inicial. Essas variações ainda são maiores no Nordeste rural do que no Brasil rural.

Quando recuperadas as informações apresentadas na seção 2.3, segundo Graziano da Silva et al. (2001), 34,4% das famílias pobres tem chefes que nunca freqüentaram a escola ou têm apenas a primeira série do primeiro grau, contra 15,7% nas famílias não-pobres. 24,6% dos chefes de famílias pobres pesquisadas na PNAD de 1999 apresentavam o primeiro ciclo do primeiro grau (até a 4ª série), contra 15,3% nas famílias não-pobres (ver Tabela 4).

Tabela 23 – Brasil: Resultados segundo a Escolaridade do Chefe de Família (Bolsa-Escola)

Anos de Estudo	Nº de Famílias Beneficiadas (Mil)	Renda Inicial Média (R\$)	Valor Médio do Benefício (R\$)			Variação na Renda (%)		
			BE1	BE2	BE3	BE1	BE2	BE3
0 - 1<	2.294,3	177,44	25,80	35,13	136,00	14,5	19,8	76,6
1 - 3	1.915,7	170,14	24,04	33,85	136,00	14,1	19,9	79,9
4 - 7	2.543,1	154,72	21,62	30,78	136,00	14,0	19,9	87,9
8 - 10	763,7	127,27	19,71	27,30	136,00	15,5	21,5	106,9
11 - 14	360,9	116,57	18,74	25,51	136,00	16,1	21,9	116,7
> 15	21,9	48,12	20,35	23,09	136,00	42,3	48,0	282,6
Ignorado	28,7	120,22	23,18	31,95	136,00	19,3	26,6	113,1
Total	7.928,3	160,22	23,10	32,19	136,00	14,4	20,1	84,9

A análise das simulações do BE1, BE2, e BE3, segundo a escolaridade do chefe de família (Tabela 23), mostra que são as famílias em que o chefe tem baixa escolaridade aquelas

mais beneficiadas. Cerca de 53% das famílias beneficiadas são conduzidas por pessoas que podem ser consideradas analfabetas funcionais, pois apresentam até três anos de estudo apenas. Dessas, 54,5% tinham nenhum ou menos de um ano de estudo. Outros 32% do total de famílias beneficiadas tinham de quatro a sete anos de estudos (o que representaria, no máximo, o antigo primeiro grau completo).

Verifica-se, portanto, que os programas acabam beneficiando mais, e de forma acertada, as famílias em situação de maior vulnerabilidade. Em se tratando de programas vinculados a uma bolsa-escola, nota-se a importância da exigência de frequência à escola no combate ao risco das famílias caírem na armadilha da pobreza.

Tabela 24 – Brasil: Resultados segundo a Escolaridade do Chefe de Família (BA, BU, IRN, RM)

Anos de Estudo	Nº de Famílias Beneficiadas (Mil)		Renda Inicial Média (R\$)		Valor Médio do Benefício (R\$)				Variação na Renda (%)			
	BA	BU IRN RM	BA	BU IRN RM	BA	BU	IRN	RM	BA	BU	IRN	RM
0 - 1<	2.498,8	3.194,7	179,27	167,96	36,00	136,00	46,71	155,71	20,1	81,0	27,8	92,7
1 - 3	2.030,0	2.438,3	171,89	162,72	34,54	136,00	42,36	141,19	20,1	83,6	26,0	86,8
4 - 7	2.629,5	3.052,4	155,91	147,96	31,32	136,00	37,41	124,70	20,1	91,9	25,3	84,3
8 - 10	782,2	898,3	128,73	121,60	27,74	136,00	35,70	119,00	21,5	111,8	29,4	97,9
11 - 14	366,4	438,6	117,48	110,26	25,74	136,00	34,26	114,20	21,9	123,3	31,1	103,6
> 15	22,4	35,2	46,92	33,95	23,26	136,00	47,75	159,18	49,6	400,6	140,6	468,9
Ignorado	29,7	35,6	123,93	118,14	32,39	136,00	44,79	149,29	26,1	115,1	37,9	126,4
Total	8.359,1	10.093,2	162,14	153,37	32,90	136,00	41,32	137,74	20,3	88,7	26,9	89,8

Para os programas que não estão condicionados à frequência escolar dos filhos (BA) nem à presença de menores de 14 anos na família (BU, IRN, RM), o resultado se repete. Das famílias aptas a receber o benefício, 55,8% das famílias são chefiadas por pessoas que concluíram, no máximo, o primeiro ciclo do primeiro grau. São mais de 5,6 milhões de famílias, das quais cerca de 57% não frequentaram a escola ou, no máximo, chegaram à primeira série do primeiro grau. As informações são apresentadas na Tabela 24.

No caso do BA, que exige a presença de filhos ou dependentes menores de 14 anos, os números são parecidos com os obtidos nas simulações dos demais programas. Percebe-se, no entanto, que é maior a presença de famílias chefiadas por pessoas com até o segundo ciclo do primeiro grau completo (da 4ª à 8ª séries): são 31.5% das mais de 8 milhões de famílias pobres beneficiadas.

Considerando-se que o problema do analfabetismo é mais grave no meio rural, as simulações mostram que, na área rural, são as famílias chefiadas por pessoas com baixa escolaridade as que mais se beneficiam dos programas de garantia de renda mínima, em proporção maior. O valor médio do benefício e a variação na renda no caso dos desenhos de bolsa-escola são maiores para a área rural. Na simulação de todos os programas, é para as famílias mais vulneráveis à pobreza que é transferido um benefício de maior valor médio, como se verifica nas Tabelas 23 e 24.

Das famílias rurais beneficiadas, 42% são chefiadas por pessoas que apresentavam menos de um ano de estudo, número que é de 21,6% na área urbana. Ao se considerar o problema do analfabetismo funcional, em 70,5% das famílias beneficiadas na área rural os chefes de família tinham até três anos de estudo, contra 43,4% das famílias urbanas. Parece, portanto, haver alguma focalização dos programas que visam combater o ciclo de pobreza, em especial na área rural (ver Tabela A11 nos Anexos).

Nas simulações dos programas que desobrigam a frequência à escola, os resultados das simulações reforçam a importância das transferências para as famílias na área rural. A análise segundo a escolaridade do chefe de família confirma que são as famílias da área rural chefiadas por pessoas de baixa escolaridade as mais beneficiadas. Cerca de 72% dessas famílias tinham chefes com até três anos de estudo, número que cai para algo em torno de 45% entre as famílias urbanas (ver Tabela A12 nos Anexos).

No Nordeste, o resultados segundo o nível de escolaridade do chefe de família estão apresentadas na Tabela 25.

Tabela 25 – Nordeste: Resultados segundo o Chefe de Família

Anos de Estudo	Nº de Famílias Beneficiadas (Mil)	Renda Inicial Média (R\$)	Valor Médio do Benefício (R\$)			Variação na Renda (%)		
			BE1	BE2	BE3	BE1	BE2	BE3
0 - 1<	1.601,2	174,45	26,07	35,15	136,00	14,9	20,1	78,0
1 - 3	993,5	156,98	24,65	33,56	136,00	15,7	21,4	86,6
4 - 7	946,4	144,46	21,28	29,55	136,00	14,7	20,5	94,1
8 - 10	255,0	126,07	19,34	26,36	136,00	15,3	20,9	107,9
11 - 14	133,7	133,09	17,48	24,35	136,00	13,1	18,3	102,2
> 15	4,7	93,27	16,39	21,73	136,00	17,6	23,3	145,8
Ignorado	11,2	125,58	25,58	33,78	136,00	20,4	26,9	108,3
Total	3.945,6	158,09	23,82	32,45	136,00	15,1	20,5	86,0

Anos de Estudo	Nº de Famílias Beneficiadas (Mil)	Renda Inicial Média (R\$)	Valor Médio do Benefício (R\$)				Variação na Renda (%)					
			BU		BU		BU		BU			
			BA	IRN RM	BA	IRN RM	BA	BU	IRN	RM		
0 - 1<	1.745,8	2.176,5	176,03	167,76	36,26	136,00	49,04	163,47	20,6	81,1	29,2	97,4
1 - 3	1.044,2	1.244,0	158,36	152,57	34,17	136,00	45,81	152,69	21,6	89,1	30,0	100,1
4 - 7	982,7	1.146,2	145,36	139,98	30,18	136,00	38,65	128,84	20,8	97,2	27,6	92,0
8 - 10	263,2	300,0	128,53	125,97	27,04	136,00	35,74	119,13	21,0	108,0	28,4	94,6
11 - 14	136,7	161,2	134,17	129,11	24,61	136,00	31,08	103,60	18,3	105,3	24,1	80,2
> 15	4,7	6,4	93,27	72,43	21,73	136,00	42,45	141,49	23,3	187,8	58,6	195,3
Ignorado	12,2	14,6	134,14	122,67	34,68	136,00	50,23	167,44	25,9	110,9	40,9	136,5
Total	4.189,4	5.048,8	159,86	153,74	33,33	136,00	44,52	148,39	20,8	88,5	29,0	96,5

No Nordeste, a proporção de famílias com chefes de família de baixa escolaridade beneficiadas nos programas simulados se mostrou bem superior àquela verificada no Brasil. Mais de 40% das famílias beneficiadas nos programas são chefiadas por pessoas que não chegam a completar um ano de estudo (com nenhum ou menos de um ano de estudos). Outras 25% têm chefes que atingiram de um a três anos de estudos apenas, como mostra a Tabela 25. O impacto em termos de variação na renda inicial é maior para as famílias no Nordeste, e maior para os chefes com menor escolaridade. O RM provoca uma importante variação na renda das famílias chefiadas por pessoas de baixa escolaridade (analfabetas funcionais).

Nas áreas rural e urbana da região Nordeste, as simulações também mostram que os PGRM beneficiam mais à população rural. Em todos os programas, na área rural mais de 80%

das famílias beneficiadas são chefiadas por pessoas consideradas analfabetas funcionais (têm no máximo três anos de estudos), contra cerca de 55% na área urbana. Na área rural, o valor médio do benefício e a variação na renda são maiores para famílias com chefes de menor escolaridade. As informações estão na Tabela A16 nos Anexos.

As simulações por características das famílias realizadas para os estados selecionados apresentam resultados parecidos, em termos relativos, com os obtidos nas simulações para o Brasil, apresentados nas Tabelas A17 a A20 nos Anexos. Os resultados gerados segundo o tipo de família mostram que são as famílias com filhos com menos de 14 anos as mais beneficiadas. Nota-se que, entre os estados selecionados, o impacto em termos de variação na renda, para as famílias do tipo 2 e 4, é maior no Piauí, dada a menor renda inicial dessas famílias.

Nos estados, também são as famílias formadas por três a cinco pessoas as mais beneficiadas nas propostas simuladas. No Piauí, o RM provoca uma variação de mais de 100% na renda das famílias com cinco pessoas, efeito que se destaca dos demais resultados. Nas simulações por número de dependentes de 0 a 14 anos, a variação na renda provocada pelos benefícios, em todas as propostas simuladas, é maior nas famílias com maior número de dependentes, apesar de representarem pequeno percentual entre as famílias beneficiadas.

Na análise segundo a escolaridade do chefe de família, com exceção do que ocorre em Minas Gérias, as famílias chefiadas por pessoas de baixa ou nenhuma escolaridade representam o maior número de famílias beneficiadas. No Maranhão e Piauí, cerca de 45% das famílias que recebem os benefícios têm chefes que nunca freqüentaram a escola ou têm menos de um ano de estudo. Para essas, comparando-se as variações na renda provocadas pelas transferências de mesmo desenho, diferenciados pela exigência de freqüência à escola (casos do BE2 comparado ao BA e do BE3 comparado ao BU), novamente há uma indicação a favor dos programas nos moldes do bolsa-escola. Nota-se que, apesar dos BE's atenderem a

um número um pouco menor de famílias, a variação na renda é muito próxima entre os programas, e a educação entendida como elemento básico no combate à pobreza mostra vantagens na adoção dos BE's.

O Piauí apareceu como um estado que se destaca pela maior variação na renda provocada pelos benefícios dos PGRM's nas simulações obtidas por características das famílias.

4.3. Resultados das Simulações para a Previdência Rural

A Tabela 26 apresenta os resultados dos exercícios de simulação para os benefícios da Previdência Rural, com atenção voltada para o impacto sobre a renda dos idosos, consideradas as pessoas com 60 anos de idade ou mais.

Nas simulações para as transferências realizadas pela Previdência Rural, quando se considera o impacto de aposentadorias e pensões para todos os indivíduos (PREV1), das cerca de 32 milhões de pessoas da área rural, os resultados revelam que apenas 10,3% são atendidas pelos benefícios previdenciários. Apesar dessa baixa cobertura, 70,6% daqueles beneficiados são indivíduos que têm uma renda familiar *per capita* inferior a R\$ 68,00; ou seja, são considerados pobres. Das mais de 28 milhões de pessoas que estão fora do sistema, 62,6% são consideradas pobres.

Nota-se uma diferença significativa entre os valores das rendas iniciais e do valor do benefício dos pobres e não-pobres beneficiados. A renda inicial média dos indivíduos pobres que se beneficiam da previdência é bastante inferior à dos não-pobres. No primeiro caso, a renda média é de R\$ 23,82, valor bastante baixo, enquanto para o segundo grupo ela é quase nove vezes maior, de R\$ 210,87. Embora o valor médio do benefício recebido pelos beneficiários pobres seja de R\$ 165,75, que representa cerca de 74% do valor do benefícios

dos não-pobres, o impacto provocado pelo benefício na renda dos primeiros é quase sete vezes o valor inicial da renda. Para os considerados não-pobres essa variação é menor, mas não desprezível, de 106%.

Tabela 26 – Brasil: Previdência Rural – Resumo das Simulações

Programas	PREV1	PREV2	PREV3	PREV4
Beneficiados				
Nºde Indivíduos (Mil)	3.277,3	1.652,8	131,5	141,6
Porcentagem	10,31	5,20	0,41	0,45
Renda Inicial Média (R\$)	78,78	23,92	60,86	67,71
Valor do Benefício (R\$)	182,69	159,57	136,00	126,58
Variação na Renda (%)	231,9	667,1	223,5	186,9
Pobres				
Nºde Indivíduos (Mil)	2.314,4	1.549,5	131,5	141,6
Porcentagem	7,28	4,87	0,41	0,45
Renda Inicial Média (R\$)	23,82	21,73	60,86	67,71
Valor do Benefício (R\$)	165,75	158,47	136,00	126,58
Variação na Renda (%)	695,8	729,3	223,5	186,9
Não Pobres				
Nºde Indivíduos (Mil)	963,0	103,4	0	0
Porcentagem	3,03	0,33	0	0
Renda Inicial Média (R\$)	210,87	56,69	0	0
Valor do Benefício (R\$)	223,40	175,93	0	0
Variação na Renda (%)	105,9	310,3	0	0
Não-Beneficiados				
Nºde Indivíduos (Mil)	28.507,9	30.132,4	31.653,7	31.643,6
Porcentagem	89,69	94,80	99,59	99,55
Renda Inicial Média (R\$)	91,67	105,11	109,38	109,37
Valor do Benefício (R\$)	0	0	0	0
Variação na Renda (%)	0	0	0	0
Pobres				
Nºde Indivíduos (Mil)	17.853,5	17.534,5	16.663,1	16.652,9
Porcentagem	56,17	55,17	52,42	52,39
Renda Inicial Média (R\$)	30,61	32,27	33,94	33,86
Valor do Benefício (R\$)	0	0	0	0
Variação na Renda (%)	0	0	0	0
Não Pobres				
Nºde Indivíduos (Mil)	10.654,3	12.597,8	14.990,7	14.990,7
Porcentagem	33,52	39,63	47,16	47,16
Renda Inicial Média (R\$)	194,00	206,49	193,25	193,25
Valor do Benefício (R\$)	0	0	0	0
Variação na Renda (%)	0	0	0	0
Custo do Programa				
Custo Anual (Mil R\$)	7.184.794,26	3.164.841,12	214.541,09	215.154,50
% do PIB	0,748	0,329	0,022	0,022

Consideradas apenas as pessoas de 60 anos ou mais, idosos, que já são beneficiárias da Previdência Rural (simulações do PREV2), são beneficiados cerca de 1,65 milhão de idosos,

que representam 5,2% do total dos indivíduos na área rural, dos quais 93,8% são pobres (um total de 1,55 milhão de idosos). Os idosos pobres representam mais da metade dos indivíduos que recebem as aposentadorias e pensões rurais.

Os benefícios previdenciários parecem se configurar, assim, em transferências que têm importante função de atender a um conjunto da população que está sujeita à pobreza. Para esses idosos pobres, o recebimento do benefício (valor médio de R\$158,47) representa uma variação na renda de mais de 720% (sobre uma renda inicial de R\$21,73). Mesmo entre os idosos considerados não pobres, o benefício provoca uma variação na renda de mais de 300%.

Cerca de 131,5 mil idosos pobres ainda estão fora do sistema, como mostram as simulações do PREV3. A extensão dos benefícios a esses idosos pobres representa um ingresso adicional de 223,5% na renda inicial (de R\$60,86). Outros 10,2 mil idosos recebiam um benefício cujo valor era inferior a um salário mínimo, como revelam os resultados do PREV4. O custo de implementar essas ações é de 0,022% do PIB anual, como mostram as duas últimas colunas da Tabela 26.

Quanto ao impacto sobre a pobreza (Tabela 27), considerando-se todos os indivíduos que recebiam os benefícios (PREV1), nota-se que há uma pequena redução na proporção de pobres, de cerca de 17% quando os pobres são beneficiados pelas aposentadorias e pensões. O efeito na intensidade da pobreza (quão pobres são as pessoas), medida pelo índice de Foster, Greer e Thorbecke (FGT(2)) é de uma redução de 33,5%. Para cada pessoa pobre que recebe o benefício da Previdência Rural, cerca de 1,46 pessoa adicional é beneficiada.

Esse efeito sobre os indicadores de pobreza se repete nas demais simulações. No caso do PREV2, há uma redução de 12% na proporção de pobres. Antes do atendimento pela Previdência Rural, havia 19 milhões de pobres. Com a concessão dos benefícios, 2,3 milhões de pessoas saem da condição de pobreza. Como o PREV2 simula o caso dos idosos pobres que recebiam os benefícios, pode-se inferir que, em sendo 1,65 milhões de idosos

beneficiados, para cada idoso pobre recebendo o benefício previdenciário outras 1,4 pessoas acaba sendo beneficiada com sua renda. Isso provoca uma redução de 24% sobre a intensidade da pobreza.

