

# **ALTA DA DESIGUALDADE E DA POBREZA, SUPERAÇÃO DA CRISE E POLÍTICAS DE RENDA**

## **Versão Preliminar**

**Marcelo Neri<sup>1</sup>**

**RESUMO:** A nota apresenta as medições brasileiras mais atuais sobre pobreza, desigualdade de renda entre pessoas e entre grupos da sociedade. O texto faz reflexões e propostas de aprimoramento das políticas de rendas em meio à crise em curso. Dada a restrição orçamentária, o combate à pobreza exige escolhas cuidadosas para preservar e aperfeiçoar as melhores ações. Há ponderações sobre a reforma da previdência, o desenho dos programas de transferência de renda e seus respectivos papéis na superação da crise brasileira.

O texto se divide em três partes. Na primeira traça uma reflexão a posteriori sobre a evolução social brasileira, em particular a pobreza e seus determinantes vis a vis os principais desafios que se colocam no país hoje. A segunda parte descreve em maior detalhe a evolução social recente. A terceira seção propõe alguns melhoramentos da política social brasileira, em particular nas políticas de rendas.

### **1. Pós-Escrito**

O Brasil vive escândalo de corrupção de profundidade e amplitude sem precedentes. O uníssono de repúdio contra os desvios de recursos e malfeitos guarda a promessa de unir o país dividido. Agora não basta a sociedade reagir coesa ao inadmissível. É preciso separar as condições necessárias das suficientes. Em meio às crises econômica e política, a agenda de reforma estruturais tem sido impulsionada. Se as reformas podem recolocar o país na rota do crescimento sustentável via ganhos de eficiência e restauração fiscal, o desenho e a defesa destas mesmas reformas devem também priorizar a igualdade. Em particular, o lado social dos problemas e das soluções não podem ser relegados, especialmente numa nação democrática com os nossos níveis de desigualdade e pobreza. A crise transcorre em meio a oferta abundante

---

<sup>1</sup> Diretor do FGV Social/CPS. Professor da EPGE da Fundação Getulio Vargas. [marcelo.neri@fgv.br](mailto:marcelo.neri@fgv.br)  
Este artigo estende Neri (2017) publicado em Abril.

de estatísticas sociais, o que nos permite avaliar a evolução recente social brasileira e seus determinantes próximos.

Inicialmente cabe lembrar o nosso espetacular retrospecto de redução de pobreza durante a vigência dos Objetivos do Desenvolvimento do Milênio (ODMs) da ONU. A primeira e principal meta dos ODMs é a redução em 50% da pobreza entre 1990 a 2015. A pobreza caiu no Brasil de 36,6% para 10% da população, uma queda de 72,7%, superando com folga a meta pré-fixada<sup>2</sup>. O desempenho global a posteriori foi de queda de extrema pobreza de 70,2% neste mesmo interim. Vale notar que esta redução de pobreza global não encontra paralelo na História estatisticamente documentada da humanidade. Ela é fruto da combinação dos milagres chinês com o indiano, nações que abrigavam metade da miséria do mundo.

No período de 1990 a 2015 das metas pactuadas na ONU, tivemos aqui sempre eleições diretas para presidente e a partir de 1994 atingimos a estabilidade dos preços o que não é pouco para o até então recordista mundial de inflação. A abertura da evolução da pobreza entre 1990 e 2015 revela uma distribuição quase meio a meio entre componentes de crescimento e de redução da desigualdade. Ou seja, é um período excepcional em termos históricos, resultante da harmoniosa combinação dos vetores prosperidade e igualdade, com estabilidade e sensibilidade.

A crise social que se manifesta no final de 2014, surge a partir de excessos e desvios deste caminho do meio. Apenas em 2015, a pobreza subiu 19,3%, com cerca de 3,6 milhões de novos pobres. Embora a desigualdade medida por métricas usuais como o índice de Gini, não tenha aumentado em 2015, a desigualdade relevante em termos de pobreza explodiu. Basta dizer que enquanto a média de renda caiu 7%, a renda dos 5% mais pobres caiu 14%. Resultado direto do congelamento nominal do Bolsa Família em 2015 quando as taxas de inflação e de desemprego atingiram os 2 dígitos. O salário mínimo que indexa a maior parte dos gastos sociais e previdenciários brasileiros teve ganho real em 2015 fazendo com que a renda per capita dos grupos mais diretamente por ele afetados entre os percentis 60 e 65% caísse menos: 3,8%. Os mais pobres tiveram a sua crise dobrada em relação à média geral da nação enquanto os brasileiros medianos tiveram a sua perda reduzida à metade.

