

Todas as Transferências de Renda Diminuem a Desigualdade?

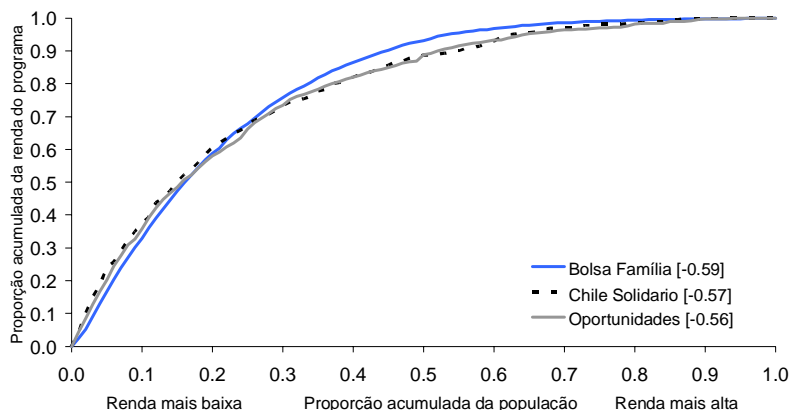
por Sergei Soares, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada e
Eduardo Zepeda, Centro Internacional de Pobreza

Ao longo da última década, os programas de Transferências Condicionadas de Renda (TCR) proliferaram na América Latina e em outras regiões. As TCR foram concebidas com o objetivo de reduzir a pobreza tanto no curto como no longo prazo. Estes programas normalmente fornecem uma transferência de renda às famílias pobres, condicionada à frequência escolar das crianças e *check-ups* médicos regulares, tanto de crianças como de mulheres grávidas. As TCR são vistas por muitos governos nacionais e agências multilaterais como um instrumento eficaz e de baixo custo para redução da pobreza e ampliação de oportunidades aos pobres. A soma das transferências representa uma parcela muito pequena dos orçamentos nacionais e, obviamente, uma parcela ainda menor do rendimento nacional. Mesmo assim, as TCR podem ter um expressivo impacto sobre a pobreza e desigualdade.

Há uma extensa lista de estudos demonstrando que as TCR reduzem a pobreza, melhoram indicadores de educação e de saúde, e aliviam vários outros sofrimentos dos pobres, como o trabalho infantil e a mortalidade infantil. Existe também um acalorado debate sobre se as transferências de renda deveriam ser condicionadas ou não. Todavia, pouco ainda foi discutido sobre o seu impacto na elevada e inaceitável desigualdade de rendimento, a qual atormenta a América Latina há vários séculos. Um artigo recente estuda o impacto de tais programas na desigualdade em três países que atualmente implementam as TCR mais conhecidas, o Brasil com o programa *Bolsa Família*, o Chile com o *Chile Solidário* e o México com o *Oportunidades*. Esses três países também coincidem em ter sistemas estatísticos nacionais sólidos e pesquisas domiciliares abrangendo períodos de referência antes e depois da implementação dos respectivos programas, o que permite uma boa avaliação de impacto.

Estes programas diferem entre si em vários aspectos. O *Bolsa Família* e o *Oportunidades* são programas igualmente amplos, abrangendo, respectivamente, 11 e 5 milhões de domicílios em 2004, mas que divergem quanto à forma de focalização. Enquanto o *Bolsa Família* é um programa altamente descentralizado onde a responsabilidade de direcionar os recursos fica a cargo dos municípios, o *Oportunidades* realiza diversas pesquisas nas áreas pobres para escolher a população-alvo através de um mecanismo muito mais centralizado. Em contraste, o *Chile Solidário* é um programa pequeno, que cobre em torno de 225.000 domicílios. O programa direciona seus esforços nos extremamente pobres, através de um sistema nacional que inscreve beneficiários determinados em função de um intenso monitoramento das famílias, realizado por assistentes sociais.

Desempenho na Focalização



O impacto das TCR na desigualdade pode ser avaliado através da medida de distribuição de renda mais utilizada, o coeficiente de Gini. A renda domiciliar total resulta de diversas fontes: trabalho, pensões, previdência social e TCR, entre outras. Mudanças no coeficiente de Gini podem ser decompostas em alterações ocorridas em cada componente da renda. A efetiva contribuição de um determinado componente na mudança total da desigualdade pode ser indicada pela mudança na desigualdade desse componente ('coeficiente de concentração') e pela mudança na participação desse componente no rendimento total.

Todas as três TCR avaliadas mostram impressionantes resultados de focalização. Seus coeficientes de concentração são próximos a $-0,5$, ou seja, bem próximo ao coeficiente pró-pobre perfeito de -1 e bem longe do menos pró-pobre, $+1$. Isso também pode ser percebido no diagrama, que mostra as curvas de concentração para o componente TCR da renda total para cada país. Como referência, o gráfico também mostra a linha de 45° , grau que atribui o mesmo rendimento para cada indivíduo da população. Uma vez que as três linhas de concentração estão bastante acima da linha, isto implica que as TCR estão transferindo rendimento para os mais pobres, reduzindo assim a desigualdade. Apesar das diferenças entre os mecanismos de focalização, é interessante assinalar que os três programas considerados apresentam a mesma elevada eficácia ao atingir os pobres.

A redução na desigualdade produzida pelo *Chile Solidário* teve somente um pequeno impacto, alterando apenas 0,1 ponto no coeficiente de Gini. A desigualdade no México e no Brasil, por outro lado, caiu 2,7 pontos. A chave para compreender esses resultados pode ser encontrada na proporção da renda total que estas transferências representam. As bem-focalizadas transferências de renda do *Oportunidades* e do *Bolsa-Família* são suficientemente amplas para produzirem um redução significativa na desigualdade, ainda que elas sejam pequenas (próximo a 0,5%) em relação a renda domiciliar total nacional, no Brasil e no México. Em contrapartida, as transferências do *Chile Solidário* são tão pequenas (menos do que 0,01% da renda domiciliar total) que mesmo com uma excelente focalização elas não podem reduzir consideravelmente a desigualdade.

Ainda há muito a ser discutido em relação às TCR, não apenas se as transferências deveriam ser focalizadas ou universais ou mesmo se elas deveriam ser condicionadas ou não. Essa breve análise dos três programas de transferências condicionadas da renda e desigualdade sugere dois tópicos específicos para posterior discussão: i) a escolha entre as várias alternativas para elaborar um eficaz mecanismo de focalização; e ii) a escala ótima e o limite da renda elegível que devem ser assegurados para que exista um impacto significativo na desigualdade.

Referência:

Sergei Soares, Rafael Guerreiro Osório, Fabio Veras Soares, Marcelo Medeiros and Eduardo Zepeda; "Conditional Cash Transfers in Brazil, Chile and Mexico: Impacts upon Inequality." IPC Working Paper No. 35. April 2007.

O **Centro Internacional de Pobreza** (CIP) é um projeto conjunto do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e do Governo Brasileiro, que tem como finalidade a promoção da Cooperação Sul-Sul em pesquisa aplicada e treinamento sobre temas relacionados à pobreza. O CIP se especializa na análise dos temas da pobreza e da desigualdade e na provisão de recomendações para a formulação de políticas direcionadas à redução da pobreza. O CIP é diretamente vinculado ao Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), o qual elabora pesquisas no âmbito do Governo Brasileiro, e ao Bureau for Development Policy, PNUD.

O CIP publica Working Papers, Policy Research Briefs, edições da revista *Poverty in Focus*, One Pagers e Country Studies.

Para informações adicionais e acesso às publicações do CIP:
www.undp-povertycentre.org