Tabela 27 – Brasil: Previdência Rural – Impacto sobre a Pobreza

	PREV1		PREV2		PREV3		PREV4	
	Antes	Depois	Antes	Depois	Antes	Depois	Antes	Depois
Número de Pobres (Mil)	20.167,9	16.794,5	19.084,0	16.794,5	16.794,5	16.476,5	16.794,5	16.471,6
Proporção de Pobres (%)	63,5	52,8	60,0	52,8	52,8	51,8	52,8	51,8
Hiato de Pobreza Agregado (R\$ Mil)	764.549,0	563.547,7	693.118,9	563.547,7	563.547,7	552.733,4	563.547,7	552.689,7
Hiato de Pobreza Médio (R\$)	37,91	33,56	36,32	33,56	33,56	33,55	33,56	33,55
Razão do Hiato de Pobreza	0,558	0,494	0,534	0,494	0,494	0,493	0,494	0,493
FGT(2)	0,248	0,165	0,217	0,165	0,165	0,162	0,165	0,162

Quando avaliada a extensão do benefício para os idosos que não recebiam benefícios e atribuindo o valor uniforme de um salário mínimo aos benefícios cujo valor era inferior ao salário mínimo, a redução da extensão e da intensidade da pobreza é muito pequena, como se pode ver pela Tabela 27. Nas simulações do PREV3, nota-se que para cada idoso pobre que passasse a receber o benefício previdenciário, outras 2,4 pessoas seriam beneficiadas. Incluindo-se aqueles cujo valor do benefício era inferior ao salário mínimo, 2,3 outras pessoas estariam sendo beneficiadas. Isso revela a importância dos recursos previdenciários na área rural, destinados aos idosos, e o peso e a contribuição dos rendimentos desses nas estratégias de formação da renda das famílias.

Nas simulações do PREV1 por região, no Nordeste estão 50,4% dos beneficiários da Previdência Rural, que representam 10,1% das pessoas na área rural da região. São mais de 1,65 milhões de indivíduos que recebem benefícios com valor médio de R\$165,52. Daqueles, 94,2% são considerados pobres (recebendo uma renda familiar *per capita* menor do que meio salário mínimo). O mesmo aparece nas simulações para a região Sudeste, onde 10,3% da

população rural recebe os benefícios previdenciários, o que representa metade do número de indivíduos no Nordeste.

Apesar de na região Sul estarem 20,4% das pessoas (668,3 mil) que recebem os benefícios previdenciários na área rural, isto equivale a 12,7% da população rural da região, representando uma abrangência um pouco maior. No entanto, destes beneficiados, um percentual menor é composto por pessoas pobres, de cerca de 56%.

Quando se consideram as simulações do PREV2, é no Nordeste que está o maior número de idosos beneficiados pela Previdência Rural. São mais de um milhão de idosos, o que representa cerca de 62% do total do país. Embora no Sudeste e Sul essa proporção seja menor, tanto com relação ao total nacional quanto nas regiões, é nessas duas regiões em que o impacto dos benefícios, em termos de variação na renda, é maior.

Na análise do impacto da Previdência ao se estender o pagamento do benefício aos idosos pobres que ainda estão excluídos do sistema (PREV3), é no Nordeste que se encontra o maior número de idosos na condição de excluídos, assim como daqueles que recebiam um benefício com valor inferior ao do salário mínimo (cerca de 6 mil idosos, equivalentes a 0,5% da população rural nordestina no caso do PREV4). As informações se encontram na Tabela 28.

Na Tabela 29 estão os resultados sobre as medidas de pobreza para as regiões analisadas. Nas simulações do PREV1, o número de pobres na área rural do Nordeste é bastante elevado, equivalendo a uma proporção de pobres de mais de 90%. O que se pode perceber é que a transferência monetária dos benefícios previdenciários provoca uma redução na extensão da pobreza de 28%. O impacto sobre a intensidade da pobreza é um pouco melhor, de cerca de 36%. Significa que há algum rebatimento sobre a renda das pessoas mais pobres.

Para as regiões Sudeste e Sul, os resultados sobre a proporção de pobres são melhores, equivalendo a uma redução de cerca de 20%. Quanto aos efeitos sobre a intensidade da pobreza, há uma redução de mais de 40% na região Sul. No Sudeste a redução é menor, de cerca de 32%.

Nas simulações do PREV2, nota-se que é na região Sul que ocorre a maior redução na intensidade da pobreza medida pelo FGT(2), de cerca de 31% ao se analisar o impacto para os idosos pobres que recebem o benefício da Previdência Rural. Nas simulações do PREV3 e do PREV4, o impacto sobre a pobreza é reduzido nas três regiões analisadas. Em todas elas, a proporção de pobres se reduz em apenas 2%. Nota-se que a redução na intensidade da pobreza, nestes casos, é maior no Sudeste, embora não ultrapasse 2,7%. No Nordeste, a redução é de 1,8% e no Sul de apenas 1,1%.

Isso sinaliza para o fato de que, embora venha ocorrendo um crescimento na concessão dos benefícios previdenciários para a área rural, e este tem a sua importância na composição da renda das famílias que são compostas por idosos, há ainda um conjunto grande de pessoas pobres que não são atendidas pela Previdência Rural. Não obstante, parecem ser os pobres quem mais se beneficiam das transferências deste gasto social, em especial no Nordeste, como visto na Tabela 28.

A partir das informações geradas pelas simulações, pode-se inferir que para cada pessoa que recebe o benefício previdenciário rural (caso do PREV1), no Nordeste outras 2,7 pessoas são beneficiadas. Esse número no Sudeste e no Sul é de 1,6 e 1,5, respectivamente. No caso dos benefícios concedidos aos idosos na área rural (PREV2), para cada idoso que recebe aposentadoria e/ou pensão na área rural do Nordeste, outra 1,4 pessoa é atendida com a adição à renda familiar. No Sul este número é de 1,5 e no Sudeste de 1,6.

Tabela 28 – Regiões Selecionadas: Previdência Rural – Resumo das Simulações

NORDESTE												
	PREV1			PREV2			PREV3			PREV4		
Beneficiados	Total	Pobres	Não Pobres	Total	Pobres	Não Pobres	Total	Pobres	Não Pobres	Total	Pobres	Não Pobres
Nº de Indivíduos (Mil)	1.652,6	1.556,5	96,1	1.018,4	956,4	62,0	82,2	82,2	0,0	88,0	88,0	0,0
% de Indivíduos	10,1	9,5	0,6	6,2	5,9	0,4	0,5	0,5	0,0	0,5	0,5	0,0
Renda Inicial Média (R\$)	57,97	32,32	473,21	24,87	22,48	61,63	64,65	64,65	0,00	71,34	71,34	0,00
Valor Médio do Benefício (R\$)	165,52	153,19	365,15	146,93	146,18	158,51	136,00	136,00	0,00	127,32	127,32	0,00
Variação na Renda (%)	285,5	474,0	77,2	590,8	650,3	257,2	210,4	210,4	0,0	178,5	178,5	0,0
Não-Beneficiados												
Nº de Indivíduos (Mil)	14.677,9	13.723,4	954,5	15.312,2	11.462,5	3.849,7	16.248,4	10.958,6	5.289,7	16.242,5	10.952,8	5.289,7
% de Indivíduos	89,9	84,0	5,9	93,8	70,2	23,6	99,5	67,1	32,4	99,5	67,1	32,4
Renda Inicial Média (R\$)	57,70	38,77	329,90	68,01	30,58	179,44	74,53	32,48	161,66	74,50	32,41	161,66
Custo Anual (% do PIB)	0,342			0,187			0,014			0,014		
SUDESTE												
Beneficiados	Total	Pobres	Não Pobres	Total	Pobres	Não Pobres	Total	Pobres	Não Pobres	Total	Pobres	Não Pobres
Nº de Indivíduos (Mil)	800,8	473,4	327,4	316,8	298,7	18,1	23,0	23,0	0,0	27,3	27,3	0,0
% de Indivíduos	10,3	6,1	4,2	4,1	3,8	0,2	0,3	0,3	0,0	0,4	0,4	0,0
Renda Inicial Média (R\$)	96,18	21,35	204,40	20,51	19,55	36,36	50,49	50,49	0,00	65,29	65,29	0,00
Valor Médio do Benefício (R\$)	204,75	191,27	224,24	179,59	179,85	175,34	136,00	136,00	0,00	115,10	115,10	0,00
Variação na Renda (%)	212,9	895,9	109,7	875,6	919,9	482,2	269,4	269,4	0,0	176,3	176,3	0,0
Não-Beneficiados												
Nº de Indivíduos (Mil)	6.982,6	3.268,1	3.714,5	7.466,6	3.154,7	4.311,9	7.760,5	2.955,6	4.804,8	7.756,1	2.951,3	4.804,8
% de Indivíduos	89,7	42,0	47,7	95,9	40,5	55,4	99,7	38,0	61,7	99,7	37,9	61,7
Renda Inicial Média (R\$)	122,37	33,32	200,71	138,22	35,15	213,63	141,00	36,28	205,42	141,00	36,13	205,42
Custo Anual (% do PIB)	0,205			0,071			0,004			0,004		
SUL												
Beneficiados	Total	Pobres	Não Pobres	Total	Pobres	Não Pobres	Total	Pobres	Não Pobres	Total	Pobres	Não Pobres
Nº de Indivíduos (Mil)	668,3	373,5	294,8	256,5	237,5	19,0	10,7	10,7	0,0	10,7	10,7	0,0
% de Indivíduos	12,7	7,1	5,6	4,9	4,5	0,4	0,2	0,2	0,0	0,2	0,2	0,0
Renda Inicial Média (R\$)	99,40	23,05	196,15	21,33	18,61	55,37	56,09	56,09	0,00	56,09	56,09	0,00
Valor Médio do Benefício (R\$)	182,29	176,73	189,33	173,22	167,87	240,29	136,00	136,00	0,00	136,00	136,00	0,00
Variação na Renda (%)	183,4	766,7	96,5	812,1	902,0	434,0	242,5	242,5	0,0	242,5	242,5	0,0
Não-Beneficiados												
Nº de Indivíduos (Mil)	4.587,6	1.954,5	2.633,1	4.999,3	1.876,3	3.123,1	5.245,2	1.743,0	3.502,1	5.245,2	1.743,0	3.502,1
% de Indivíduos	87,3	37,2	50,1	95,1	35,7	59,4	99,8	33,2	66,6	99,8	33,2	66,6
Renda Inicial Média (R\$)	129,83	33,96	200,99	146,81	35,76	213,53	149,33	36,86	205,30	149,33	36,86	205,30
Custo Anual (% do PIB)	0,152			0,056			0,002			0,002		

Tabela 29 – Regiões Selecionadas: Previdência Rural – Impacto sobre a Pobreza

	PREV1		PREV2		PREV3		PREV4	
	Antes	Depois	Antes	Depois	Antes	Depois	Antes	Depois
NORDESTE								
Número de Pobres (Mil)	15.279,9	11.040,8	12.418,8	11.040,8	11.040,8	10.844,5	11.040,8	10.844,5
Proporção de Pobres	93,6	67,6	76,0	67,6	67,6	66,4	67,6	66,4
Hiato de Pobreza Agregado (R\$ Mil)	540.836,9	386.312,1	469.099,1	386.312,1	386.312,1	379.155,6	386.312,1	379.133,1
Hiato de Pobreza Médio (R\$)	35,39	34,99	37,77	34,99	34,99	34,96	34,99	34,96
Razão do Hiato de Pobreza	0,592	0,515	0,556	0,515	0,515	0,514	0,515	0,514
Foster-Greer-Thorbecke	0,348	0,222	0,287	0,222	0,222	0,218	0,222	0,218
SUDESTE								
Número de Pobres (Mil)	3.741,5	2.978,6	3.453,5	2.978,6	2.978,6	2.916,5	2.978,6	2.911,6
Proporção de Pobres	48,1	38,3	44,4	38,3	38,3	37,5	38,3	37,4
Hiato de Pobreza Agregado (R\$ Mil)	134.470,5	93.237,8	117.197,9	93.237,8	93.237,8	91.359,2	93.237,8	91.337,9
Hiato de Pobreza Médio (R\$)	35,94	31,30	33,94	31,30	31,30	31,33	31,30	31,37
Razão do Hiato de Pobreza	0,529	0,460	0,499	0,460	0,460	0,461	0,460	0,461
Foster-Greer-Thorbecke	0,180	0,111	0,150	0,111	0,111	0,108	0,111	0,108
SUL								
Número de Pobres (Mil)	2.328,0	1.753,7	2.113,8	1.753,7	1.753,7	1.730,2	1.753,7	1.730,2
Proporção de Pobres	44,3	33,4	40,2	33,4	33,4	32,9	33,4	32,9
Hiato de Pobreza Agregado (R\$ Mil)	82.751,7	53.863,8	71.683,0	53.863,8	53.863,8	53.357,5	53.863,8	53.357,5
Hiato de Pobreza Médio (R\$)	35,55	30,71	33,91	30,71	30,71	30,84	30,71	30,84
Razão do Hiato de Pobreza	0,523	0,452	0,499	0,452	0,452	0,454	0,452	0,454
Foster-Greer-Thorbecke	0,162	0,093	0,135	0,093	0,093	0,092	0,093	0,092

O impacto da extensão dos benefícios aos idosos pobres que não são atendidos pela Previdência Rural (PREV3), e a correção do valor no caso de benefícios com valor inferior ao salário mínimo para um valor igual a este (PREV4), mostra que as transferências também favorecem as estratégias de fortalecimento da renda familiar desses idosos. Através dos resultados das simulações, nota-se que, para cada idoso pobre que passa a receber o benefício previdenciário rural, no Nordeste o efeito positivo se estende a outras 2,4 pessoas. No Sudeste são outras 2,7 pessoas beneficiadas e no Sul outras 2,2. São os abatimentos sobre a renda das famílias a que pertencem os idosos.

Considerações Finais

A motivação desta tese esteve nas constantes discussões em torno da persistência dos números sobre a pobreza no Brasil. As experiências de redução dos níveis de pobreza estiveram associadas aos períodos de crescimento econômico, que se esgotou a partir da década de oitenta. Os indicadores têm apresentado uma proporção de pobres de cerca de 30% da população, número que não tem recuado nas últimas duas décadas.

O debate sobre as questões sociais ganha destaque e gera as inquietações que levaram a este trabalho, pois o número de pobres e a exclusão social são incompatíveis com os objetivos de retomada do crescimento econômico atrelado à definição de metas para a elevação do bem estar social no Brasil. O problema é maior porque o país não tem logrado sucesso no combate às mazelas sociais e nem em alcançar melhores taxas de crescimento e desenvolvimento econômicos.

O Estado vem perdendo a sua capacidade de financiar os gastos públicos que crescem com o aumento das demandas na área social. O cenário é, portanto, de urgência na implementação de esforços para reduzir o grau da pobreza brasileira, sujeitos às restrições impostas pelas limitações dos recursos públicos disponíveis.

A maioria das ações adotadas no combate à pobreza são tradicionalmente baseadas nas transferências monetárias através dos programas assistenciais e dos benefícios previdenciários. Outros programas voltados para os pobres também apresentaram um caráter

assistencialista, agindo através de transferências em espécie, como a distribuição de cestas básicas e tíquetes para a compra de leite, ou através de ações emergenciais nas áreas de maior incidência da pobreza, como são as experiências das frentes de trabalho no Nordeste. Os estudos sobre a pobreza no Brasil têm discutido a eliminação do problema essencialmente através de transferências de renda, o que parece ser insuficiente.

Mais recentemente, têm ganhado espaço os diagnósticos de que a pobreza não é apenas um problema de insuficiência de renda, e que, portanto, não bastaria crescer para se acabar com a pobreza. Esta passa a ser entendida nos seus múltiplos aspectos, que o Banco Mundial vem convencendo chamar de pobreza multidimensional. São considerados os déficits com relação à educação, as dificuldades de acessar os bens públicos que estão a disposição de todos os cidadãos, como os serviços de saúde, serviços públicos, lazer. Esta é a concepção de pobreza seguida nesta tese.

É consensual que o problema da pobreza não pode ser mais entendido como um problema apenas de insuficiência de renda. As informações sobre a trajetória histórica dos indicadores de pobreza no Brasil mostram que não se obteve sucesso em combater o problema com medidas que visam apenas transferir renda para as famílias e os indivíduos pobres, nem apenas pela contribuição do crescimento econômico.

Ao mesmo tempo, o problema se coloca como via de mão-dupla. Por um lado, a redução das taxas de crescimento contribuem para dificultar a redução da pobreza, dada a redução das oportunidades de ocupação e dos recursos públicos em virtude do baixo nível de atividade econômica. Por outro, a persistência da pobreza tem efeitos que minam algumas potencialidades de alavancagem econômica dada as externalidades que são produzidas num ambiente de instabilidade social e econômica, além de dificultar a reinserção no mercado de trabalho daqueles que perdem qualificação e adequação destes às atividades produtivas por apresentarem baixa produtividade.

A pobreza brasileira não é determinada pela falta de recursos, como mostram as pesquisas na área, mas sim pela forma desigual como os recursos e a riqueza estão distribuídos entre os indivíduos. Esta desigualdade na distribuição da renda e da riqueza é determinada pela profunda desigualdade na forma de inserção social e econômica dos indivíduos em função das diferenças nas oportunidades que se colocaram, ao longo do processo de formação econômica do país, aos diferentes grupos sociais.

Sendo assim, os recursos que são mobilizados no combate à pobreza não são considerados insuficientes, mas são considerados mal focalizados no objetivo de reduzir o número de pobres. Portanto, cresce a importância das análises sobre como definir estratégias ancoradas nas ações que reduzam as desigualdades nos seus diferentes aspectos, reestruturando as ações redistributivas de forma a provocar uma mudança estrutural no perfil sócio-econômico brasileiro.

Na saga das políticas públicas voltadas para as questões sociais, são muitas as críticas que aquelas recebem por terem se caracterizado pela regressividade, pelo caráter meramente compensatório, e por beneficiar mais a quem tem mais, e não aos que quase nada possuem como ativos. Ao mesmo tempo, cresce o número de experiências de adoção dos programas que visam garantir uma renda mínima associada ao objetivo de garantir o acesso à cidadania através da participação dos indivíduos nas atividades econômicas e sociais. É vasto o conjunto de desenhos e de propostas destes programas, o que gera um problema de sobreposição e de vazamentos dos recursos que deveriam chegar aos mais necessitados.

Dada a lacuna para as avaliações dos principais programas implementados no Brasil, esta tese teve por objetivo avaliar o impacto dos diferentes programas de garantia de renda mínima sobre a pobreza, focando a análise sobre a sua eficácia em atender a quem necessita mais. Dada a pressão sobre os sistemas de proteção social que encontram cada vez mais dificuldades em dar respostas à necessidade de combate à pobreza, houve a preocupação em

analisar qual (ou quais) entre os diferentes desenhos de esquemas de transferência atende ao público-alvo dos pobres, e quem entre os diferentes grupos da população são beneficiados por estes gastos sociais.

O objetivo foi definido em função da percepção da importância que as ações no combate à desigualdade social assumem nas estratégias de combate à pobreza. Com base nas discussões que se avolumam sobre o tema pobreza e desigualdade, construiu-se a hipótese de que os programas que transferem renda atrelados aos benefícios da educação são os instrumentos mais eficazes no combate à armadilha da pobreza, apesar das críticas aos reduzidos efeitos de curto prazo.