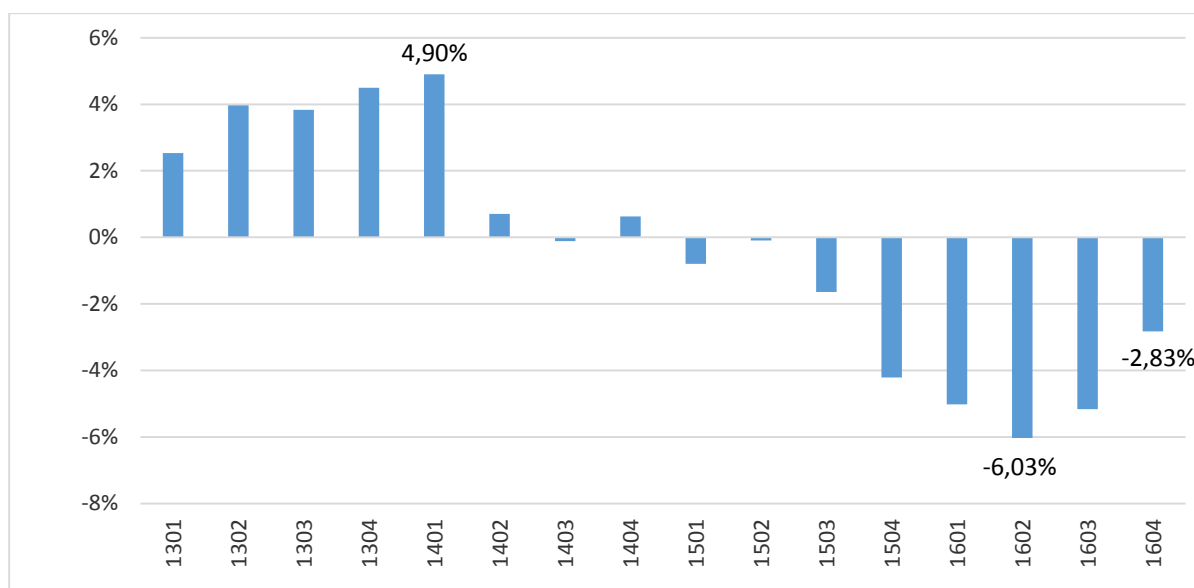
---

<sup>2</sup> A extrema pobreza das metas da ONU caiu no Brasil 73,29% entre 1990 e 2015. No período imediatamente anterior - entre 1977 e 1990 - a extrema pobreza e a pobreza brasileira aumentaram 17,4% e 3,37%, respectivamente. A linha de extrema pobreza internacional é R\$ 90,7 e a de pobreza é de R\$ 223 por pessoa a preços de março de 2017, sendo a última média ponderada nacional ajustada por diferenças regionais de custo de vida.

Esta troca de menos Bolsa Família por mais gastos previdenciários foi desvantajosa em termos da trajetória do binômio social e fiscal, assim como o seu impacto sobre a demanda agregada. Em termos de multiplicadores de gasto públicos cada real gasto com Bolsa Família dispara um multiplicador 3 vezes maior que o dos gastos previdenciários e 5 vezes maior que os do FGTS usado agora como ferramenta anticíclica. Uma lição da crise atual é olharmos primeiro para os mais pobres, buscando protegê-los e assim preservando o movimento da economia como um todo. No bojo da crise de 1999, gestamos e depois parimos o Bolsa Escola federal; em meio as agruras da crise de 2003 nasceu o Bolsa Família. Na atual crise desaprendemos lições básicas.

Infelizmente, a crise não acabou em 2015 quando a saga relatada na PNAD tradicional se encerra. Nossas projeções revelam que desde o começo o final de 2014 o aumento de pobreza foi de 29,3%, incorporando até meados de 2016 5,5 milhões de novos pobres às estatísticas, só por conta da desaceleração econômica<sup>3</sup>. A nova PNADC revela severa queda de renda média em meados de 2016 na ordem de 6%, desacelerando para 2.8% no último trimestre do ano e depois para queda de menos de 1% no trimestre terminado em fevereiro de 2017. A média ainda não melhora mas piora bem menos [gráfico 1].

**Gráfico 1 - Crescimento da Renda Per Capita do Trabalho**



Fonte: FGV/CPS a partir de microdados da PNADC/IBGE.

<sup>3</sup> Senão vejamos os detalhes deste cenário. Isto inclui os 3,6 milhões de pobres adicionais de 2015 e mais projeções usando a decomposição de Datt e Ravallion (1994) para a queda de -6% em 12 meses da renda do trabalho até o segundo trimestre de 2016. Vide relação crescimento da renda média e da pobreza no Apêndice 1.