Para atender ao objetivo da tese, utilizou-se da teoria que analisa o bem estar econômico baseada no desenvolvimento das capacidades dos agentes econômicos e da geração de oportunidades aos que têm menos. A pobreza é, portanto, entendida como privação de capacidades. A teoria mostra que a privação de capacidades, que pode ser interpretada como incapacidade de formação de capital humano, edifica obstáculos ao crescimento econômico. Portanto, qualquer política pública que vise combater a pobreza de forma permanente deve empreender esforços em ações que atuem sobre as causas estruturais da pobreza.

Sendo assim, os programas de garantia de renda mínima, como política pública de combate à pobreza, devem atacar o problema não apenas pelo aspecto da renda. Esta deve ser um elemento instrumental que incentive os indivíduos a acessar outros ativos, em especial a educação. A renda seria o veículo que permite a inserção dos agentes na esfera do mercado, participando das relações econômicas e acessando os bens privados e bens públicos. No entanto, o combate à pobreza deve necessariamente passar pelo combate à armadilha da pobreza, que é o elemento que põe em risco os indivíduos das classes menos beneficiadas da sociedade.

O sentido de justiça social que permeia a discussão está na geração de capacidades que permita que as pessoas pobres acessem as oportunidades, que através dos mecanismos de mercado elas não conseguem atingir. É nesse sentido que se defende a ação do Estado como entidade que garanta os mecanismos de acesso às capacidades. Por outro lado, a renda transferida não executa, de per si, a função de gerar as capacidades. Daí decorrem as vantagens das propostas que vinculam a transferências às estratégias de formação de capital humano.

Um segundo passo para a avaliação do impacto dos programas de garantia de renda mínima foi o de se proceder à análise dos desenhos que podem ser adotados pelos programas, se programas universalizados ou focalizados. Os princípios norteadores da adoção de políticas baseadas na universalização são aqueles relacionados ao conceito de justiça social, de que todos os indivíduos têm direito a uma renda mínima que lhes permita levar uma vida digna. Os que norteiam as decisões pela focalização são princípios da realidade: quais são as condições em que se pode implementar as ações de combate à pobreza.

Dadas as restrições de recursos para os gastos sociais, no Brasil a focalização é uma necessidade para atender às urgências no combate à pobreza. Combater a pobreza é mais urgente e é a preocupação central, o que confere importância à focalização, em especial quando se entende que o combate deve enfrentar as armadilhas da pobreza, com resultados que se verificam no longo prazo. Sendo assim, quanto mais cedo se implementarem as medidas que eliminem os determinantes da pobreza, menores serão os riscos de gerações futuras de pobres. Isto implica combater a pobreza do ponto de vista estrutural.

Nas simulações, os resultados mostraram que os efeitos de redução do número de pobres (pobreza por insuficiência de renda) são tímidos, embora com importantes rebatimentos sobre a redução da intensidade da pobreza. Em termos de eficácia, são relativamente poucos os recursos necessários para acabar com a pobreza determinada por uma

renda familiar *per capita* inferior a meio salário mínimo. Seriam necessários, anualmente, cerca de 2% do PIB nos programas mais abrangentes.

No caso dos programas que exigem como critério de elegibilidade apenas uma renda familiar *per capita* inferior a $\frac{1}{2}$ salário mínimo, o programa RM, dado o seu desenho, é o que elimina a pobreza segundo o critério da renda. Depois do RM, o BU, que concede um benefício uniforme de R\$ 136,00 aos considerados pobres, embora apresente o maior impacto entre os demais programas (segundos os indicadores de pobreza), não elimina a pobreza porque a renda necessária para remover as famílias para além da linha de pobreza é superior ao valor do benefício concedido por família (ver tabelas 8, 9, 10).

As simulações de todos os programas usados mostraram também que há algum sucesso na focalização das ações por estarem sendo atendidas as famílias em maior situação de risco, aquelas chefiadas por pessoas de baixa escolaridade e com número maior de filhos. Como efeitos de longo prazo estão os rebatimentos sobre os objetivos de promover a equidade. O acesso à educação garantiria a redução das desigualdades no longo prazo.

Nas atuais discussões sobre a unificação dos programas em ação na área social, conclui-se que o desenho do programa de bolsa-escola que foi adotado no Distrito Federal, denominado BE3 nas simulações, tem importantes rebatimentos sobre a renda mas tem a qualidade adicional de exigir o acesso à educação. Toda e qualquer proposta de política pública na área social deveria passar, necessariamente, pela exigência de frequência à escola.

A discussão teórica, reforçada pelos resultados das simulações, mostra que o mérito dos programas que se caracterizam pela vinculação com a educação está nos seus efeitos de longo prazo sobre a pobreza, ao agir contra a armadilha da pobreza. São de fato as famílias mais vulneráveis, com chefes de baixa escolaridade e formada por casais e mães com filhos e dependentes de 0 a 14 anos que são proporcionalmente mais beneficiadas pelas propostas simuladas.

Muitas são as críticas de que o valor do benefício da maioria dos programas do tipo bolsa-escola não é suficiente para atender às necessidades básicas das famílias. No entanto, embora no espaço da renda o valor seja reduzido (medido apenas em termos do valor monetário), os usos que cada família pode fazer (e que em última medida pode representar chances de sobrevivência, com importante influência exercida sobre a renda familiar, mesmo pelo reduzido valor, em especial em áreas que representam bolsões de exclusão social) podem ser de importante impacto em termos de estratégias de formação da renda das famílias beneficiadas. As simulações mostraram que as variações provocadas na renda iniciais das famílias ficam acima de 10%.

Nesse sentido, a renda é instrumentalmente importante, mesmo quando se trata de pequeno valor monetário, transformando a sua importância em função daquilo que ela pode agregar. O que deve ser considerado nestes casos, é que há ganhos relacionados a outras variáveis e instrumentos que não apenas a renda. A participação dos pais, da comunidade, o acesso à educação, às atividades que agregam valor de cidadania e instrumentos de inserção social, apresentam importante influência sobre a determinação das capacidades, e nisso reside a importância dos PRGM's nos moldes daqueles que foram simulados na tese.

Além disso, o baixo valor do benefício, sujeito a um teto máximo, e a limitação do número de dependentes têm um efeito “corretivo” sobre o risco de vazamentos e das distorções na produção das informações durante o processo de seleção à elegibilidade. O baixo valor desestimula a ação de “falsos pobres”, evitando que estes se beneficiem dos recursos. Além disso, acaba favorecendo a auto-seleção daqueles que efetivamente são mais necessitados.

Em termos de cobertura, são os programas que flexibilizam a exigência de filhos e/ou dependentes freqüentando escola que atendem a um número maior de famílias. As simulações por características das famílias mostraram que, mesmo estes desenhos de PGRM, acabam

atendendo às famílias em maior situação de risco de cair na armadilha da pobreza, com efeitos não desprezíveis sobre a renda inicial. Considerada a linha de pobreza de uma renda familiar *per capita* de meio salário mínimo, mais de 10 milhões das famílias brasileiras seriam atendidas, sem que isso comprometesse mais do que 2% do PIB anual.

As simulações confirmam ainda que o problema é mais agudo no meio rural, tanto em termos de extensão quanto de intensidade da pobreza. No meio rural, os programas vinculados à educação apresentaram resultados, em termos de intensidade da pobreza, um pouco melhores do que no meio urbano. Há, portanto, efeitos não desprezíveis sobre o bem estar das famílias.

No caso das análises sobre o impacto das transferências geradas pela Previdência Rural, as simulações confirmam a importância que estes benefícios vêm assumindo enquanto política social. A aplicação dos atos da Constituição de 1988, que estende os direitos previdenciários, considerados direitos universais mínimos, ao meio rural, apresenta rebatimentos importantes sobre a renda das famílias a que pertencem os idosos. Os benefícios atendem a outras pessoas, que são beneficiadas pela variação que aqueles provocam na renda familiar. Sendo assim, atuam como um seguro social rural, embora os impactos sobre os indicadores de pobreza sejam ainda bastante reduzidos, atingindo a uma proporção pequena de pobres na área rural do Brasil e das regiões estudadas.

Visto como programa de combate à pobreza, nota-se que as propostas simuladas não atendem ao objetivo de combater à pobreza, considerada a pobreza apenas pela variável renda, exceção feita aos programas que propõem transferir o equivalente ao hiato de renda (a exemplo do RM simulado). Porém, a pobreza multidimensional, como têm considerado os organismos internacionais de fomento, é combatida pelos efeitos de longo prazo que se espera dos desenhos que atrelam as transferências à escolarização.

De fato, há elementos cuja discussão foge aos objetivos do presente trabalho, e que dele está fora de controle, mas que devem ser pensados enquanto elemento de política pública anti-pobreza. É o caso das discussões em torno da necessidade de não-banalização do conceito de educação e da necessidade de investimentos na educação fundamental e básica por serem responsáveis pelo aprendizado considerado estratégico nas outras etapas da formação de capital humano. Sendo assim, *coeteris paribus*, os programas que priorizam alguma vinculação à escolarização de crianças e de jovens parecem romper com a tradição de políticas meramente compensatórias.

Neste sentido, as simulações mostram que dentro das novas estratégias adotadas como programas de garantia de renda mínima, há um esforço de focalização e de focalização sobre as famílias mais pobres. O que se entende é que, quando as discussões levam à conclusão de que o que determinou o insucesso das políticas que visavam combater a pobreza ao longo dos anos da economia brasileira é a desigualdade na distribuição de recursos, de fato faz sentido pensar que no Brasil o problema não é de escassez de recursos, mas de mau distribuição destes.

O problema se transforma em restrição de recursos, que determina a presença de restrições e contingências, a partir do momento em que aqueles se perdem na má focalização, não atendendo ao público alvo. Ou seja, a má focalização restringiu o volume de recursos e, portanto, os usos que dele se pode fazer, reafirmando a desigualdade de oportunidades, que ao se desdobrar em desigualdades na distribuição de renda manteve a elevada proporção de pessoas consideradas pobres no país.

O presente trabalho confirma a tese de que a nova geração de programas de garantia de renda tem o mérito de trabalhar com a pobreza enquanto um problema que não se restringe à insuficiência de renda, mas se esforça em gerar marcas na formação do agente econômico que lhes permita saltar para fora da armadilha da pobreza.

Bibliografia

AMARAL, C. (coord.) (1998). *Programas de Renda Mínima e Bolsa-Escola – Concepção, Gestão e Financiamento*. **Planejamento e Políticas Públicas**, nº 17, junho-dezembro de 1998, pp.3-58. Brasília: IPEA.

ANUATTI NETO, F.; FERNANDES, R., e PAZELLO, E.T. (2000). *Políticas Voltadas para Aliviar a Pobreza: O Problema de Focalização quando a Renda não é Diretamente Observada*. **Anais do XXVIII Encontro Nacional de Economia**. CD-Rom. Campinas, SP.

ATKINSON, A.B.(1996). *On Targeting Social Security: Theory and Western Experience with Family benefits* In: VAN DE WALLE, D. and NEAD, K. (1996) (eds.). **Public Spending and the Poor: Theory and Evidence**. Baltimore: The Johns Hopkins University Press/World Bank.

_____. (1987). *On the Measurement of Poverty*. **Econometrica**, v.55, nº 4, pp. 749-64, july.

_____.(1970). *On the Measurement of Inequality*. **Journal of Economic Theory**, v.2, pp.244-63.

ATKINSON, A.B. and BOURGUIGNON, F. (1999). **Poverty and Inclusion from a World Perspective**. ABCDE Europe Conference. Paris, June.

AZZONI, C.; CARMO, H., e MENEZES, T.. (1998). *Construção de Índices de Custo de Vida Regionais: Aspectos Metodológicos e Aplicação ao Caso Brasileiro*. **Anais do XX Encontro Brasileiro de Econometria**. Vitória/ES: SBE.

BALDASSARRI, M. and PIGA, G. (1996). *Distributive Equity and Economic Efficiency: Trade-off and Synergy*. In: BALDASSARRI, M. et al.(1996), **Equity, Efficiency and Growth: the Future of the Welfare State**. London: MacMillan.

BANCO MUNDIAL (2001). **Global Economic Prospects and the Developing Countries 2001**. Disponível: www.worldbank.org/poverty.

BANCO MUNDIAL (2000). **World Development Report 2000/2001: Attacking Poverty**. Washington, D.C.: World Bank/Oxford University Press.

BARDHAN, P. and UDRY, C. (1999). **Development Microeconomics**. Oxford University Press.

BARRETO, F.A.F.D.; JORGE NETO, P.de M. e TEBALDI, E. (2001). *Desigualdade de Renda e Crescimento Econômico no Nordeste Brasileiro*. **Revista Econômica do Nordeste**, v. 32, nº Especial, Nov. 2001. Fortaleza: Banco do Nordeste.

BARROS R.P. e FOGUEL, M. N. (2000). *Focalização dos gastos públicos sociais e erradicação da pobreza no Brasil*. In: HENRIQUES, R. (org.) (2000) **Desigualdade e Pobreza no Brasil**. Rio de Janeiro: IPEA.

BARROS, R.P. et al. (2000a). *A Estabilidade Inaceitável: Desigualdade e Pobreza no Brasil*. In: HENRIQUES, R.(org.) (2000) **Desigualdade e Pobreza no Brasil**. Rio de Janeiro: IPEA.

BARROS, R.P. et al. (2000b). *Aposentadoria e Pobreza no Brasil*. In: **Coleção Previdência Social**. Série Debates: *Workshop* “Previdência, Assistência Social e Combate à Pobreza”. Brasília: Ministério da Previdência e Assistência Social. Disponível: www.mpas.gov.br/docs/volume03.pdf.

BLUNDELL, R. and PRESTON, I. (1995). *Income expenditure and the living standards of UK households*, Fiscal Studies, vol.16, no.3.

_____. (1994). *Income or consumption in the measurement of inequality and poverty?*, W94/12, Working Papers Series. London: IFS-Institute for Fiscal Studies.

BRANT, R. (2001). *Previdência, Inclusão Social e Combate à Pobreza*. **Informe de Previdência Social**, Vol. 13, nº 07, julho. Disponível: www.mpas.gov.br.

BROWN, L. and HARDING, A. (2002). **Social Modelling and Public Policy**: What is microsimulation modelling and how is it being used? Conference paper cp2002_007. Canberra (Australia): NATSEM/University of Canberra.

BRUNO, M.; RAVALLION, M. and SQUIRE, L. (1996). *Equity and Growth in Developing Countries – Old and New Perspectives on the Policy Issues*. **Policy Research Working Paper**, 1563. Washington, D.C: World Bank

CAMARANO, A. A. (org.) (1999). **Muito além dos 60 – Os novos idosos brasileiros**. Rio de Janeiro: IPEA.

CLEMENTS, B. (1997). *Income Distribution and Social Expenditure in Brazil*. **IMF Working Paper**. WP/97/120, September 1997.

COHN, A. (1995). *Políticas Sociais e Pobreza no Brasil*. Planejamento e Políticas Públicas, nº 12, junho-dezembro de 1995. Brasília: IPEA.

CULLIS, J. e JONES, P. (1992). **Public Finance and Public Choice**: analytical perspectives. London: McGraw-Hill Book Company.

DASGUPTA, P. *Poverty Traps*. In: KREPS, D. and WALLIS, K. (eds.) (1997). **Advances in Economics and Econometrics**: Theory and Applications, Vol.2, Econometric Society Monograph, Cambridge University Press, pp.114-159.

DEININGER, K. and SQUIRE, L. (1998) *New ways of looking at old issues: Inequality and Growth*. **Journal of Development Economics**, v. 57, pp.259-287.

DELGADO, G. C. (2002) *O orçamento da seguridade precisa ser recuperado*. In: IPEA – INSTITUTO DE PESQUISAS ECONÔMICAS APLICADAS (2002). **Políticas Sociais: Acompanhamento e Análise**. Vol.5. Diretoria de Estudos Sociais. Brasília: IPEA.

DELGADO, G. C. e CARDOSO JR., J.C.P. (orgs.) (2000). **A Universalização de Direitos Sociais no Brasil: A Previdência Rural nos Anos 90**. Brasília: IPEA.

DEMO, P. (2001). **Política Social, educação e cidadania** (Coleção Magistério: Formação e trabalho Pedagógico). Campinas/S.P.: Papirus.

_____. (1997) **Combate à pobreza: desenvolvimento como oportunidade** (Coleção Educação Contemporânea). Campinas/S.P.: Autores Associados.

DUPAS, G. (1999). **Economia Global e Exclusão Social: Pobreza, Emprego, Estado e Futuro do Capitalismo**. São Paulo: Paz e Terra.

FELDSTEIN, M. (1998). **Income Inequality and Poverty**. NBER Working Paper Series. Working Paper 6770. Disponível: <http://www.nber.org/papers/w6770>

FERNANDES, M.A.da C. et al.(1998). **Dimensionamento e Acompanhamento do Gasto Social Público**. Texto para Discussão, nº 547. Brasília: IPEA.

FERNANDES, R. e PAZELLO, E.T. (2001). *Avaliação de Políticas Sociais: incentivos adversos, focalização e impacto*. In: LISBOA, M. de B. e N. A. MENEZES-FILHO (2001). **Microeconomia e Sociedade no Brasil**. Rio de Janeiro: Contra Capa/FGV-EPGE.

FERREIRA, F.H.G.; BOURGUIGNON, F. e LEITE, P.G. (2002). **Ex-ante Evaluation of Conditional Cash Transfer Programs: the Case of Bolsa Escola**. (Mimeo)

FERREIRA, F.H.G. e LEITE, P.G. (2002). **Educational Expansion and Income Distribution: a Micro-Simulation for Ceará**. Depto. de Economia, Texto para Discussão nº 456. Rio de Janeiro: PUC-Rio.

FERREIRA, F.H.G. e CAMARGO, J.M. (2001). **O Benefício Social Único: Uma proposta de Reforma da Política Social no Brasil**. Depto. de Economia, Texto para Discussão nº 443. Rio de Janeiro: PUC-Rio.

_____. (2000). **The Poverty Reduction Strategy of Government of Brazil: a rapid Appraisal**. Depto. de Economia, Texto para Discussão nº 417. Rio de Janeiro: PUC-Rio.

FERREIRA, F.H.G. e LITCHFIELD, J.A. (2000). *Desigualdade, pobreza e bem-estar no Brasil – 1981/95*. In: HENRIQUES, R. (org.) (2000). **Desigualdade e Pobreza no Brasil**. Rio de Janeiro: IPEA.

FERREIRA, F.H.G.; LANJOUW, P., and NERI, M. (2000). **A New Poverty Profile for Brazil using PPV, PNAD and Census Data**. Depto. de Economia, Texto para Discussão nº 418. Rio de Janeiro: PUC-Rio.

FERREIRA, I.B. (1997) *Saídas para a “Crise”*: o Debate Teórico em torno do Programa de Renda Mínima Francês. In: Sposati, A. (1997) (org.) **Renda Mínima e Crise Mundial: saída ou agravamento?**. São Paulo: Ed. Cortez

FGV – FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS (2001). **Mapa de Ativos: Combate Sustentável à Pobreza**. Rio de Janeiro: FGV/IBRE-CPS. Disponível: http://www.fgv.br/cps/mapa_ativo.cfm.

FLOOD, M.C.V. de (1997). **El caso Argentino: Primeros ensayos para la identificación del gasto cuasi-social**. Texto para Discussão (mimeo). Workshop “Reducción del Gasto Público y Minimización de su Impacto Adverso sobre la Pobreza”. Brasília: CEPAL/IPEA.

GALOR, O. (2000). **Income Distribution and the Process of Development**. *European Economic Review*, 44, pp. 706-712. Disponível: <http://www.elsevier.com/locate/econbase>.

- GARCIA, F. e FURQUIM, L. (2001). **Inequality and Economic Growth in Latin America**. Disponível em: www.growthconf.ec.unipi.it/papers/garciaInequality.pdf (acesso em 14.05.2002)
- GELBACH, J. B. and PRITCHETT, L.H. (1997). **More for the Poor is Less for the Poor: The Politics of Targeting**. Policy Research Working Paper 1799. Washington, DC: World Bank.
- GILES, C. and McCRAE, J. (1995) **TAXBEN: The IFS Microsimulation Tax and Benefit Model**. Working paper series, nº w95/19. Londres: Institute of Fiscal Studies.
- GOODMAN, A. and WEBB, S. (1995) **The distribution of household expenditure in the UK 1979-1992**, *Fiscal Studies*, vol.16, nº 3.
- GRAZIANO DA SILVA, J.; BELIK, W., e TAKAGI, M. (coords.) (2001). **Projeto Fome Zero – Uma Proposta de Política de Segurança Alimentar para o Brasil**. São Paulo: Instituto Cidadania/Fundação Djalma Guimarães.
- GUGERTY, M.K. and TIMMER, P. (1999). *Growth, Inequality and Poverty Alleviation: Implications for Development Assistance*. **IR/PS Research Report nº 99-09**. San Diego: University of California.
- HARDING, A. (ed.) (1996) **Microsimulation and Public Policy**. Amsterdam: North-Holland.
- HENRIQUES, R. (org.) (2000). **Desigualdade e Pobreza no Brasil**. Rio de Janeiro: IPEA.
- HOFFMANN, R. (1998). **Distribuição de Renda: Medidas de Desigualdade e Pobreza**. São Paulo: EDUSP.
- IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (2002). Censo Demográfico 2000. Disponível: www.ibge.gov.br
- IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (2000). **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 1999: Síntese de Indicadores**. Rio de Janeiro: IBGE.
- IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (2000). **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 1999: Microdados**. CD-Rom. Rio de Janeiro: IBGE.
- IPEA – INSTITUTO DE PESQUISAS ECONÔMICAS APLICADAS (2002). **Políticas Sociais: Acompanhamento e Análise**. Vol.5. Diretoria de Estudos Sociais. Brasília: IPEA.
- _____. (2000). **Políticas Sociais: Acompanhamento e Análise**. Vol.1. Diretoria de Estudos Sociais. Rio de Janeiro: IPEA.
- LAVINAS, L. (1998). **Programas de Garantia de Renda Mínima: Perspectivas Brasileiras**. Texto para Discussão nº 596. Rio de Janeiro: IPEA.
- LAVINAS, L. (1999). *Combinando compensatório e redistributivo: o desafio das políticas sociais no Brasil*. **Anais do Seminário Desigualdade e Pobreza no Brasil**, agosto de 1999. Rio de Janeiro: IPEA.
- LAVINAS, L. e VARSANO, R. (1998). *Programa de Garantia de Renda Mínima e Ação Coordenada de Combate à Pobreza*. In: LOBATO, A.L. (org.) (1998). **Garantia de Renda Mínima: Ensaio e Propostas**, pp. 47-80. Brasília: IPEA.

- LISBOA, M. de B. e MENEZES-FILHO, N. A. (2001). **Microeconomia e Sociedade no Brasil**. Rio de Janeiro: Contra Capa/FGV-EPGE.
- LOBATO, A.L. (org.) (1998). **Garantia de Renda Mínima: Ensaio e Propostas**. Brasília: IPEA.
- LOPES, F.M. (1999). **Avaliação de Programas de Transferência Direta de Renda: o Caso do Programa de Garantia de Renda Familiar Mínima do Município de Campinas**. Dissertação de Mestrado. Campinas: UNICAMP/Instituto de Economia.
- LUSTIG, N. (2002) **Poverty Reduction and Economic Growth: A Two-Way Causality**. WIDER ANGLE – World Institute for Development Economics Research. Nº 2/2002.
- LUSTIG, N., O. ARIAS and J. RIGOLINI (2002). **Poverty Reduction and Economic Growth: A Two-Way Causality**. Sustainable Development Department Technical Papers Series, POV-111. Washington, D.C: Inter-American Development Bank.
- MACEDO, G. A. (2000). *Possíveis Impactos dos Programas de Garantia de Renda Mínima – Regiões Metropolitanas do Nordeste / 1998*. **Anais do III Encontro Regional de Estudos do Trabalho**. Recife: ABET.
- MENDOÇA, E.L. de e OLIVEIRA, J.S. de (2001) Pobreza e desigualdade: repensando pressupostos. Observatório da Cidadania (pp.79-88). Disponível: www.ibase.br/paginas/jane.pdf ou www.ibase.br/paginas/relatorio_2001.html.
- MENEZES-FILHO, N. A. (2001). *Educação e Desigualdade*. In: LISBOA, M. de B. e N. A. MENEZES-FILHO (2001). **Microeconomia e Sociedade no Brasil**. Rio de Janeiro: Contra Capa/FGV-EPGE.
- MENEZES, T., AZZONI, C. A. e MAGNUSSON, L. (2002). *Poor people in rich regions: Nominal income and PPP by region and income class in Brazil*. **Anais do XXX Encontro Nacional de Economia**. Nova Friburgo/R.J:ANPEC.
- MOLDAU, J.H. (1998). *Os Fundamentos Microeconômicos dos Indicadores de Desenvolvimento Socioeconômico*. **Revista de Economia Política**, vol. 18, nº 3(71), pp.70-83, julho-setembro.
- MYLES, G.D. (1995). **Public Economics**. Cambridge: Cambridge University Press.
- PEREIRA, F. e MUSSI, C. (1997). **O Gasto Social no Brasil: Evolução Recente e Desafios**. Texto para Discussão (mimeo). Santiago do Chile: CEPAL/IPEA.
- PINHEIRO, V.C. (2000). **Aspectos Sociais da Previdência no Brasil: o desafio de Aumentar a Cobertura**. Ministério da Previdência e Assistência Social do Brasil (mimeo). Brasília.
- POCHMANN, M. (org). (2002) **Desenvolvimento, Trabalho e Solidariedade: Novos caminhos para a inclusão social**. São Paulo: Cortez/Fundação Perseu Abramo.
- POCHMANN, M. e AMORIM, R. (orgs.) (2003). **Atlas da Exclusão Social no Brasil**. São Paulo: Cortez.
- QUESADA, C. (2002). *Amartya Sen e as mil facetas da pobreza*. **BIDAMÉRICA** (Revista do Banco Interamericano de Desenvolvimento), 28/06/2002. Disponível: www.iadb.org/idbamerica/Portuquese/JUL01P/jul01p2.html.

RAMOS, C.A. (1998). *Programa de Garantia de Renda Mínima*. In: LOBATO, A.L. (org.) (1998). **Garantia de Renda Mínima**: Ensaios e Propostas. Brasília: IPEA.

_____. (2000). **Programas Sociais**: Trajetória Temporal de Acesso e Impacto Distributivo. Texto para Discussão nº 771. Brasília: IPEA.

RAVALLION, M.; BRUNO, M., and SQUIRE, L. (1996). **Equity and Growth in Developing Countries**. Policy Research Working Paper 1563. Washington, DC: World Bank.

REDMOND, G.; SUTHERLAND, H., and WILSON, M. (1998). **The arithmetic of tax and social security reform**: A user's guide to microsimulation methods and analysis. Cambridge University Press.

ROCHA, S. (2001). *Medindo a Pobreza no Brasil*: Evolução Metodológica e Requisitos de Informação Básica. In: LISBOA, M. de B. e MENEZES-FILHO, N. A. (2001). **Microeconomia e Sociedade no Brasil**. Rio de Janeiro: Contra Capa/FGV-EPGE

_____. (2000a). **Applying Minimum Income Programs in Brazil – Two Case Studies**: Belém and Belo Horizonte. Texto para Discussão nº 764. Rio de Janeiro: IPEA.

_____. (2000b). **Pobreza no Brasil**: O que há de novo no limiar do século XXI? IPEA (mimeo), Rio de Janeiro.

_____. (2000c). **Pobreza e Desigualdade no Brasil**: o Esgotamento dos Efeitos Distributivos do Plano Real. Texto para Discussão nº 721. Rio de Janeiro: IPEA.

_____. (1998). **Desigualdade Regional e Pobreza no Brasil**: a Evolução - 1981/95. Texto para Discussão nº 567. Brasília: IPEA.

_____. (1997). *Do consumo observado à linha de pobreza*. In: **Pesquisa e Planejamento Econômico**, v. 27, nº 2, pp. 313-52. Rio de Janeiro: IPEA.

_____. (1996). *Pobreza no Brasil*: Fatos Básicos e Implicações para Política Social. **Revista Economia e Sociedade**, nº 6, pp.141-51, Junho. Campinas: UNICAMP/Instituto de Economia.

SACHS, I. (2001). *Quo vadis, Brasil?* In: SACHS, I., J. WILHEIM e P.S. PINHEIRO (orgs.) (2001). **Brasil**: um século de transformações. São Paulo: Companhia das Letras.

SACHS, I.; WILHEIM, J., e PINHEIRO, P.S. (orgs.) (2001). **Brasil**: um século de transformações. São Paulo: Companhia das Letras.

SALAMA, P. e VALIER, J. (1997). **Pobrezas e Desigualdades no 3º Mundo**. São Paulo: Nobel.

SCHWARZER, H. (2000) **Impactos Socioeconômicos do Sistema de Aposentadorias Rurais no Brasil** – Evidências Empíricas de um Estudo de Caso no Estado do Pará. Texto para Discussão nº 729. Rio de Janeiro: IPEA

SEN, A. (2000). **Desenvolvimento como Liberdade**. São Paulo: Cia. das Letras.

_____. (1996). *The Political Economy of Targeting*. In: VAN DE WALLE, D. and NEAD, K. (1996) (eds.). **Public Spending and the Poor**: Theory and Evidence. Baltimore: The Johns Hopkins University Press/World Bank

- SILVA, M.O.S. e (1997). **Renda Mínima e reestruturação Produtiva**. São Paulo: Ed. Cortez.
- SIQUEIRA, R. B. (2001). *IVA Uniforme com Renda Básica: Uma Proposta de Reforma da Política Tributária e Social no Brasil*. **Anais do XXIX Encontro Nacional de Economia**, dezembro de 2001. Salvador: ANPEC.
- SIQUEIRA, R.B. e NOGUEIRA, J.R. (2001). *Análise Distributiva de Políticas Públicas: o Uso de Modelos de Microsimulação*. In: LISBOA, M. de B. e MENEZES-FILHO, N. A. (2001). **Microeconomia e Sociedade no Brasil**. Rio de Janeiro: Contra Capa/FGV-EPGE
- _____. (2000). **Avaliando Programas Alternativos de Renda Mínima para o Brasil: Uma Abordagem de Microsimulação**. XXVIII Encontro Nacional de Economia, Campinas, S.P. Disponível: www.anpec.org.br
- SIQUEIRA, R.B. et al. (2000). **On Simulating Brazil's Tax Benefit System using a Multi-Country Microsimulation Framework**. Mimeo.
- SOARES, M.C. (1999). **A Mensuração do Impacto Redistributivo do Gasto Social: Um Estudo para a Região Metropolitana de São Paulo**. Texto para Discussão nº 643. Brasília: IPEA.
- SOUSA, A. J.de; FONSECA, A.M.M. da; CAZZUNI, D.H., e ALMEIDA, R.M.A. de (2002) *Programas Redistributivos*. In: POCHMANN, M. (org). (2002). **Desenvolvimento, Trabalho e Solidariedade: Novos caminhos para a inclusão social**. São Paulo: Cortez/Fundação Perseu Abramo.
- SPOSATI, A. (org.), (1997). **Renda Mínima e Crise Mundial: saída ou agravamento?**. São Paulo: Cortez.
- STEWART, F. (2000). **Income Distribution and Development**. Paper prepared for: United Nations Conference on Trade and Development, UNCTAD X: High-level Round Table on Trade and Development: Directions for the Twenty-first Century. Disponível: www.unctad.org/tad-docs/newTAD-DOCS3.asp
- SUPLICY, E.M. (2002). **Renda de Cidadania: a saída é pela porta**. São Paulo: Cortez/Fundação Perseu Abramo.
- SUPLICY, E.M. e BUARQUE, C. (1996). **Renda Mínima: Experiências e o Debate no Brasil**. 6º Congresso Internacional da Rede Européia de Renda Básica – BIEN. Viena, 12-14 de setembro.
- SUPLICY, E.M. e CURY, S. (1994). *A Renda Mínima Garantida como proposta para remover a pobreza no Brasil*. **Revista de Economia Política**, vol. 14, nº 1(53), pp.101-118, janeiro-março.
- SUTHERLAND, H. (1995). **Static Microsimulation Models in Europe: a Survey**. The Microsimulation Unit, Working paper nº 9523. Cambridge: University of Cambridge.
- VAN DE WALLE, D. (1996). **Assessing the Welfare Impacts of Public Spending**. Policy Research Working Paper 1670. Washington,DC: World Bank.
- VAN DE WALLE, D. and NEAD, K. (1996) (eds.). **Public Spending and the Poor: Theory and Evidence**. Baltimore: The Johns Hopkins University Press/World Bank

VAN PARIJS, P. (1997). **O que é uma sociedade justa?**. São Paulo: Ática

VÉLEZ, C.E. (1996). **Gasto Social y Desigualdad**: Logros y Extravíos - Estudio de la incidencia de gasto público social en Colombia. Departamento Nacional de Planeación, Misión Social, Colombia.

VIANNA, S. W. et al. (2000). **Carga Tributária Direta e Indireta sobre as Unidades Familiares no Brasil**: Avaliação de sua Incidência nas Grandes Regiões Urbanas em 1996. Texto para Discussão nº 757. Brasília: IPEA. Disponível: www.ipea.gov.br.

WHYNES, D.(1994). *The Poverty Trap*. In: BARR, N. and WHYNES, D. (edit.) **Current Issues in the Economics of Welfare**. The MacMillan Press.

Anexos

Tabela A1 – Brasil: Distribuição de rendimentos da PEA, por percentis de rendimentos

Percentis de Rendimentos	1970	1981	1990	1999
10 –	1,2	0,9	0,8	1,2
10	2,2	2,0	1,6	2,4
10	2,9	3,0	2,2	2,6
10	3,7	3,8	2,7	3,3
10	4,9	4,8	3,9	4,4
10	6,0	6,1	5,2	5,6
10	7,3	7,8	7,2	7,4
10	9,9	10,6	10,3	10,2
10	15,2	16,1	16,4	16,1
10 +	46,7	44,9	49,7	46,8
1 +	14,7	12,1	14,6	13,0
5 +	34,1	31,9	35,8	33,4
50 –	14,9	14,5	11,2	13,9

Fonte: Mendonça e Oliveira (2001)

Tabela A2 – Brasil e Grandes Regiões: Proporção de Pobres e Indigentes (1992/99)

	Brasil	C.Oeste	Nordeste	Norte	Sudeste	Sul
Proporção de Pobres						
1992	40,8	33,8	65,7	52,8	27,5	32,3
1993	41,7	32,4	66,9	52,5	29,5	30,3
1995	33,9	26,3	59,1	43,0	20,2	25,6
1996	33,5	26,4	59,1	43,9	19,6	24,6
1997	33,9	23,8	60,0	45,5	19,7	25,8
1998	32,7	22,7	57,6	45,3	19,3	24,1
1999	34,0	25,0	58,6	45,7	20,6	25,9
Proporção de Indigentes						
1992	19,3	11,8	38,5	27,6	9,7	12,1
1993	19,5	11,2	40,7	23,0	9,8	10,3
1995	14,6	8,7	30,2	17,5	6,5	9,4
1996	15,0	8,9	32,0	18,2	6,3	9,0
1997	14,8	7,6	32,1	19,5	6,4	8,3
1998	13,9	6,9	29,2	19,6	6,2	8,7
1999	14,3	8,0	29,6	19,1	6,5	9,4

Fonte: IPEA (2002)

Tabela A 3 – Brasil e Grandes Regiões: Taxa de Analfabetismo e Taxa de Analfabetismo Funcional – 1999

Taxa de Analfabetismo			
	Total	Urbana	Rural
BR	13,3	9,7	29,0
NO	11,6	11,6	-
NE	26,6	19,1	41,0
SE	7,8	6,4	19,4
SU	7,8	6,5	12,4
CO	10,8	9,1	18,9
Taxa de Analfabetismo Funcional			
	Total	Urbana	Rural
BR	29,4	23,8	53,7
NO	28,7	28,7	-
NE	46,2	35,3	67,1
SE	22,3	19,5	45,4
SU	21,8	19,1	31,6
CO	27,1	23,9	42,8

Fonte: PNAD 1999 / IBGE (200)

Obs: Não há levantamento de dados para o Norte Rural.

Tabela A 4 – Brasil e Grandes Regiões: Proporção de Pobres – 1999

		População total (mil)*		
		Pessoas	Pobres	%Pessoas pobres
Brasil		158.223	44.043	27,8
	Urbana	124.076	28.458	22,9
	Rural	34.147	15.584	45,6
Metropolitana		47.221	9.003	19,1
	Urbana	45.649	8.431	18,5
	Rural	1.572	572	36,4
Não-metropolitana		111.002	35.040	31,6
	Urbana	78.427	20.027	25,5
	Rural	32.575	15.012	46,1
Norte		10.539	3.812	36,2
	Metropolitana	942	285	30,3
	Urbana	6.621	2.394	36,2
	Rural	2.976	1.133	38,1
Nordeste		44.795	21.875	48,8
	Metropolitana	8.343	2.981	35,7
	Urbana	20.618	9.441	45,8
	Rural	15.834	9.453	59,7
Sudeste		67.781	11.492	17,0
	Metropolitana	30.238	4.437	14,7
	Urbana	30.478	4.632	15,2
	Rural	7.065	2.423	34,3
Sul		24.064	4.402	18,3
	Metropolitana	5.774	897	15,5
	Urbana	13.416	2.122	15,8
	Rural	4.874	1.383	28,4
Centro-Oeste		11.050	2.462	22,3
	Metropolitana	1.925	403	20,9
	Urbana	7.297	1.439	19,7
	Rural	1.828	620	33,9

Fonte: PNAD – 1999 e Censo Demográfico – 2000 (Graziano da Silva et al., 2001).

* Exclui população sem declaração de renda e sem declaração de aluguel ou prestação.