A desinflação ajuda a renda real. Em fevereiro de 2017 o rendimento médio do trabalho cresceu 1,5% em 12 meses contra queda de 6% apenas 7 meses antes. No ápice da crise, 70% da queda de renda era devido à alta inflação, hoje a inflação joga a favor. Em compensação o desemprego aumentou, se tornando no principal responsável pela queda de poder de compra das famílias brasileiras. Desemprego é sinal de desajuste do mercado de trabalho e de frustração. A maioria dos ocupados passa a temer cair no desemprego, e por precaução reprimem a sua demanda por bens e serviços. A crise fiscal crônica agora acompanhada do teto dos gastos públicos confere credibilidade à ideia de que o Estado não vai poder socorrer aos cidadãos em apuros, reforçando outros comportamentos precaucionais na demanda.

Agora o monstro que voltou a cena tupiniquim é o forte aumento de desigualdade de renda que não aparecia nestas terras há 23 anos, desde que vencemos o dragão da hiperinflação. O aumento da concentração de renda do trabalho, não deu sinais de trégua a partir do quarto trimestre de 2015 subindo 1,51%, explicando nos tempos por vir de retomada da média uma parte maior da perda do bem-estar geral da nação<sup>4</sup>. A alta da desigualdade reduz as propensões privadas ao gasto. A retomada da atividade econômica tem encontrado obstáculos no consumo das contas nacionais, nas séries de comércio e de serviços, refletindo esta reconcentração de renda. Num contexto recessivo e de restrição fiscal quando contamos os tostões, as considerações de equidade ganham relevo. Principalmente depois da taxa de inflação já ter virado o Cabo da Boa Esperança. No fundo perdemos no ponto crítico da crise todos elementos do progresso social progresso, é preciso restaura-los um a um, explorando a sinergia existente entre eles.

O Brasil é como um velho barco com furo no casco, precisando de uma reforma geral. Primeiro para não afundar e depois para impulsionar a sua produtividade e competitividade. É certo ainda criar leis e sinalizações para evitar que o capitão corrompa a guarda costeira, ou jogue a nau na Ilha Fiscal. Mas não podemos deixar faltar no tanque o combustível da demanda para à deriva não ficar esperando ventos, que podem não soprar, ou trazer a tormenta de além mar. Nem esquecer o mais importante: onde queremos todos chegar.

---

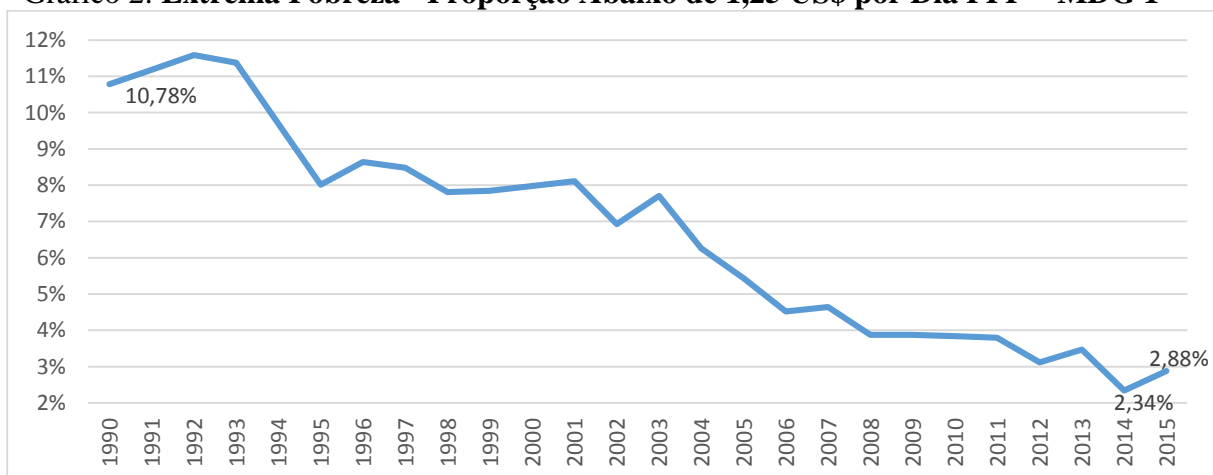
<sup>4</sup> Para que esta fosse a mudança da desigualdade de todas as fontes a mudança de desigualdade das rendas das demais fontes seguiriam a mudança da desigualdade de renda do trabalho. Estas outras fontes que correspondem a cerca de 25% do total. Se usarmos as curvas de concentração destas curvas para 2015 e utilizarmos mudanças da composição das rendas de previdência, programas sociais etc, o resultado vai mudar um pouco pois a renda do Bolsa Família e da Previdência tiveram queda real neste período final quando a inflação ainda estava alta. O Apêndice II apresenta a mecânica da decomposição do índice de Gini entre as várias fontes de renda.