**Tabela A 5 – Brasil: Resultados segundo o Tipo de Família (Bolsa-Escola)
Áreas Urbana e Rural**

Tipo de Família	Nº de Famílias Beneficiadas (Mil)	Renda Inicial (R\$)	Valor Médio do Benefício (R\$)			Variação na Renda (%)		
			BE1	BE2	BE3	BE1	BE2	BE3
URBANA								
1	61,2	172,00	17,35	22,71	136,00	10,1	13,2	79,1
2	2.197,7	168,56	22,95	34,25	136,00	13,6	20,3	80,7
3	70,2	263,30	16,68	23,09	136,00	6,3	8,8	51,7
4	904,8	248,01	23,60	34,35	136,00	9,5	13,9	54,8
5	124,4	196,06	17,63	24,71	136,00	9,0	12,6	69,4
6	340,0	172,53	20,04	27,64	136,00	11,6	16,0	78,8
7	161,4	130,35	17,02	23,57	136,00	13,1	18,1	104,3
8	1.234,3	57,67	20,42	25,08	136,00	35,4	43,5	235,8
Total	5.094,1	156,87	21,79	30,74	136,00	13,9	19,6	86,7
RURAL								
1	25,2	154,98	16,52	23,28	136,00	10,7	15,0	87,8
2	1.482,8	153,87	25,81	36,32	136,00	16,8	23,6	88,4
3	49,1	238,83	16,09	21,16	136,00	6,7	8,9	56,9
4	812,2	222,32	27,38	37,03	136,00	12,3	16,7	61,2
5	32,9	195,73	17,96	25,95	136,00	9,2	13,3	69,5
6	98,2	170,64	25,92	33,11	136,00	15,2	19,4	79,7
7	67,7	142,28	18,39	25,32	136,00	12,9	17,8	95,6
8	266,2	52,57	22,78	27,18	136,00	43,3	51,7	258,7
Total	2.834,3	166,24	25,46	34,79	136,00	15,3	20,9	81,8

**Tabela A 6 – Brasil: Resultados segundo o Tipo de Família
(BA, BU, IRN, RM) – Áreas Urbana e Rural**

Tipo de Família	Nº de Famílias Beneficiadas (Mil)	Renda Inicial (R\$)		Valor Médio do Benefício (R\$)				Variação na Renda (%)					
		BA	BU IRN RM	BA	BU IRN RM	BA	BU	IRN	RM	BA	BU	IRN	RM
URBANA													
		BA	BU IRN RM	BA	BU IRN RM	BA	BU	IRN	RM	BA	BU	IRN	RM
1		63,5	301,1	169,97	87,63	22,97	136,00	24,65	82,17	13,5	155,2	28,1	93,8
2		2.279,8	2.279,8	169,21	169,21	34,90	136,00	38,77	129,23	20,6	80,4	22,9	76,4
3		71,5	448,6	262,12	188,81	23,11	136,00	31,86	106,20	8,8	72,0	16,9	56,2
4		981,3	981,3	249,33	249,33	35,34	136,00	52,18	173,93	14,2	54,5	20,9	69,8
5		128,6	374,4	194,45	145,35	25,17	136,00	29,60	98,66	12,9	93,6	20,4	67,9
6		365,5	365,5	173,70	173,70	28,54	136,00	42,75	142,49	16,4	78,3	24,6	82,0
7		178,0	478,8	133,22	74,98	24,21	136,00	23,40	77,99	18,2	181,4	31,2	104,0
8		1.264,8	1.265,2	58,61	58,61	25,46	136,00	38,58	128,59	43,4	232,0	65,8	219,4
Total		5.332,9	6.494,7	158,69	149,27	31,42	136,00	38,19	127,29	19,8	91,1	25,6	85,3
RURAL													
		BA	BU IRN RM	BA	BU IRN RM	BA	BU	IRN	RM	BA	BU	IRN	RM
1		26,5	204,0	155,70	88,95	23,95	136,00	20,93	69,78	15,4	152,9	23,5	78,4
2		1.556,5	1.557,0	154,49	154,44	36,86	136,00	45,59	151,96	23,9	88,1	29,5	98,4
3		55,0	284,3	238,48	189,94	21,64	136,00	33,10	110,35	9,1	71,6	17,4	58,1
4		894,8	894,8	224,78	224,78	38,16	136,00	66,34	221,12	17,0	60,5	29,5	98,4
5		35,8	94,5	194,50	155,14	26,57	136,00	31,41	104,70	13,7	87,7	20,2	67,5
6		104,8	104,8	171,04	171,04	33,53	136,00	57,09	190,29	19,6	79,5	33,4	111,3
7		76,6	182,9	138,88	95,48	26,50	136,00	23,39	77,96	19,1	142,4	24,5	81,7
8		276,1	276,1	53,13	53,13	27,72	136,00	42,78	142,61	52,2	256,0	80,5	268,4
Total		3.026,1	3.598,5	168,21	160,75	35,52	136,00	46,98	156,61	21,1	84,6	29,2	97,4

**Tabela A 7 – Brasil: Resultados segundo o Número de Pessoas na Família (Bolsa-Escola)
Áreas Urbana e Rural**

Nº.de Pessoas	Nº de Famílias Beneficiadas (Mil)	Renda Inicial (R\$)	Valor Médio do Benefício (R\$)			Variação na Renda (%)		
			BE1	BE2	BE3	BE1	BE2	BE3
URBANA								
1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
2	704,3	24,80	15,00	15,00	136,00	60,5	60,5	548,4
3	1.165,2	106,82	17,05	19,80	136,00	16,0	18,5	127,3
4	1.267,6	155,27	18,16	28,31	136,00	11,7	18,2	87,6
5	903,3	196,57	22,77	36,91	136,00	11,6	18,8	69,2
6	526,3	240,01	29,17	45,01	136,00	12,2	18,8	56,7
7	274,1	268,19	35,02	50,18	136,00	13,1	18,7	50,7
7+	253,3	327,68	47,41	64,30	136,00	14,5	19,6	41,5
Total	5.094,1	156,87	21,79	30,74	136,00	13,9	19,6	86,7
RURAL								
			BE1	BE2	BE3	BE1	BE2	BE3
1	0,0	0,00	0,00	0,00	0,00	0,0	0,0	0,0
2	142,0	28,85	15,00	15,00	136,00	52,0	52,0	471,4
3	536,9	112,94	16,23	17,52	136,00	14,4	15,5	120,4
4	668,1	148,58	17,34	27,24	136,00	11,7	18,3	91,5
5	598,7	177,46	23,74	36,32	136,00	13,4	20,5	76,6
6	383,9	209,76	30,97	44,18	136,00	14,8	21,1	64,8
7	227,1	222,25	37,99	51,18	136,00	17,1	23,0	61,2
7+	277,5	251,98	54,03	66,85	136,00	21,4	26,5	54,0
Total	2.834,3	166,24	25,46	34,79	136,00	15,3	20,9	81,8

**Tabela A 8 – Brasil: Resultados segundo o Número de Pessoas na Família
(BA, BU, IRN, RM) – Áreas Urbana e Rural**

N° de Pessoas	N° de Famílias Beneficiadas (Mil)		Renda Inicial (R\$)		Valor Médio do Benefício (R\$)				Variação na Renda (%)			
	BA	BU IRN RM	BA	BU IRN RM	BA	BU	IRN	RM	BA	BU	IRN	RM
URBANA												
1	0,0	218,6	0,00	17,67	0,00	136,00	15,10	50,33	0,0	769,7	85,5	284,8
2	711,3	1.043,7	25,11	34,30	15,00	136,00	30,51	101,70	59,7	396,5	89,0	296,5
3	1.188,0	1.489,1	106,79	111,41	19,83	136,00	27,78	92,59	18,6	122,1	24,9	83,1
4	1.304,0	1.479,6	155,01	155,54	28,37	136,00	34,94	116,46	18,3	87,4	22,5	74,9
5	953,3	1.029,7	195,30	197,07	37,11	136,00	42,88	142,93	19,0	69,0	21,8	72,5
6	571,0	604,0	238,23	240,63	45,21	136,00	50,21	167,37	19,0	56,5	20,9	69,6
7	307,3	326,3	263,96	267,80	51,22	136,00	62,46	208,20	19,4	50,8	23,3	77,7
7+	297,9	303,7	322,57	323,14	65,08	136,00	82,16	273,87	20,2	42,1	25,4	84,8
Total	5.332,9	6.494,7	158,69	149,27	31,42	136,00	38,19	127,29	19,8	91,1	25,6	85,3
RURAL												
1	0,0	69,5	0,00	34,83	0,00	136,00	9,95	33,17	0	390,5	28,6	95,2
2	144,8	341,1	29,09	51,72	15,00	136,00	25,28	84,28	51,6	263,0	48,9	163,0
3	553,2	680,2	112,79	116,92	17,56	136,00	26,12	87,08	15,6	116,3	22,3	74,5
4	700,0	803,8	148,49	151,2	27,20	136,00	36,24	120,8	18,3	89,9	24,0	79,9
5	641,7	679,9	177,49	179,72	36,46	136,00	48,09	160,28	20,5	75,7	26,8	89,2
6	411,9	434,9	207,92	210,59	44,38	136,00	59,22	197,41	21,3	64,6	28,1	93,7
7	250,7	258,0	223,96	226,27	51,27	136,00	74,92	249,73	22,9	60,1	33,1	110,4
7+	323,8	331,1	255,7	257,34	68,07	136,00	105,93	353,09	26,6	52,8	41,2	137,2
Total	3.026,1	3.598,5	168,21	160,75	35,52	136,00	46,98	156,61	21,1	84,6	29,2	97,4

Tabela A 9 – Brasil: Resultados segundo o Número de Dependentes de 0 a menos de 14 anos (Bolsa-Escola) – Áreas Urbana e Rural

No.de Depend.	Nº de Famílias Beneficiadas (Mil)	Renda Inicial Média (R\$)	Valor Médio do Benefício (R\$)			Variação na Renda (%)		
			BE1	BE2	BE3	BE1	BE2	BE3
URBANA								
0	0,0	0,00	0,00	0,00	0,00	0,0	0,0	0,0
1	2.035,3	109,69	15,00	15,00	136,00	13,7	13,7	124,0
2	1.620,6	159,17	17,99	30,00	136,00	11,3	18,8	85,4
3	878,1	206,97	26,22	45,00	136,00	12,7	21,7	65,7
4	360,2	234,80	41,98	60,00	136,00	17,9	25,6	57,9
5	137,9	255,55	58,61	75,00	136,00	22,9	29,3	53,2
6	41,5	261,60	75,09	90,00	136,00	28,7	34,4	52,0
6+	20,3	269,64	95,69	109,27	136,00	35,5	40,5	50,4
Total	5.094,1	156,87	21,79	30,74	136,00	13,9	19,6	86,7
RURAL								
0	0,0	0,00	0,00	0,00	0,00	0,0	0,0	0,0
1	941,1	138,54	15,00	15,00	136,00	10,8	10,8	98,2
2	859,1	164,00	17,43	30,00	136,00	10,6	18,3	82,9
3	549,0	185,66	28,62	45,00	136,00	15,4	24,2	73,3
4	282,7	201,70	44,96	60,00	136,00	22,3	29,7	67,4
5	119,1	211,74	61,73	75,00	136,00	29,2	35,4	64,2
6	53,4	197,09	79,08	90,00	136,00	40,1	45,7	69,0
6+	29,9	174,25	102,67	111,06	136,00	58,9	63,7	78,0
Total	2.834,3	166,24	25,46	34,79	136,00	15,3	20,9	81,8

Tabela A 10 – Brasil: Resultados segundo o Número de Dependentes de 0 a menos de 14 anos (BA, BU, IRN, RM) – Áreas Urbana e Rural

No.de Depend.	Nº de Famílias Beneficiadas (Mil)		Renda Inicial Média (R\$)		Valor Médio do Benefício (R\$)				Variação na Renda (%)			
	BA	BU IRN RM	BA	BU IRN RM	BA	BU	IRN	RM	BA	BU	IRN	RM
URBANA												
0	0,0	1.161,8	0,00	106,04	0,00	136,00	25,26	84,19	0,0	128,3	23,8	79,4
1	2.075,3	2.075,3	110,26	110,26	15,00	136,00	31,17	103,89	13,6	123,3	28,3	94,2
2	1.670,8	1.670,8	159,58	159,58	30,00	136,00	37,56	125,20	18,8	85,2	23,5	78,5
3	939,5	939,5	206,34	206,34	45,00	136,00	47,73	159,11	21,8	65,9	23,1	77,1
4	409,8	409,8	234,71	234,71	60,00	136,00	61,70	205,68	25,6	57,9	26,3	87,6
5	162,5	162,5	254,21	254,21	75,00	136,00	80,09	266,96	29,5	53,5	31,5	105,0
6	49,9	49,9	253,06	253,06	90,00	136,00	99,85	332,84	35,6	53,7	39,5	131,5
6+	25,1	25,1	273,44	273,44	109,38	136,00	123,70	412,33	40,0	49,7	45,2	150,8
Total	5.332,9	6.494,7	158,69	149,27	31,42	136,00	38,19	127,29	19,8	91,1	25,6	85,3
RURAL												
0	0,0	572,4	0,00	121,31	0,00	136,00	24,18	80,61	0,0	112,1	19,9	66,4
1	973,9	973,9	138,97	138,97	15,00	136,00	31,41	104,72	10,8	97,9	22,6	75,4
2	909,6	909,6	164,84	164,84	30,00	136,00	43,64	145,48	18,2	82,5	26,5	88,3
3	590,4	590,4	186,43	186,43	45,00	136,00	57,91	193,04	24,1	72,9	31,1	103,5
4	310,4	310,4	204,06	204,06	60,00	136,00	75,50	251,66	29,4	66,6	37,0	123,3
5	144,3	144,3	217,94	217,94	75,00	136,00	97,47	324,91	34,4	62,4	44,7	149,1
6	59,7	59,7	200,76	200,76	90,00	136,00	122,22	407,41	44,8	67,7	60,9	202,9
6+	37,8	37,8	183,02	183,02	111,40	136,00	157,14	523,81	60,9	74,3	85,9	286,2
Total	3.026,1	3.598,5	168,21	160,75	35,52	136,00	46,98	156,61	21,1	84,6	29,2	97,4

Tabela A 11 – Brasil: Resultados segundo a Escolaridade do Chefe de Família (Bolsa-Escola) – Áreas Urbana e Rural

Anos de Estudo	Nº de Famílias Beneficiadas (Mil)	Renda Inicial Média (R\$)	Valor Médio do Benefício (R\$)			Variação na Renda (%)		
			BE1	BE2	BE3	BE1	BE2	BE3
URBANA								
0 - 1<	1.101,4	181,62	23,68	33,13	136,00	13,0	18,2	74,9
1 - 3	1.109,7	173,27	23,02	33,11	136,00	13,3	19,1	78,5
4 - 7	1.849,7	153,48	21,30	30,35	136,00	13,9	19,8	88,6
8 - 10	665,0	125,28	19,50	26,86	136,00	15,6	21,4	108,6
11 - 14	327,1	110,88	18,79	25,32	136,00	16,9	22,8	122,7
> 15	20,6	45,25	19,46	21,90	136,00	43,0	48,4	300,6
Ignorado	20,6	116,63	21,17	29,51	136,00	18,2	25,3	116,6
Total	5.094,1	156,87	21,79	30,74	136,00	13,9	19,6	86,7
RURAL								
0 - 1<	1.192,9	173,58	27,75	36,97	136,00	16,0	21,3	78,4
1 - 3	806,0	165,83	25,45	34,86	136,00	15,3	21,0	82,0
4 - 7	693,4	158,03	22,45	31,92	136,00	14,2	20,2	86,1
8 - 10	98,7	140,67	21,12	30,28	136,00	15,0	21,5	96,7
11 - 14	33,8	171,70	18,25	27,30	136,00	10,6	15,9	79,2
> 15	1,3	92,66	34,14	41,56	136,00	36,8	44,9	146,8
Ignorado	8,1	129,40	28,32	38,20	136,00	21,9	29,5	105,1
Total	2.834,3	166,24	25,46	34,79	136,00	15,3	20,9	81,8

Tabela A 12 – Brasil: Resultados segundo a Escolaridade do Chefe de Família (BA, BU, IRN, RM) – Áreas Urbana e Rural

Anos de Estudo	Nº de Famílias Beneficiadas (Mil)		Renda Inicial Média (R\$)		Valor Médio do Benefício (R\$)				Variação na Renda (%)			
URBANA												
	BU IRN		BU IRN		BA	BU	IRN	RM	BA	BU	IRN	RM
0 - 1<	1.193,1	1.577,1	182,86	168,83	33,99	136,00	41,97	139,91	18,6	80,6	24,9	82,9
1 - 3	1.171,6	1.439,3	175,03	163,22	33,95	136,00	38,90	129,68	19,4	83,3	23,8	79,5
4 - 7	1.914,2	2.233,7	154,76	146,83	30,90	136,00	36,56	121,86	20,0	92,6	24,9	83,0
8 - 10	679,2	786,5	126,70	119,42	27,17	136,00	35,35	117,82	21,4	113,9	29,6	98,7
11 - 14	332,6	399,3	111,97	105,82	25,58	136,00	34,57	115,25	22,8	128,5	32,7	108,9
> 15	21,1	33,1	44,05	31,37	22,11	136,00	46,43	154,78	50,2	433,5	148,0	493,4
Ignorado	21,1	25,7	123,24	121,16	30,23	136,00	39,92	133,05	24,5	112,2	32,9	109,8
Total	5.332,9	6.494,7	158,69	149,27	31,42	136,00	38,19	127,29	19,8	91,1	25,6	85,3
RURAL												
	BU IRN		BU IRN		BA	BU	IRN	RM	BA	BU	IRN	RM
0 - 1<	1.305,7	1.617,6	175,99	167,11	37,84	136,00	51,34	171,12	21,5	81,4	30,7	102,4
1 - 3	858,4	999,0	167,61	161,99	35,34	136,00	47,34	157,78	21,1	84,0	29,2	97,4
4 - 7	715,3	818,7	158,99	151,03	32,44	136,00	39,73	132,44	20,4	90,0	26,3	87,7
8 - 10	103,0	111,8	142,17	136,90	31,53	136,00	38,18	127,27	22,2	99,3	27,9	93,0
11 - 14	33,8	39,3	171,70	155,35	27,30	136,00	31,07	103,56	15,9	87,5	20,0	66,7
> 15	1,3	2,1	92,66	73,60	41,56	136,00	68,06	226,87	44,9	184,8	92,5	308,2
Ignorado	8,6	9,9	125,62	110,33	37,68	136,00	57,40	191,34	30,0	123,3	52,0	173,4
Total	3.026,1	3.598,5	168,21	160,75	35,52	136,00	46,98	156,61	21,1	84,6	29,2	97,4

Tabela A 13 – Nordeste: Resultados segundo o Tipo de Família – Áreas Urbana e Rural

Tipo de Família	Nº de Famílias Beneficiadas (Mil)	Renda Inicial (R\$)	Valor Médio do Benefício (R\$)			Variação na Renda (%)		
			BE1	BE2	BE3	BE1	BE2	BE3
URBANA								
1	29,8	178,36	16,88	23,58	136,00	9,5	13,2	76,3
2	907,2	157,31	22,31	32,55	136,00	14,2	20,7	86,5
3	35,1	262,01	16,81	23,88	136,00	6,4	9,1	51,9
4	413,3	241,26	24,18	34,33	136,00	10,0	14,2	56,4
5	57,8	195,73	16,67	23,47	136,00	8,5	12,0	69,5
6	153,4	158,85	20,26	26,90	136,00	12,8	16,9	85,6
7	77,3	129,49	17,40	23,43	136,00	13,4	18,1	105,0
8	450,4	57,64	20,38	24,84	136,00	35,4	43,1	235,9
Total	2.124,3	154,68	21,62	30,01	136,00	14,0	19,4	87,9
RURAL								
1	14,4	148,24	16,52	22,24	136,00	11,1	15,0	91,7
2	920,2	144,60	27,19	36,85	136,00	18,8	25,5	94,1
3	41,4	240,30	16,10	21,20	136,00	6,7	8,8	56,6
4	539,3	221,57	28,57	38,57	136,00	12,9	17,4	61,4
5	24,0	182,17	16,83	23,88	136,00	9,2	13,1	74,7
6	69,4	161,97	25,50	32,79	136,00	15,7	20,2	84,0
7	45,3	139,01	18,33	25,04	136,00	13,2	18,0	97,8
8	167,3	51,66	22,36	26,43	136,00	43,3	51,2	263,3
Total	1.821,4	162,08	26,39	35,31	136,00	16,3	21,8	83,9

Tipo de Família	Nº de Famílias Beneficiadas (Mil)				Renda Inicial (R\$)				Valor Médio do Benefício (R\$)				Variação na Renda (%)			
	BA	BU	IRN	RM	BA	BU	IRN	RM	BA	BU	IRN	RM	BA	BU	IRN	RM
URBANA																
1	31,2	146,1	174,99	98,02	24,11	136,00	21,87	72,91	13,8	138,7	22,3	74,4				
2	945,3	945,3	158,10	158,10	33,38	136,00	40,18	133,95	21,1	86,0	25,4	84,7				
3	35,5	200,1	261,19	204,79	23,86	136,00	32,56	108,55	9,1	66,4	15,9	53,0				
4	452,6	452,6	241,28	241,28	35,69	136,00	57,15	190,50	14,8	56,4	23,7	79,0				
5	59,7	171,4	196,40	154,56	24,43	136,00	30,45	101,50	12,4	88,0	19,7	65,7				
6	163,7	163,7	160,72	160,72	27,48	136,00	46,48	154,94	17,1	84,6	28,9	96,4				
7	87,6	193,5	130,98	91,37	24,34	136,00	23,45	78,18	18,6	148,8	25,7	85,6				
8	464,4	464,8	58,81	58,81	25,32	136,00	38,59	128,63	43,1	231,3	65,6	218,7				
Total	2.240,0	2.737,5	156,34	150,42	30,87	136,00	39,77	132,56	19,7	90,4	26,4	88,1				
RURAL																
1	15,0	139,6	146,10	89,88	23,07	136,00	20,08	66,93	15,8	151,3	22,3	74,5				
2	971,7	972,2	145,23	145,15	37,44	136,00	49,09	163,63	25,8	93,7	33,8	112,7				
3	45,1	186,5	244,61	195,95	21,90	136,00	35,42	118,07	9,0	69,4	18,1	60,3				
4	593,9	593,9	223,21	223,21	39,77	136,00	71,17	237,23	17,8	60,9	31,9	106,3				
5	26,5	64,0	182,54	151,21	25,05	136,00	31,91	106,35	13,7	89,9	21,1	70,3				
6	72,2	72,2	162,14	162,14	33,72	136,00	60,31	201,04	20,8	83,9	37,2	124,0				
7	51,7	109,5	136,55	102,78	26,68	136,00	25,14	83,81	19,5	132,3	24,5	81,5				
8	173,4	173,4	52,09	52,09	27,02	136,00	42,33	141,09	51,9	261,1	81,3	270,9				
Total	1.949,4	2.311,4	163,91	157,68	36,16	136,00	50,14	167,13	22,1	86,3	31,8	106,0				

Tabela A 14 – Nordeste: Resultados segundo o Número de Pessoas na Família – Áreas Urbana e Rural

Nº.de Pessoas	Nº de Famílias Beneficiadas		Renda				Variação na Renda (%)		
	(Mil)		Inicial (R\$)	Valor Médio do Benefício (R\$)					
URBANA									
			BE1	BE2	BE3	BE1	BE2	BE3	
1	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,0	0,0	0,0	
2	253,2	31,44	15,00	15,00	136,00	47,7	47,7	432,6	
3	507,4	109,19	16,87	19,43	136,00	15,5	17,8	124,6	
4	547,9	147,62	18,01	27,96	136,00	12,2	18,9	92,1	
5	364,5	194,28	22,15	35,49	136,00	11,4	18,3	70,0	
6	216,0	224,21	27,73	41,24	136,00	12,4	18,4	60,7	
7	112,6	249,28	33,47	46,05	136,00	13,4	18,5	54,6	
7+	122,8	301,56	47,80	63,04	136,00	15,9	20,9	45,1	
Total	2.124,3	154,68	21,62	30,01	136,00	14,0	19,4	87,9	
RURAL									
			BE1	BE2	BE3	BE1	BE2	BE3	
1	0,0	0,00	0,00	0,00	0,00	0,0	0,0	0,0	
2	92,1	31,7	15,0	15,0	136,0	47,3	47,3	429,0	
3	353,5	107,9	16,2	17,3	136,0	15,1	16,0	126,0	
4	386,6	140,1	17,7	27,6	136,0	12,6	19,7	97,1	
5	365,7	169,7	23,9	35,4	136,0	14,1	20,9	80,1	
6	254,9	202,2	30,9	43,2	136,0	15,3	21,4	67,3	
7	155,1	216,4	39,1	52,0	136,0	18,1	24,0	62,8	
7+	213,5	247,5	53,6	66,0	136,0	21,6	26,7	55,0	
Total	1.821,4	162,1	26,4	35,3	136,0	16,3	21,8	83,9	

Nº.de Pessoas	Nº de Famílias Beneficiadas				Renda				Variação na Renda (%)			
	(Mil)		(R\$)		Valor Médio do Benefício (R\$)							
URBANA												
	BA	BU	IRN	RM	BA	BU	IRN	RM	BA	BU	IRN	RM
1	0,0	71,1	0,0	30,6	0,0	136,0	11,2	37,4	0,00	444,3	36,7	122,1
2	256,3	403,8	32,1	45,2	15,0	136,0	27,2	90,8	46,8	300,9	60,3	200,9
3	516,7	638,0	109,4	113,6	19,5	136,0	27,1	90,4	17,8	119,7	23,9	79,6
4	567,2	650,1	147,0	150,0	28,1	136,0	36,6	122,0	19,1	90,7	24,4	81,4
5	388,0	426,0	192,5	194,6	35,8	136,0	43,6	145,4	18,6	69,9	22,4	74,7
6	235,5	254,8	221,4	226,1	41,9	136,0	54,6	181,9	18,9	60,2	24,1	80,5
7	128,0	142,2	243,5	251,0	47,2	136,0	67,5	225,0	19,4	54,2	26,9	89,6
7+	148,2	151,6	297,4	298,2	64,2	136,0	91,6	305,2	21,6	45,6	30,7	102,4
Total	2.240,0	2.737,5	156,3	150,4	30,9	136,0	39,8	132,6	19,7	90,4	26,4	88,1
RURAL												
	BA	BU	IRN	RM	BA	BU	IRN	RM	BA	BU	IRN	RM
1	0,0	37,2	0,00	38,72	0,00	136,00	8,78	29,28	0,0	351,2	22,7	75,6
2	93,7	225,5	31,75	55,13	15,00	136,00	24,26	80,87	47,2	246,7	44,0	146,7
3	365,0	436,8	107,91	112,07	17,33	136,00	27,58	91,93	16,1	121,4	24,6	82,0
4	406,8	475,5	140,14	144,06	27,62	136,00	38,38	127,94	19,7	94,4	26,6	88,8
5	389,9	413,1	170,18	172,69	35,55	136,00	50,19	167,31	20,9	78,8	29,1	96,9
6	273,9	290,8	198,61	202,08	43,64	136,00	61,78	205,92	22,0	67,3	30,6	101,9
7	171,3	177,4	218,59	220,93	51,83	136,00	76,52	255,07	23,7	61,6	34,6	115,5
7+	248,9	255,0	249,01	250,31	67,62	136,00	107,92	359,73	27,2	54,3	43,1	143,7
Total	1.949,4	2.311,4	163,91	157,68	36,16	136,00	50,14	167,13	22,1	86,3	31,8	106,0

Tabela A 15 – Nordeste: Resultados segundo o Número de Dependentes de 0 a menos de 14 anos Áreas Urbana e Rural

No.de Depend.	Nº de Famílias Beneficiadas (Mil)	Renda Inicial Média (R\$)	Valor Médio do Benefício (R\$)			Variação na Renda (%)		
			BE1	BE2	BE3	BE1	BE2	BE3
URBANA								
0	0,0	0,00	0,00	0,00	0,00	0,0	0,0	0,0
1	862,9	120,2	15,00	15,00	136,00	12,5	12,5	113,1
2	715,6	156,92	17,81	30,00	136,00	11,3	19,1	86,7
3	347,2	196,77	27,43	45,00	136,00	13,9	22,9	69,1
4	122,5	218,79	43,77	60,00	136,00	20,0	27,4	62,2
5	46,5	237,41	60,64	75,00	136,00	25,5	31,6	57,3
6	19,9	195,93	78,90	90,00	136,00	40,3	45,9	69,4
6+	9,6	259,82	99,86	111,48	136,00	38,4	42,9	52,3
Total	2.124,3	154,68	21,62	35,31	136,00	14,0	22,8	87,9
RURAL								
0	0,0	0,00	0,00	0,00	0,00	0,0	0,0	0,0
1	614,3	134,92	15,00	15,00	136,00	11,1	11,1	100,8
2	533,1	161,77	17,58	30,00	136,00	10,9	18,5	84,1
3	334,6	175,45	29,73	45,00	136,00	16,9	25,6	77,5
4	190,2	198,31	45,52	60,00	136,00	23,0	30,3	68,6
5	84,7	212,23	61,63	75,00	136,00	29,0	35,3	64,1
6	42,2	198,89	79,13	90,00	136,00	39,8	45,3	68,4
6+	22,2	147,85	104,35	111,48	136,00	70,6	75,4	92,0
Total	1.821,4	162,08	26,39	35,31	136,00	16,3	21,8	83,9

No.de Depend.	Nº de Famílias Beneficiadas (Mil)				Renda Inicial Média (R\$)				Valor Médio do Benefício (R\$)				Variação na Renda (%)			
	BA	BU	IRN	RM	BA	BU	IRN	RM	BA	BU	IRN	RM	BA	BU	IRN	RM
URBANA																
0	0,0	497,5	0,00	123,74	0,00	136,00	24,18	80,59	0,0	109,9	19,5	65,1				
1	880,4	880,4	120,92	120,92	15,00	136,00	30,56	101,86	12,4	112,5	25,3	84,2				
2	740,7	740,7	156,73	156,73	30,00	136,00	39,97	133,24	19,1	86,8	25,5	85,0				
3	376,3	376,3	194,65	194,65	45,00	136,00	53,42	178,06	23,1	69,9	27,4	91,5				
4	148,3	148,3	222,45	222,45	60,00	136,00	70,50	235,00	27,0	61,1	31,7	105,6				
5	57,3	57,3	232,60	232,60	75,00	136,00	91,10	303,67	32,2	58,5	39,2	130,6				
6	24,3	24,3	192,13	192,13	90,00	136,00	116,74	389,13	46,8	70,8	60,8	202,5				
6+	12,7	12,7	269,26	269,26	111,79	136,00	135,08	450,28	41,5	50,5	50,2	167,2				
Total	2.240,0	2.737,5	156,34	150,42	36,16	136,00	39,77	132,56	23,1	90,4	26,4	88,1				
RURAL																
0	0,0	361,9	0,00	124,12	0,00	136,00	24,98	83,27	0,0	109,6	20,1	67,1				
1	634,8	634,8	135,45	135,45	15,00	136,00	33,11	110,37	11,1	100,4	24,4	81,5				
2	567,5	567,5	162,55	162,55	30,00	136,00	46,19	153,97	18,5	83,7	28,4	94,7				
3	358,6	358,6	176,59	176,59	45,00	136,00	62,46	208,19	25,5	77,0	35,4	117,9				
4	209,5	209,5	198,33	198,33	60,00	136,00	78,83	262,75	30,3	68,6	39,7	132,5				
5	102,4	102,4	215,94	215,94	75,00	136,00	98,03	326,78	34,7	63,0	45,4	151,3				
6	46,5	46,5	200,48	200,48	90,00	136,00	123,88	412,95	44,9	67,8	61,8	206,0				
6+	30,2	30,2	165,80	165,8	111,79	136,00	162,87	542,9	67,4	82,0	98,2	327,4				
Total	1.949,4	2.311,4	163,91	157,68	36,16	136,00	50,14	167,13	22,1	86,3	31,8	106,0				

Tabela A 16 – Nordeste: Resultados segundo a Escolaridade do Chefe de Família – Áreas Urbana e Rural

Anos de Estudo	Nº de Famílias Beneficiadas		Renda			Variação na Renda (%)		
	(Mil)	Média (R\$)	Valor Médio do Benefício (R\$)					
URBANA								
			BE1	BE2	BE3	BE1	BE2	BE3
0 - 1<	649,9	178,38	23,07	32,09	136,00	12,9	18,0	76,2
1 - 3	485,6	154,54	22,81	31,61	136,00	14,8	20,5	88,0
4 - 7	649,6	145,47	20,86	29,06	136,00	14,3	20,0	93,5
8 - 10	215,0	128,53	19,26	26,43	136,00	15,0	20,6	105,8
11 - 14	114,1	126,87	17,27	23,93	136,00	13,6	18,9	107,2
> 15	4,7	93,27	16,39	21,73	136,00	17,6	23,3	145,8
Ignorado	5,3	103,36	21,66	27,27	136,00	21,0	26,4	131,6
Total	2.124,3	154,68	21,62	30,01	136,00	14,0	19,4	87,9
RURAL								
			BE1	BE2	BE3	BE1	BE2	BE3
0 - 1<	951,3	171,76	28,11	37,25	136,00	16,4	21,7	79,2
1 - 3	507,9	159,30	26,40	35,42	136,00	16,6	22,2	85,4
4 - 7	296,8	142,26	22,22	30,63	136,00	15,6	21,5	95,6
8 - 10	40,0	112,87	19,73	25,99	136,00	17,5	23,0	120,5
11 - 14	19,5	169,42	18,73	26,82	136,00	11,1	15,8	80,3
> 15	0,0	0,00	0,00	0,00	0,00	0,0	0,0	0,0
Ignorado	5,9	145,73	29,14	39,69	136,00	20,0	27,2	93,3
Total	1.821,4	162,08	26,39	35,31	136,00	16,3	21,8	83,9

No.de Depend.	Nº de Famílias Beneficiadas				Renda				Variação na Renda (%)			
	(Mil)		Média (R\$)		Valor Médio do Benefício (R\$)							
URBANA												
	BA	BU	IRN	RM	BA	BU	IRN	RM	BA	BU	IRN	RM
0 - 1<	705,8	915,9	179,80	169,00	33,32	136,00	43,20	144,01	18,5	80,5	25,6	85,2
1 - 3	508,3	622,7	155,42	150,04	32,39	136,00	41,17	137,22	20,8	90,6	27,4	91,5
4 - 7	676,7	791,1	146,54	141,89	29,73	136,00	37,80	126,01	20,3	95,8	26,6	88,8
8 - 10	221,5	255,1	130,54	127,98	26,79	136,00	34,97	116,56	20,5	106,3	27,3	91,1
11 - 14	117,1	139,8	128,29	123,72	24,25	136,00	30,96	103,21	18,9	109,9	25,0	83,4
> 15	4,7	5,8	93,27	79,42	21,73	136,00	38,67	128,91	23,3	171,2	48,7	162,3
Ignorado	5,8	7,1	128,53	126,74	30,08	136,00	39,95	133,18	23,4	107,3	31,5	105,1
Total	2.240,0	2.737,5	156,34	150,42	30,87	136,00	39,77	132,56	19,7	90,4	26,4	88,1
RURAL												
	BA	BU	IRN	RM	BA	BU	IRN	RM	BA	BU	IRN	RM
0 - 1<	1.040,0	1.260,6	173,46	166,85	38,25	136,00	53,28	177,60	22,1	81,5	31,9	106,4
1 - 3	535,9	621,3	161,15	155,11	35,85	136,00	50,46	168,20	22,2	87,7	32,5	108,4
4 - 7	306,0	355,1	142,73	135,73	31,18	136,00	40,55	135,15	21,8	100,2	29,9	99,6
8 - 10	41,7	44,9	117,82	114,54	28,36	136,00	40,12	133,75	24,1	118,7	35,0	116,8
11 - 14	19,5	21,4	169,42	164,31	26,82	136,00	31,83	106,11	15,8	82,8	19,4	64,6
> 15	0,0	0,6	0,00	0,00	0,00	136,00	81,60	272,00	0,0	0,0	0,0	0,0
Ignorado	6,4	7,5	139,24	118,83	38,86	136,00	59,92	199,73	27,9	114,4	50,4	168,1
Total	1.949,4	2.311,4	163,91	157,68	36,16	136,00	50,14	167,13	22,1	86,3	31,8	106,0