## 2. Dilemas Sociais

A primeira mensagem – que eu gostaria de ressaltar – é a importância da reforma da previdência, não só por motivos fiscais e de crescimento, mas também por motivos sociais. Estamos preocupados com pobreza e desigualdade, batemos no teto da restrição orçamentária e, se não fizermos uma reforma, seremos engolidos pela falta de ação. Vou dividir esta apresentação em três partes: consolidação e avanços; transferências públicas em geral; e pontos específicos sobre o Bolsa Família e transferências de renda.

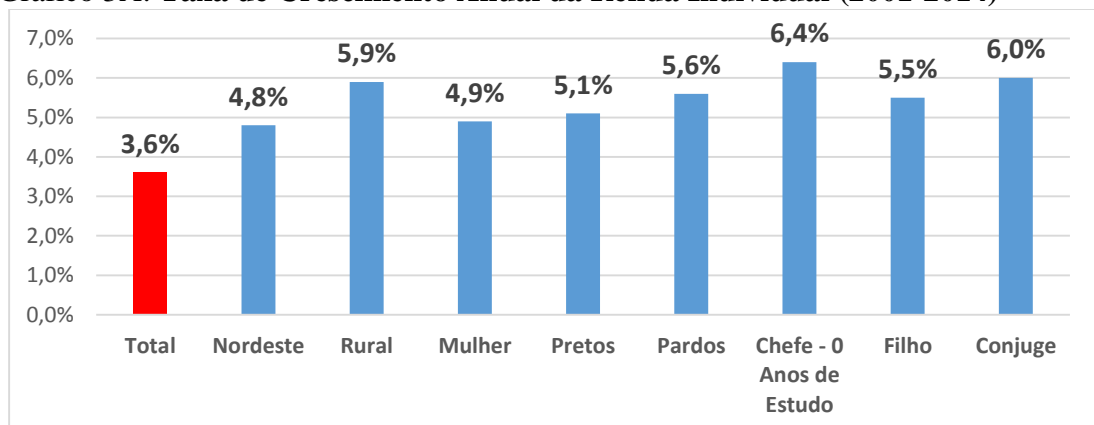
O percentual de extremamente pobres no Brasil caiu de 11% para pouco mais de 2% em um período de 25 anos [gráfico 2]. Chamo a atenção em especial para esse período, de 2001 para frente, em que há um padrão latino-americano de forte redução da pobreza no nosso continente. Observamos essa redução em diferentes grupos, olhando por características individuais. Cada uma delas ajuda a enxergar a face humana da redução da pobreza [gráfico 3].

**Gráfico 2: Extrema Pobreza - Proporção Abaixo de 1,25 US\$ por Dia PPP – MDG 1**



Nota: Séries harmonizadas de antes de 2004 não inclui o Norte Rural; 1994, 2000 e 2010 interpolações.

**Gráfico 3A: Taxa de Crescimento Anual da Renda Individual (2001-2014)**



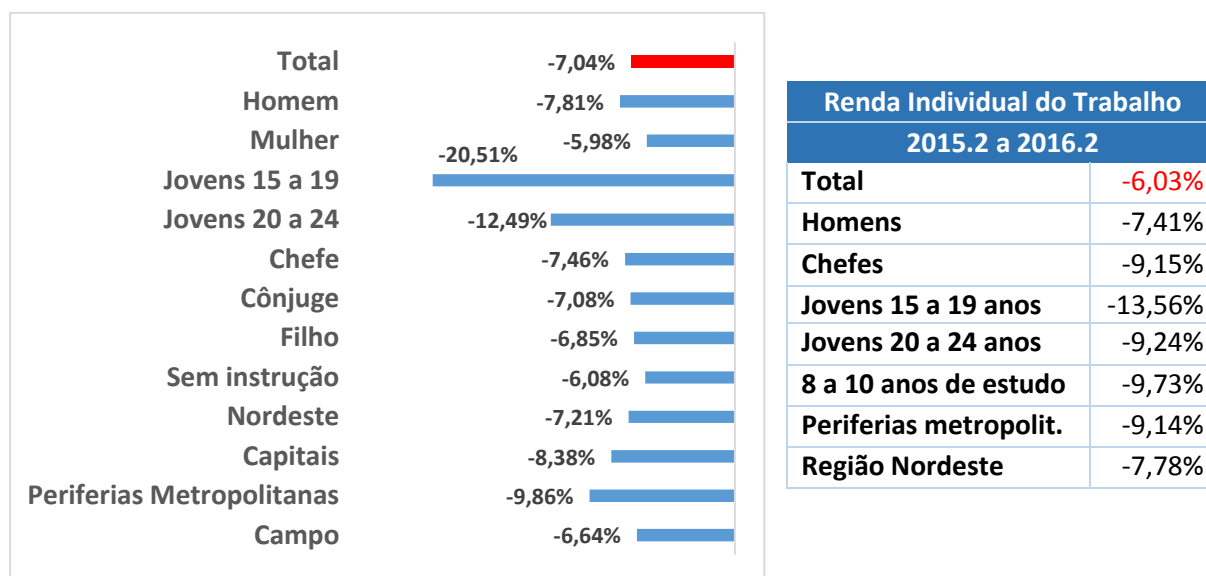
Fonte: FGV Social a partir dos microdados da PNAD/IBGE.