Tabela A17 – Estados Selecionados: Resultados segundo o Tipo de Família

MINAS GERAIS									
Tipo de Família	Nº de Famílias Beneficiadas (Mil)	Renda Inicial (R\$)	Valor Médio do Benefício (R\$)			Variação na Renda (%)			
			BE1	BE2	BE3	BE1	BE2	BE3	
			1	6,8	173,17	17,16	22,41	136,00	9,9
2	382,7	172,65	24,27	36,20	136,00	14,1	21,0	78,8	
3	9,3	223,22	15,07	17,59	136,00	6,8	7,9	60,9	
4	188,1	243,94	25,52	36,26	136,00	10,5	14,9	55,8	
5	17,4	231,57	18,14	28,84	136,00	7,8	12,5	58,7	
6	48,8	205,02	22,14	31,40	136,00	10,8	15,3	66,3	
7	24,5	124,82	16,99	24,68	136,00	13,6	19,8	109,0	
8	166,1	55,79	21,40	26,12	136,00	38,4	46,8	243,8	
Total	843,8	167,79	23,36	33,15	136,00	13,9	19,8	81,1	
BAHIA									
Tipo de Família	Nº de Famílias Beneficiadas (Mil)	Renda Inicial (R\$)	Valor Médio do Benefício (R\$)			Variação na Renda (%)			
			BE1	BE2	BE3	BE1	BE2	BE3	
			1	7,9	191,05	18,83	27,92	136,00	9,9
2	457,8	154,27	24,55	34,87	136,00	15,9	22,6	88,2	
3	26,7	263,8	16,37	22,48	136,00	6,2	8,5	51,6	
4	276,2	247,86	25,62	36,39	136,00	10,3	14,7	54,9	
5	23,1	173,55	17,63	24,33	136,00	10,2	14,0	78,4	
6	60,4	158,38	22,41	28,40	136,00	14,1	17,9	85,9	
7	37,8	133,07	17,53	23,82	136,00	13,2	17,9	102,2	
8	163,7	51,43	20,60	24,81	136,00	40,1	48,2	264,4	
Total	1.053,5	165,78	23,44	32,34	136,00	14,1	19,5	82,0	
MARANHÃO									
Tipo de Família	Nº de Famílias Beneficiadas (Mil)	Renda Inicial (R\$)	Valor Médio do Benefício (R\$)			Variação na Renda (%)			
			BE1	BE2	BE3	BE1	BE2	BE3	
			1	9,9	152,99	15,34	22,50	136,00	10,0
2	238,9	163,36	27,04	37,86	136,00	16,6	23,2	83,3	
3	11,5	266,01	18,21	26,79	136,00	6,8	10,1	51,1	
4	145,0	237,57	29,05	40,74	136,00	12,2	17,1	57,2	
5	14,8	205,79	17,26	25,83	136,00	8,4	12,6	66,1	
6	35,4	163,77	21,43	30,00	136,00	13,1	18,3	83,0	
7	15,7	129,8	19,30	23,68	136,00	14,9	18,2	104,8	
8	65,1	55,23	21,46	25,63	136,00	38,9	46,4	246,2	
Total	536,3	172,54	25,63	35,37	136,00	14,9	20,5	78,8	
PIAUI									
Tipo de Família	Nº de Famílias Beneficiadas (Mil)	Renda Inicial (R\$)	Valor Médio do Benefício (R\$)			Variação na Renda (%)			
			BE1	BE2	BE3	BE1	BE2	BE3	
			1	3,6	164	17,98	21,43	136,00	11,0
2	127,2	134,89	24,61	33,55	136,00	18,2	24,9	100,8	
3	5,6	197,92	15,00	17,73	136,00	7,6	9,0	68,7	
4	74,6	214,79	25,46	34,21	136,00	11,9	15,9	63,3	
5	4,6	285,29	15,16	25,00	136,00	5,3	8,8	47,7	
6	10,7	167,99	20,49	28,57	136,00	12,2	17,0	81,0	
7	9,7	148,89	17,87	26,84	136,00	12,0	18,0	91,3	
8	40,9	54,28	18,62	23,06	136,00	34,3	42,5	250,6	
Total	276,9	150,44	23,12	31,13	136,00	15,4	20,7	90,4	

continua

MINAS GERAIS												
Tipo de Família	Nº de Famílias Beneficiadas (Mil)		Renda Inicial (R\$)		Valor Médio do Benefício (R\$)				Variação na Renda (%)			
	BA	BU IRN RM	BA	BU IRN RM	BA	BU	IRN	RM	BA	BU	IRN	RM
1	6,8	34,9	173,17	88,39	22,41	136,00	22,86	76,19	12,9	153,9	25,9	86,2
2	391,4	391,4	174,35	174,35	36,57	136,00	39,57	131,90	21,0	78,0	22,7	75,7
3	9,3	68,6	223,22	190,87	17,59	136,00	29,24	97,46	7,9	71,3	15,3	51,1
4	205,3	205,3	246,68	246,68	36,81	136,00	55,22	184,08	14,9	55,1	22,4	74,6
5	17,4	44,4	231,57	175,14	28,84	136,00	26,50	88,34	12,5	77,7	15,1	50,4
6	52,2	52,2	206,92	206,92	31,77	136,00	42,60	142,00	15,4	65,7	20,6	68,6
7	25,9	71,2	129,29	79,91	25,71	136,00	22,42	74,75	19,9	170,2	28,1	93,5
8	169,5	169,5	55,73	55,73	26,26	136,00	39,94	133,12	47,1	244,0	71,7	238,9
Total	877,8	1.037,5	170,62	162,68	33,57	136,00	39,90	133,00	19,7	83,6	24,5	81,8
BAHIA												
Tipo de Família	Nº de Famílias Beneficiadas (Mil)		Renda Inicial (R\$)		Valor Médio do Benefício (R\$)				Variação na Renda (%)			
	BA	BU IRN RM	BA	BU IRN RM	BA	BU	IRN	RM	BA	BU	IRN	RM
1	8,5	62,6	184,47	98,43	29,03	136,00	20,35	67,82	15,7	138,2	20,7	68,9
2	478,1	478,1	155,01	155,01	35,64	136,00	43,86	146,20	23,0	87,7	28,3	94,3
3	27,3	115,3	262,52	205,38	22,33	136,00	34,08	113,60	8,5	66,2	16,6	55,3
4	302,7	302,7	249,71	249,71	37,55	136,00	60,55	201,84	15,0	54,5	24,2	80,8
5	24,2	68,1	174,34	147,69	25,27	136,00	31,89	106,30	14,5	92,1	21,6	72,0
6	62,8	62,8	160,80	160,8	28,94	136,00	50,75	169,17	18,0	84,6	31,6	105,2
7	40,1	96,3	136,59	87,45	24,22	136,00	22,69	75,63	17,7	155,5	25,9	86,5
8	170,2	170,4	53,56	53,53	25,59	136,00	40,38	134,60	47,8	254,1	75,4	251,4
Total	1.113,7	1.356,2	168,18	160,17	33,23	136,00	43,45	144,82	19,8	84,9	27,1	90,4
MARANHÃO												
Tipo de Família	Nº de Famílias Beneficiadas (Mil)		Renda Inicial (R\$)		Valor Médio do Benefício (R\$)				Variação na Renda (%)			
	BA	BU IRN RM	BA	BU IRN RM	BA	BU	IRN	RM	BA	BU	IRN	RM
1	9,9	56,0	152,99	107,66	22,50	136,00	18,10	60,34	14,7	126,3	16,8	56,0
2	253,7	253,7	164,20	164,2	38,04	136,00	44,73	149,09	23,2	82,8	27,2	90,8
3	11,5	43,7	266,01	226,69	26,79	136,00	33,99	113,30	10,1	60,0	15,0	50,0
4	155,7	155,7	234,88	234,88	41,90	136,00	67,05	223,49	17,8	57,9	28,5	95,2
5	14,8	25,5	205,79	181,82	25,83	136,00	34,96	116,52	12,6	74,8	19,2	64,1
6	35,4	35,4	163,77	163,77	30,00	136,00	49,08	163,59	18,3	83,0	30,0	99,9
7	20,6	37,9	130,25	104,09	27,60	136,00	23,76	79,21	21,2	130,7	22,8	76,1
8	65,9	65,9	56,36	56,36	25,88	136,00	39,70	132,35	45,9	241,3	70,4	234,8
Total	567,6	673,8	172,77	166,6	35,99	136,00	45,16	150,54	20,8	81,6	27,1	90,4
PIAUI												
Tipo de Família	Nº de Famílias Beneficiadas (Mil)		Renda Inicial (R\$)		Valor Médio do Benefício (R\$)				Variação na Renda (%)			
	BA	BU IRN RM	BA	BU IRN RM	BA	BU	IRN	RM	BA	BU	IRN	RM
1	3,6	27,1	164,00	87,79	21,43	136,00	20,62	68,74	13,1	154,9	23,5	78,3
2	132,8	132,8	134,60	134,6	33,98	136,00	48,28	160,94	25,2	101,0	35,9	119,6
3	6,1	25,0	220,76	186,91	22,50	136,00	38,85	129,51	10,2	72,8	20,8	69,3
4	79,7	79,7	212,22	212,22	35,96	136,00	70,24	234,14	16,9	64,1	33,1	110,3
5	5,1	13,8	275,37	184,48	27,00	136,00	33,80	112,65	9,8	73,7	18,3	61,1
6	10,7	10,7	167,99	167,99	28,57	136,00	48,69	162,30	17,0	81,0	29,0	96,6
7	10,2	20,4	141,44	108,82	26,25	136,00	27,53	91,78	18,6	125,0	25,3	84,3
8	41,9	41,9	55,77	55,77	23,05	136,00	35,51	118,38	41,3	243,9	63,7	212,3
Total	290,2	351,5	150,67	144,4	31,95	136,00	47,17	157,25	21,2	94,2	32,7	108,9

Tabela A 18 – Estados Selecionados: Resultados segundo o Número de Pessoas na Família

MINAS GERAIS								
Nº.de Pessoas	Nº de Famílias Beneficiadas (Mil)	Renda Inicial (R\$)	Valor Médio do Benefício (R\$)			Variação na Renda (%)		
			BE1	BE2	BE3	BE1	BE2	BE3
1	0,0	0,00	0,00	0,00	0,00	0,0	0,0	0,0
2	90,2	24,35	15,00	15,00	136,00	61,6	61,6	558,5
3	160,6	112,43	17,08	19,92	136,00	15,2	17,7	121,0
4	208,8	162,30	17,78	28,04	136,00	11,0	17,3	83,8
5	166,9	196,06	23,19	37,22	136,00	11,8	19,0	69,4
6	108,4	220,49	30,77	45,54	136,00	14,0	20,7	61,7
7	50,5	240,21	35,00	49,49	136,00	14,6	20,6	56,6
7+	58,3	320,18	50,24	67,09	136,00	15,7	21,0	42,5
Total	843,8	167,79	23,36	33,15	136,00	13,9	19,8	81,1
BAHIA								
Nº.de Pessoas	Nº de Famílias Beneficiadas (Mil)	Renda Inicial (R\$)	Valor Médio do Benefício (R\$)			Variação na Renda (%)		
			BE1	BE2	BE3	BE1	BE2	BE3
	0,0	0,00	0,00	0,00	0,00	0,0	0,0	0,0
1	97,6	27,44	15,00	15,00	136,00	54,7	54,7	495,6
2	204,7	111,93	16,49	18,54	136,00	14,7	16,6	121,5
3	254,7	145,18	17,88	28,02	136,00	12,3	19,3	93,7
4	189,9	189,00	22,16	34,14	136,00	11,7	18,1	72,0
5	133,3	223,38	27,55	40,32	136,00	12,3	18,0	60,9
6	77,7	231,33	37,49	50,08	136,00	16,2	21,6	58,8
7	95,6	297,60	47,15	61,96	136,00	15,8	20,8	45,7
7+	1053,5	165,78	23,44	32,34	136,00	14,1	19,5	82,0
Total								
MARANHÃO								
Nº.de Pessoas	Nº de Famílias Beneficiadas (Mil)	Renda Inicial (R\$)	Valor Médio do Benefício (R\$)			Variação na Renda (%)		
			BE1	BE2	BE3	BE1	BE2	BE3
1	0,0	0,00	0,00	0,00	0,00	0,0	0,0	0,0
2	37,1	41,65	15,00	15,00	136,00	36,0	36,0	326,5
3	114,5	103,18	16,93	18,24	136,00	16,4	17,7	131,8
4	98,0	153,83	16,99	26,47	136,00	11,0	17,2	88,4
5	107,9	183,02	23,34	36,87	136,00	12,8	20,1	74,3
6	75,8	227,30	29,24	43,86	136,00	12,9	19,3	59,8
7	39,5	228,31	38,49	53,44	136,00	16,9	23,4	59,6
7+	63,4	285,16	52,48	67,99	136,00	18,4	23,8	47,7
Total	536,3	172,54	25,63	35,37	136,00	14,9	20,5	78,8
PIAUI								
Nº.de Pessoas	Nº de Famílias Beneficiadas (Mil)	Renda Inicial (R\$)	Valor Médio do Benefício (R\$)			Variação na Renda (%)		
			BE1	BE2	BE3	BE1	BE2	BE3
1	0,0	0,00	0,00	0,00	0,00	0,0	0,0	0,0
2	24,0	29,51	15,00	15,00	136,00	50,8	50,8	460,9
3	59,8	102,88	16,36	18,46	136,00	15,9	17,9	132,2
4	62,3	132,01	18,30	28,03	136,00	13,9	21,2	103,0
5	45,0	168,59	22,76	32,73	136,00	13,5	19,4	80,7
6	39,9	207,77	29,10	42,12	136,00	14,0	20,3	65,5
7	25,0	235,92	30,26	41,63	136,00	12,8	17,6	57,6
7+	21,0	229,47	46,97	58,17	136,00	20,5	25,3	59,3
Total	276,9	150,44	23,12	31,13	136,00	15,4	20,7	90,4

continua

MINAS GERAIS																
Nº.de Pessoas	Nº de Famílias Beneficiadas (Mil)				Renda Inicial (RS)				Valor Médio do Benefício (R\$)				Variação na Renda (%)			
	BA	BU	IRN	RM	BA	BU	IRN	RM	BA	BU	IRN	RM	BA	BU	IRN	RM
	1	0,0	29,9	0,00	23,69	0,00	136,00	13,29	44,31	0,0	574,1	56,1	187,0			
2	91,3	131,5	24,59	36,26	15,00	136,00	29,92	99,74	61,0	375,1	82,5	275,1				
3	162,8	208,9	111,85	114,83	19,95	136,00	26,75	89,17	17,8	118,4	23,3	77,7				
4	216,2	239,0	162,37	163,85	27,90	136,00	32,44	108,15	17,2	83,0	19,8	66,0				
5	170,8	180,1	196,62	198,44	37,26	136,00	42,47	141,56	19,0	68,5	21,4	71,3				
6	115,0	122,2	221,48	226,18	45,34	136,00	54,55	181,82	20,5	60,1	24,1	80,4				
7	56,1	58,5	247,75	253,20	50,32	136,00	66,84	222,80	20,3	53,7	26,4	88,0				
7+	65,7	67,6	323,66	325,56	67,18	136,00	81,45	271,49	20,8	41,8	25,0	83,4				
Total	877,8	1.037,5	170,62	162,68	33,57	136,00	39,90	133,00	19,7	83,6	24,5	81,8				

BAHIA																
Nº.de Pessoas	Nº de Famílias Beneficiadas (Mil)				Renda Inicial (RS)				Valor Médio do Benefício (R\$)				Variação na Renda (%)			
	BA	BU	IRN	RM	BA	BU	IRN	RM	BA	BU	IRN	RM	BA	BU	IRN	RM
	1	0,0	38,5	0,00	26,87	0,00	136,00	12,34	41,13	0,0	506,1	45,9	153,1			
2	97,8	166,2	27,60	46,14	15,00	136,00	26,96	89,86	54,3	294,8	58,4	194,8				
3	208,3	261,0	111,92	115,56	18,67	136,00	26,53	88,44	16,7	117,7	23,0	76,5				
4	266,4	312,0	144,87	148,57	28,01	136,00	37,03	123,43	19,3	91,5	24,9	83,1				
5	203,4	223,5	188,56	190,61	34,37	136,00	44,82	149,39	18,2	71,3	23,5	78,4				
6	140,9	150,9	221,28	223,57	40,87	136,00	55,33	184,43	18,5	60,8	24,7	82,5				
7	86,4	90,1	230,16	236,19	50,24	136,00	71,94	239,81	21,8	57,6	30,5	101,5				
7+	110,5	114,1	301,19	301,42	64,26	136,00	93,27	310,88	21,3	45,1	30,9	103,1				
Total	1.113,7	1.356,2	168,18	160,17	33,23	136,00	43,45	144,82	19,8	84,9	27,1	90,4				

MARANHÃO																
Nº.de Pessoas	Nº de Famílias Beneficiadas (Mil)				Renda Inicial (RS)				Valor Médio do Benefício (R\$)				Variação na Renda (%)			
	BA	BU	IRN	RM	BA	BU	IRN	RM	BA	BU	IRN	RM	BA	BU	IRN	RM
	1	0,0	12,4	0,00	45,01	0,00	136,00	6,90	22,99	0,0	302,2	15,3	51,1			
2	37,9	81,6	43,35	63,84	15,00	136,00	21,65	72,16	34,6	213,0	33,9	113,0				
3	119,4	136,7	104,44	109,32	18,10	136,00	28,40	94,68	17,3	124,4	26,0	86,6				
4	103,8	118,6	153,26	157,01	27,14	136,00	34,50	114,99	17,7	86,6	22,0	73,2				
5	110,4	117,0	183,40	184,75	36,94	136,00	46,57	155,25	20,1	73,6	25,2	84,0				
6	81,6	87,3	224,10	231,30	44,70	136,00	53,01	176,70	19,9	58,8	22,9	76,4				
7	45,3	49,4	228,83	233,06	52,37	136,00	72,88	242,94	22,9	58,4	31,3	104,2				
7+	69,2	70,8	276,68	276,62	69,11	136,00	97,77	325,89	25,0	49,2	35,3	117,8				
Total	567,6	673,8	172,77	166,60	35,99	136,00	45,16	150,54	20,8	81,6	27,1	90,4				

PIAUI																
Nº.de Pessoas	Nº de Famílias Beneficiadas (Mil)				Renda Inicial (RS)				Valor Médio do Benefício (R\$)				Variação na Renda (%)			
	BA	BU	IRN	RM	BA	BU	IRN	RM	BA	BU	IRN	RM	BA	BU	IRN	RM
	1	0,0	7,2	0,00	43,57	0,00	136,00	7,33	24,43	0,0	312,1	16,8	56,1			
2	24,5	49,1	30,98	51,25	15,00	136,00	25,43	84,75	48,4	265,4	49,6	165,4				
3	60,8	72,0	102,70	107,69	18,53	136,00	28,89	96,31	18,0	126,3	26,8	89,4				
4	63,9	76,6	131,69	136,09	27,96	136,00	40,77	135,91	21,2	99,9	30,0	99,9				
5	48,5	50,1	165,20	169,10	33,47	136,00	51,27	170,90	20,3	80,4	30,3	101,1				
6	42,4	45,0	205,13	206,15	42,11	136,00	60,55	201,85	20,5	66,0	29,4	97,9				
7	25,5	26,1	232,30	233,10	42,00	136,00	72,87	242,90	18,1	58,3	31,3	104,2				
7+	24,5	25,5	230,78	232,39	61,56	136,00	113,06	376,88	26,7	58,5	48,7	162,2				
Total	290,2	351,5	150,67	144,40	31,95	136,00	47,17	157,25	21,2	94,2	32,7	108,9				

Tabela A19 – Estados Selecionados: Resultados segundo o N° de Dependentes de 0 a 14 anos