Vejamos o crescimento anual da renda no Brasil. A taxa de crescimento da renda média

é superada, nesse período, pelas de vários grupos tradicionalmente excluídos: o pessoal do Nordeste, rural, mulheres. As rendas desses grupos crescem pelo menos 33% mais rápido que a média, durante um bom período de tempo. Quero chamar a atenção – e acho que não é apenas uma coincidência – ao fato de que esse período está sobreposto com os programas de transferência de renda condicionada, começando com o Bolsa Escola Federal e indo até o Bolsa Família. Isso, na verdade, é válido para o continente latino-americano, essa adesão de políticas focalizadas de combate à pobreza.

O primeiro ano da crise retratado no gráfico abaixo mostra uma perda em todos os grupos da sociedade sendo as principais vítimas os jovens e a periferia metropolitana. Infelizmente, a crise não acabou em 2015 quando a saga relatada na PNAD tradicional se encerra. A nova PNADC revela severa queda de renda média do trabalho em meados de 2016 na ordem de 6%, desacelerando para 2.8% no último trimestre do ano e depois para queda de menos de 1% no trimestre terminado em fevereiro de 2017. A média ainda não melhora mas piora bem menos. No segundo ano da crise a perda é ainda mais forte entre os jovens, pessoas com ensino médio incompleto, responsáveis dos domicílios, nas periferias metropolitanas e na Região Nordeste.

**Gráfico 3B: Taxa de Crescimento Anual da Renda Individual (2014-15) e do Trabalho (2015.2 a 2016.2)**

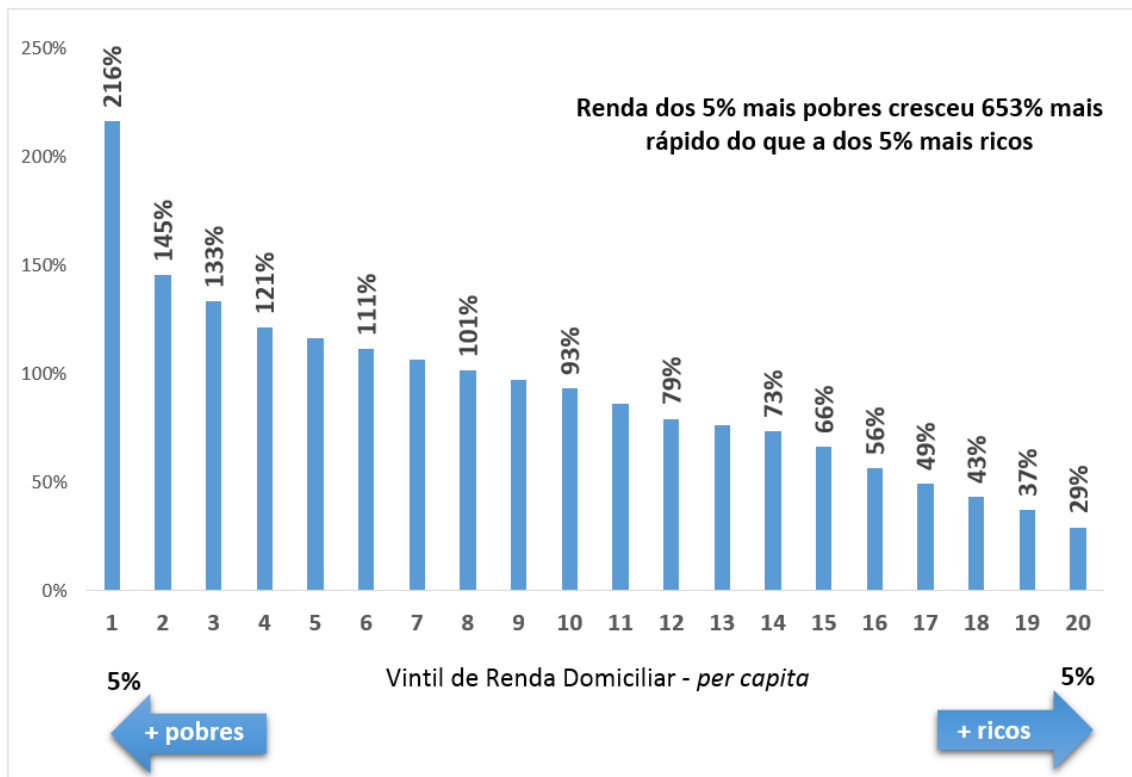


Fonte: FGV Social a partir dos microdados da PNAD/IBGE.

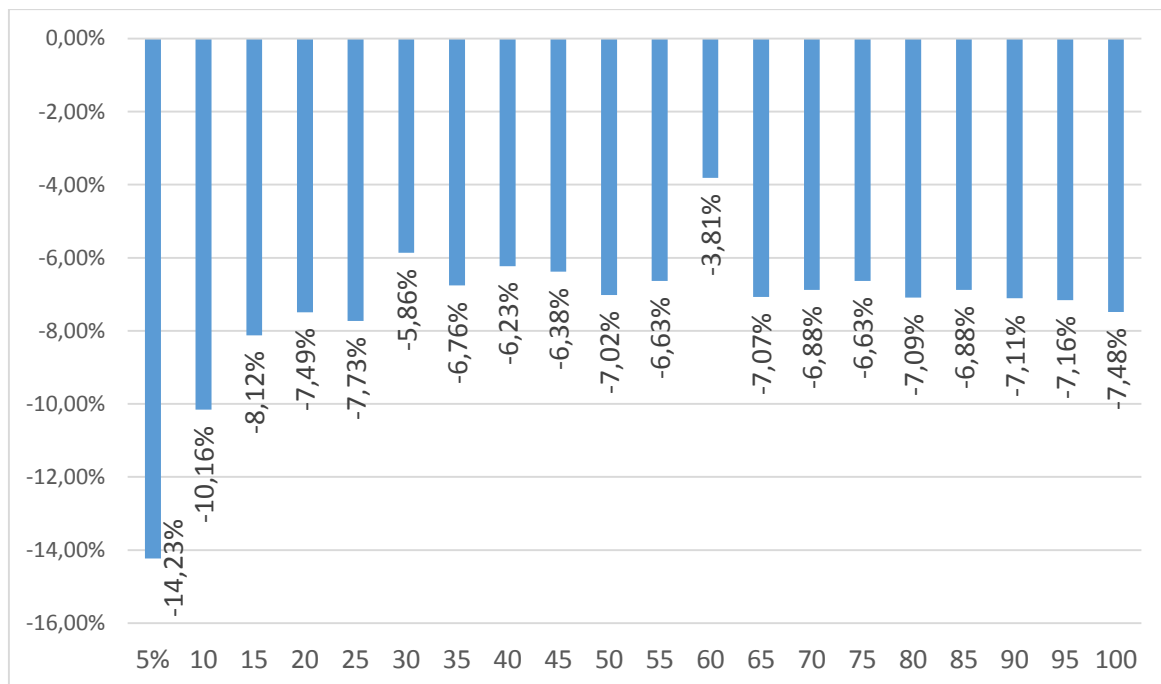
Ao analisar o gráfico por vintil de renda entre 2001 e 2014, nota-se que o crescimento experimentado pelos 5% mais pobres foi de 11% real per capita ao ano. Ou seja, é uma escadinha que vai descendo, desde esse crescimento forte entre os mais pobres até um crescimento mais modesto entre os mais ricos [gráfico 4]. Então, esse é o período de redução

de desigualdade, em que destaco essa sobreposição com o período de atuação dos programas de transferência de renda continuada como o Bolsa Escola Federal e o Bolsa Família.

**Gráfico 4A: Taxa de Crescimento Acumulada da Renda Per Capita por Vintil (2001-2014)**



**Gráfico 4B: Taxa de Crescimento da Renda Per Capita por Vintil (2014-2015)**



Fonte: FGV Social/CPS a partir de microdados da PNAD/IBGE.