MINAS GERAIS									
No.de Depend.	N° de Famílias Beneficiadas (Mil)	Renda Inicial Média (RS)	Valor Médio do Benefício (RS)			Variação na Renda (%)			
			BE1	BE2	BE3	BE1	BE2	BE3	
0	0,0	0,00	0,00	0,00	0,00	0,0	0,0	0,0	
1	291,0	123,44	15,00	15,00	136,00	12,2	12,2	110,2	
2	265,1	167,97	17,41	30,00	136,00	10,4	17,9	81,0	
3	174,8	199,45	27,22	45,00	136,00	13,6	22,6	68,2	
4	68,7	211,92	43,80	60,00	136,00	20,7	28,3	64,2	
5	28,6	260,23	58,54	75,00	136,00	22,5	28,8	52,3	
6	9,5	302,13	72,65	90,00	136,00	24,0	29,8	45,0	
6+	6,1	229,47	98,27	108,92	136,00	42,8	47,5	59,3	
Total	843,8	167,79	23,36	33,15	136,00	13,9	19,8	81,1	
BAHIA									
No.de Depend.	N° de Famílias Beneficiadas (Mil)	Renda Inicial Média (RS)	Valor Médio do Benefício (RS)			Variação na Renda (%)			
			BE1	BE2	BE3	BE1	BE2	BE3	
0	0,0	0,00	0,00	0,00	0,00	0,0	0,0	0,0	
1	396,4	132,45	15,00	15,00	136,00	11,3	11,3	102,7	
2	335,6	164,47	17,40	30,00	136,00	10,6	18,2	82,7	
3	173,3	196,97	28,03	45,00	136,00	14,2	22,8	69,0	
4	88,8	222,27	43,89	60,00	136,00	19,7	27,0	61,2	
5	37,1	227,28	60,83	75,00	136,00	26,8	33,0	59,8	
6	16,1	205,88	78,62	90,00	136,00	38,2	43,7	66,1	
6+	6,3	214,29	101,06	111,19	136,00	47,2	51,9	63,5	
Total	1053,5	165,78	23,44	32,34	136,00	14,1	19,5	82,0	
MARANHÃO									
No.de Depend.	N° de Famílias Beneficiadas (Mil)	Renda Inicial Média (RS)	Valor Médio do Benefício (RS)			Variação na Renda (%)			
			BE1	BE2	BE3	BE1	BE2	BE3	
0	0,0	0,00	0,00	0,00	0,00	0,0	0,0	0,0	
1	182,9	124,97	15,00	15,00	136,00	12,0	12,0	108,8	
2	144,2	167,22	17,69	30,00	136,00	10,6	17,9	81,3	
3	107,1	194,03	28,02	45,00	136,00	14,4	23,2	70,1	
4	60,1	238,64	42,75	60,00	136,00	17,9	25,1	57,0	
5	25,5	253,94	60,43	75,00	136,00	23,8	29,5	53,6	
6	13,2	251,24	75,86	90,00	136,00	30,2	35,8	54,1	
6+	3,3	195,25	102,42	112,50	136,00	52,5	57,6	69,7	
Total	536,3	172,54	25,63	35,37	136,00	14,9	20,5	78,8	
PIAUI									
No.de Depend.	N° de Famílias Beneficiadas (Mil)	Renda Inicial Média (RS)	Valor Médio do Benefício (RS)			Variação na Renda (%)			
			BE1	BE2	BE3	BE1	BE2	BE3	
0	0,0	0,00	0,00	0,00	0,00	0,0	0,0	0,0	
1	106,8	125,09	15,00	15,00	136,00	12,0	12,0	108,7	
2	90,4	151,73	18,16	30,00	136,00	12,0	19,8	89,6	
3	49,6	182,74	29,71	45,00	136,00	16,3	24,6	74,4	
4	19,4	191,06	45,46	60,00	136,00	23,8	31,4	71,2	
5	5,6	224,38	61,14	75,00	136,00	27,2	33,4	60,6	
6	3,6	117,57	83,36	90,00	136,00	70,9	76,6	115,7	
6+	1,5	87,67	105,71	110,00	136,00	120,6	125,5	155,1	
Total	276,9	150,44	23,12	31,13	136,00	15,4	20,7	90,4	

continua

MINAS GERAIS															
No.de Depend.	Nº de Famílias Beneficiadas (Mil)			Renda Inicial Média (R\$)				Valor Médio do Benefício (R\$)				Variação na Renda (%)			
	BA	BU	IRN RM	BA	BU	IRN RM	BA	BU	IRN RM	BA	BU	IRN RM	BA	BU	IRN RM
	0	0,0	159,7		0,00	119,08		0,00	136,00	23,14	77,12		0,0	114,2	19,4
1	297,9	297,9		123,82	123,82		15,00	136,00	29,74	99,13		12,1	109,8	24,0	80,1
2	274,5	274,5		168,98	168,98		30,00	136,00	37,13	123,75		17,8	80,5	22,0	73,2
3	179,5	179,5		201,91	201,91		45,00	136,00	50,73	169,09		22,3	67,4	25,1	83,7
4	75,0	75,0		224,01	224,01		60,00	136,00	66,20	220,67		26,8	60,7	29,6	98,5
5	34,4	34,4		261,77	261,77		75,00	136,00	80,78	269,25		28,7	52,0	30,9	102,9
6	10,0	10,0		295,36	295,36		90,00	136,00	88,07	293,57		30,5	46,0	29,8	99,4
6+	6,4	6,4		230,28	230,28		109,36	136,00	143,36	477,87		47,5	59,1	62,3	207,5
Total	877,8	1037,5		170,62	162,68		33,57	136,00	39,90	133,00		19,7	83,6	24,5	81,8

BAHIA															
No.de Depend.	Nº de Famílias Beneficiadas (Mil)			Renda Inicial Média (R\$)				Valor Médio do Benefício (R\$)				Variação na Renda (%)			
	BA	BU	IRN RM	BA	BU	IRN RM	BA	BU	IRN RM	BA	BU	IRN RM	BA	BU	IRN RM
	0	0,0	242,5		0,00	123,37		0,00	136,00	24,76	82,54		0,0	110,2	20,1
1	404,2	404,2		133,21	133,21		15,00	136,00	31,93	106,44		11,3	102,1	24,0	79,9
2	352,7	352,7		164,71	164,71		30,00	136,00	41,75	139,16		18,2	82,6	25,3	84,5
3	185,8	185,8		196,64	196,64		45,00	136,00	56,20	187,35		22,9	69,2	28,6	95,3
4	98,6	98,6		227,19	227,19		60,00	136,00	72,66	242,19		26,4	59,9	32,0	106,6
5	44,5	44,5		228,93	228,93		75,00	136,00	92,44	308,14		32,8	59,4	40,4	134,6
6	16,6	16,6		205,69	205,69		90,00	136,00	118,35	394,49		43,8	66,1	57,5	191,8
6+	11,3	11,3		250,49	250,49		111,40	136,00	141,79	472,65		44,5	54,3	56,6	188,7
Total	1113,7	1356,2		168,18	160,17		33,23	136,00	43,45	144,82		19,8	84,9	27,1	90,4

MARANHÃO															
No.de Depend.	Nº de Famílias Beneficiadas (Mil)			Renda Inicial Média (R\$)				Valor Médio do Benefício (R\$)				Variação na Renda (%)			
	BA	BU	IRN RM	BA	BU	IRN RM	BA	BU	IRN RM	BA	BU	IRN RM	BA	BU	IRN RM
	0	0,0	106,3		0,00	133,64		0,00	136,00	21,42	71,41		0,0	101,8	16,0
1	189,5	189,5		125,42	125,42		15,00	136,00	30,14	100,46		12,0	108,4	24,0	80,1
2	149,1	149,1		167,29	167,29		30,00	136,00	43,36	144,53		17,9	81,3	25,9	86,4
3	115,3	115,3		194,30	194,30		45,00	136,00	55,95	186,50		23,2	70,0	28,8	96,0
4	65,9	65,9		235,46	235,46		60,00	136,00	68,08	226,93		25,5	57,8	28,9	96,4
5	29,7	29,7		244,67	244,67		75,00	136,00	97,73	325,77		30,7	55,6	39,9	133,1
6	13,2	13,2		251,24	251,24		90,00	136,00	104,40	348,01		35,8	54,1	41,6	138,5
6+	4,9	4,9		173,85	173,85		112,50	136,00	155,25	517,49		64,7	78,2	89,3	297,7
Total	567,6	673,8		172,77	166,60		35,99	136,00	45,16	150,54		20,8	81,6	27,1	90,4

PIAUI															
No.de Depend.	Nº de Famílias Beneficiadas (Mil)			Renda Inicial Média (R\$)				Valor Médio do Benefício (R\$)				Variação na Renda (%)			
	BA	BU	IRN RM	BA	BU	IRN RM	BA	BU	IRN RM	BA	BU	IRN RM	BA	BU	IRN RM
	0	0,0	61,3		0,00	114,71		0,00	136,00	24,57	81,91		0,0	118,6	21,4
1	108,3	108,3		124,05	124,05		15,00	136,00	35,24	117,48		12,1	109,6	28,4	94,7
2	93,5	93,5		152,01	152,01		30,00	136,00	46,81	156,04		19,7	89,5	30,8	102,7
3	53,6	53,6		179,49	179,49		45,00	136,00	66,22	220,74		25,1	75,8	36,9	123,0
4	20,9	20,9		183,35	183,35		60,00	136,00	79,34	264,45		32,7	74,2	43,3	144,2
5	8,2	8,2		230,45	230,45		75,00	136,00	96,62	322,06		32,5	59,0	41,9	139,8
6	3,6	3,6		117,57	117,57		90,00	136,00	148,33	494,43		76,6	115,7	126,2	420,5
6+	2,0	2,0		148,25	148,25		116,25	136,00	169,73	565,75		78,4	91,7	114,5	381,6
Total	290,2	351,5		150,67	144,40		31,95	136,00	47,17	157,25		21,2	94,2	32,7	108,9

Tabela A 20 – Estrados Seleccionados: Resultados segundo a Escolaridade do Chefe de Família

MINAS GERAIS									
Anos de Estudo	Nº de Famílias Beneficiadas (Mil)	Renda Inicial Média (R\$)	Valor Médio do Benefício (R\$)			Variação na Renda (%)			
			BE1	BE2	BE3	BE1	BE2	BE3	
0 - 1<	174,2	187,77	26,02	35,92	136,00	13,9	19,1	72,4	
1 - 3	239,0	183,69	24,65	35,41	136,00	13,4	19,3	74,0	
4 - 7	340,4	159,15	22,31	31,94	136,00	14,0	20,1	85,5	
8 - 10	57,9	123,93	19,00	26,60	136,00	15,3	21,5	109,7	
11 - 14	26,6	123,60	17,98	26,10	136,00	14,5	21,1	110,0	
> 15	2,9	39,62	23,73	28,68	136,00	59,9	72,4	343,3	
Ignorado	2,9	79,35	17,21	21,84	136,00	21,7	27,5	171,4	
Total	843,8	167,79	23,36	33,15	136,00	13,9	19,8	81,1	
BAHIA									
Anos de Estudo	Nº de Famílias Beneficiadas (Mil)	Renda Inicial Média (R\$)	Valor Médio do Benefício (R\$)			Variação na Renda (%)			
			BE1	BE2	BE3	BE1	BE2	BE3	
0 - 1<	402,5	193,09	25,57	35,57	136,00	13,2	18,4	70,4	
1 - 3	308,0	164,51	23,92	33,11	136,00	14,5	20,1	82,7	
4 - 7	233,5	144,86	21,18	29,06	136,00	14,6	20,1	93,9	
8 - 10	68,7	108,33	19,81	25,55	136,00	18,3	23,6	125,5	
11 - 14	37,4	121,17	17,18	23,62	136,00	14,2	19,5	112,2	
> 15	0,6	41,53	20,01	20,01	136,00	48,2	48,2	327,5	
Ignorado	2,7	156,41	27,36	42,00	136,00	17,5	26,9	87,0	
Total	1053,5	165,78	23,44	32,34	136,00	14,1	19,5	82,0	
MARANHÃO									
Anos de Estudo	Nº de Famílias Beneficiadas (Mil)	Renda Inicial Média (R\$)	Valor Médio do Benefício (R\$)			Variação na Renda (%)			
			BE1	BE2	BE3	BE1	BE2	BE3	
0 - 1<	243,8	192,25	27,84	38,01	136,00	14,5	19,8	70,7	
1 - 3	140,0	175,08	26,19	36,97	136,00	15,0	21,1	77,7	
4 - 7	104,6	131,05	22,76	30,59	136,00	17,4	23,3	103,8	
8 - 10	31,3	139,49	18,55	26,45	136,00	13,3	19,0	97,5	
11 - 14	15,7	189,11	19,11	29,21	136,00	10,1	15,4	71,9	
> 15	0,0	0,00	0,00	0,00	0,00	0,0	0,0	0,0	
Ignorado	0,8	117,00	33,30	45,00	136,00	28,5	38,5	116,2	
Total	536,3	172,54	25,63	35,37	136,00	14,9	20,5	78,8	
PIAUI									
Anos de Estudo	Nº de Famílias Beneficiadas (Mil)	Renda Inicial Média (R\$)	Valor Médio do Benefício (R\$)			Variação na Renda (%)			
			BE1	BE2	BE3	BE1	BE2	BE3	
0 - 1<	122,1	160,34	24,71	33,01	136,00	15,4	20,6	84,8	
1 - 3	78,7	141,51	22,61	29,81	136,00	16,0	21,1	96,1	
4 - 7	52,6	142,45	22,30	31,02	136,00	15,7	21,8	95,5	
8 - 10	14,3	143,20	17,44	25,18	136,00	12,2	17,6	95,0	
11 - 14	8,7	143,12	17,38	24,71	136,00	12,1	17,3	95,0	
> 15	0,0	0,00	0,00	0,00	0,00	0,0	0,0	0,0	
Ignorado	0,5	310,00	63,08	75,00	136,00	20,3	24,2	43,9	
Total	276,9	150,44	23,12	31,13	136,00	15,4	20,7	90,4	

continua

MINAS GERAIS																
Anos de Estudo	Nº de Famílias Beneficiadas (Mil)				Renda Inicial Média (R\$)				Valor Médio do Benefício (R\$)				Variação na Renda (%)			
	BA	BU	IRN	RM	BA	BU	IRN	RM	BA	BU	IRN	RM	BA	BU	IRN	RM
	0 - 1<	189,3	255,1	192,06	175,17	36,37	136,00	44,37	147,91	18,9	77,6	25,3	84,4			
1 - 3	249,3	287,6	186,82	180,11	35,82	136,00	42,25	140,85	19,2	75,5	23,5	78,2				
4 - 7	346,6	387,2	160,52	155,16	32,30	136,00	37,47	124,89	20,1	87,7	24,1	80,5				
8 - 10	59,7	67,3	124,74	116,22	26,76	136,00	33,00	109,99	21,5	117,0	28,4	94,6				
11 - 14	27,1	33,7	125,7	118,07	26,18	136,00	27,04	90,14	20,8	115,2	22,9	76,3				
> 15	2,9	3,7	39,62	50,85	28,68	136,00	50,44	168,12	72,4	267,5	99,2	330,6				
Ignorado	2,9	2,9	79,35	79,35	21,84	136,00	33,82	112,73	27,5	171,4	42,6	142,1				
Total	877,8	1037,5	170,62	162,68	33,57	136,00	39,90	133,00	19,7	83,6	24,5	81,8				
BAHIA																
Anos de Estudo	Nº de Famílias Beneficiadas (Mil)				Renda Inicial Média (R\$)				Valor Médio do Benefício (R\$)				Variação na Renda (%)			
	BA	BU	IRN	RM	BA	BU	IRN	RM	BA	BU	IRN	RM	BA	BU	IRN	RM
	0 - 1<	437,2	562,1	194,93	180,40	36,83	136,00	46,30	154,34	18,9	75,4	25,7	85,6			
1 - 3	322,1	377,1	166,19	159,82	33,53	136,00	44,66	148,85	20,2	85,1	27,9	93,1				
4 - 7	240,8	281,2	147,01	143,91	29,72	136,00	39,08	130,27	20,2	94,5	27,2	90,5				
8 - 10	72,1	85,1	112,46	109,63	26,59	136,00	38,40	128,00	23,6	124,1	35,0	116,8				
11 - 14	37,6	44,7	121,16	116,10	23,66	136,00	33,75	112,49	19,5	117,1	29,1	96,9				
> 15	0,6	1,4	41,53	38,10	20,01	136,00	36,48	121,59	48,2	357,0	95,7	319,1				
Ignorado	3,3	4,6	142,03	110,04	40,01	136,00	51,93	173,11	28,2	123,6	47,2	157,3				
Total	1113,7	1356,2	168,18	160,17	33,23	136,00	43,45	144,82	19,8	84,9	27,1	90,4				
MARANHÃO																
Anos de Estudo	Nº de Famílias Beneficiadas (Mil)				Renda Inicial Média (R\$)				Valor Médio do Benefício (R\$)				Variação na Renda (%)			
	BA	BU	IRN	RM	BA	BU	IRN	RM	BA	BU	IRN	RM	BA	BU	IRN	RM
	0 - 1<	264,4	317,1	190,55	182,03	38,88	136,00	49,51	165,03	20,4	74,7	27,2	90,7			
1 - 3	145,0	172,2	176,54	169,85	37,07	136,00	44,99	149,98	21,0	80,1	26,5	88,3				
4 - 7	109,6	124,4	132,4	128,59	31,35	136,00	40,59	135,30	23,7	105,8	31,6	105,2				
8 - 10	31,3	37,9	139,49	139,71	26,45	136,00	32,15	107,16	19,0	97,3	23,0	76,7				
11 - 14	16,5	21,4	188,66	182,10	28,50	136,00	30,90	103,00	15,1	74,7	17,0	56,6				
> 15	0,0	0,0	0	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,0	0,0	0,0	0,0				
Ignorado	0,8	0,8	117	117,00	45,00	136,00	66,90	223,00	38,5	116,2	57,2	190,6				
Total	567,6	673,8	172,77	166,60	35,99	136,00	45,16	150,54	20,8	81,6	27,1	90,4				
PIAUI																
Anos de Estudo	Nº de Famílias Beneficiadas (Mil)				Renda Inicial Média (R\$)				Valor Médio do Benefício (R\$)				Variação na Renda (%)			
	BA	BU	IRN	RM	BA	BU	IRN	RM	BA	BU	IRN	RM	BA	BU	IRN	RM
	0 - 1<	132,3	165,5	160,76	154,60	34,40	136,00	53,10	177,00	21,4	88,0	34,3	114,5			
1 - 3	80,7	95,5	141,38	134,48	30,19	136,00	45,62	152,07	21,4	101,1	33,9	113,1				
4 - 7	53,6	63,9	141,47	133,67	31,14	136,00	40,36	134,53	22,0	101,7	30,2	100,6				
8 - 10	14,3	16,9	143,2	138,11	25,18	136,00	29,04	96,79	17,6	98,5	21,0	70,1				
11 - 14	8,7	9,2	143,12	140,72	24,71	136,00	30,32	101,06	17,3	96,6	21,5	71,8				
> 15	0,0	0,0	0	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,0	0,0	0,0	0,0				
Ignorado	0,5	0,5	310	310,00	75,00	136,00	172,20	574,00	24,2	43,9	55,5	185,2				
Total	290,2	351,5	150,67	144,40	31,95	136,00	47,17	157,25	21,2	94,2	32,7	108,9				