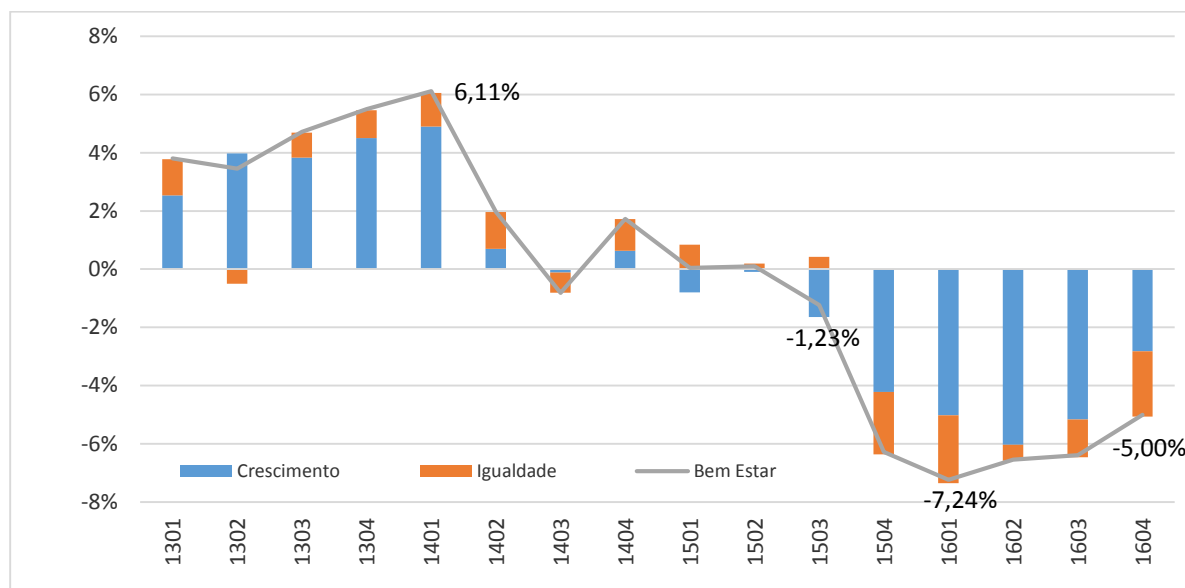
Embora a desigualdade medida por métricas usuais como o índice de Gini, não tenha aumentado em 2015, a desigualdade relevante em termos de pobreza explodiu. Basta dizer que enquanto a média de renda caiu 7%, a renda dos 5% mais pobres caiu 14%. Resultado direto do congelamento nominal do Bolsa Família em 2015 quando as taxas de inflação e de desemprego atingiram os 2 dígitos. O salário mínimo que indexa a maior parte dos gastos sociais e previdenciários brasileiros teve ganho real em 2015 fazendo com que a renda per capita dos grupos mais diretamente por ele afetados entre os percentis 60 e 65% caísse menos: 3,8%. Os mais pobres tiveram a sua crise dobrada em relação à média geral da nação enquanto os brasileiros medianos tiveram a sua perda reduzida à metade. Esta troca de menos Bolsa Família por mais gastos previdenciários foi desvantajosa em termos da trajetória do binômio social /fiscal.

Adotamos políticas focalizadas e a pobreza e a desigualdade caíram, mas o problema nosso talvez seja que não adotamos só isso. Os gastos públicos e as transferências cresceram para os pobres e também para os não pobres. Jogamos dinheiro de helicóptero em certo sentido. Acho que a novidade, talvez, é que as comportas do helicóptero foram abertas sobre os pobres também.

O quadro atual é preocupante, como mostra a Pnad Contínua, que vai até o 1º semestre [de 2016]. Só renda do trabalho, que é o que a Pnad Contínua pega. Até 2014 víamos o bem-estar social crescendo a 6,5% ao ano, pela Pnad, nessa combinação de crescimento com redução de desigualdade [gráfico 5]. A macroeconomia já vinha andando de lado desde o começo da década, desde 2012 pelo menos, mas a renda ainda crescia mais. Até durou bastante. Esse período em que não houve queda de renda nem de desigualdade foi até meados de 2015 pela Pnad Contínua. Tem certa discordância de base, mas o que observamos no último trimestre do ano passado e no primeiro deste ano é uma queda de 7,2% do bem-estar social, uma queda forte. É a primeira vez desde 1992 em que renda cai e a desigualdade aumenta no mesmo ano. Estávamos há 17 anos sem aumento forte de desigualdade, mas isso está acontecendo agora, então é uma coisa extremamente preocupante.



**Gráfico 5: Crescimento, Equidade e Bem-Estar Social Trabalhistas - Taxas de Crescimento em 12 meses**



Fonte: FGV/CPS a partir de microdados da PNADC/IBGE.

E confesso que em idos de 2016 eu estava, ainda mais preocupado, porque esse aqui é só o lado da renda do trabalho e nosso Bolsa Família estava congelado há dois anos, em termos nominais, com inflação já a dois dígitos, 10% ao ano. Então, a pobreza estava subindo pelo mesmo caminho em que ela tinha caído no período anterior. O quadro é preocupante, a desigualdade está aumentando. A desigualdade de renda, do trabalho foi muito resiliente ao processo. O mercado de trabalho resistiu.

Se bem que se olharmos os dados, vamos ver a imagem, que estamos na beira do precipício. Acho que estamos na beira do precipício mesmo, temos que levar essa situação com muita seriedade. Mas, em certo sentido, estamos surpreendentemente próximos ainda do topo. Já descemos um barranco, que é mais ou menos o que esse dado mostra, mas estamos, ainda, próximos da menor desigualdade, da menor taxa de pobreza. Ainda temos muito o que proteger.

Então, como fazer isso dada a restrição fiscal atual?

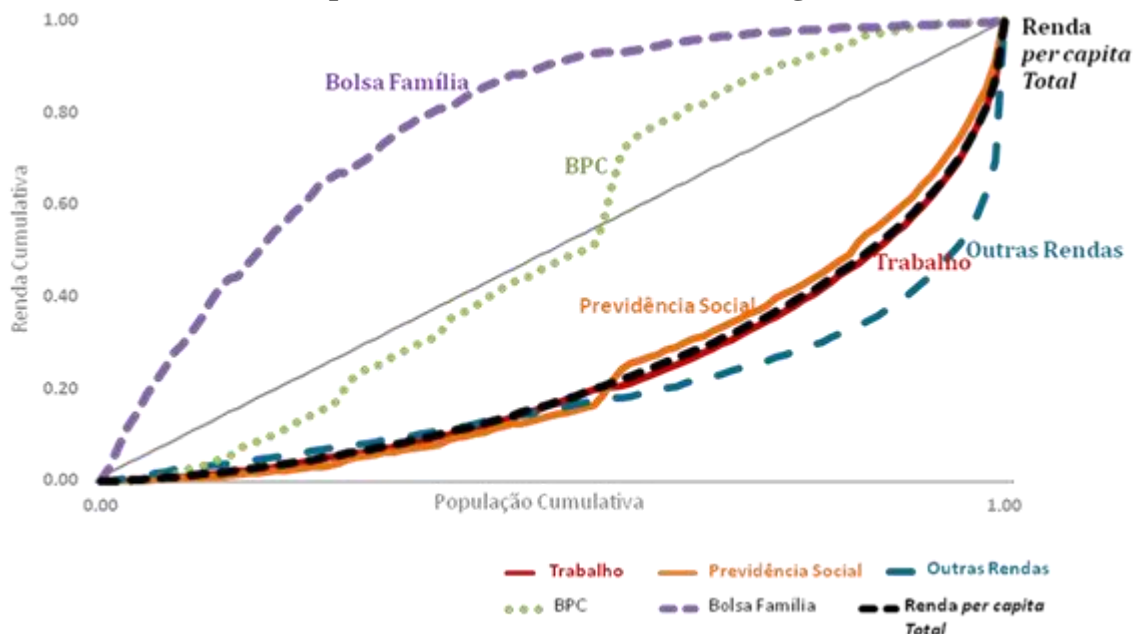
Tem alguns dados positivos e talvez eu esteja agarrado às rochas, positivamente. Alguns dados mostram isso ali, em abril, hoje saiu um dado da Pnad Contínua, mas aí confesso a vocês que é mais otimismo.

### 3. Políticas de Rendas

Em 26/06/2016 foi anunciado um reajuste forte do Bolsa Família, 12,5%, após dois anos congelado. Eu tive a oportunidade de saudar no próprio dia o ministro do Desenvolvimento Social, por passar pelo teste do bom senso. Quando eu soube da indicação do ministro Osmar Terra, fiquei muito satisfeito, eu o conheci há alguns anos em um seminário que eu organizei na FGV sobre primeira infância. É um dos precursores do tema no país, logo: “a visão de longo prazo está garantida”. Eu estava um pouco ansioso vendo todas as aposentadorias e pensões subindo junto com o salário mínimo, com a inflação. O Bolsa Família, que vai ao mais pobre, não estava preservado.

O [gráfico 6] apresenta maneira mais geral de representar a desigualdade. São as várias fontes de renda e a chamada a Curva de Concentração parente próximo da Curva de Lorenz. Quanto maior essa barriga, maior a desigualdade. Veja que a desigualdade da previdência social é quase igual à desigualdade da distribuição de renda total. Então você aumentar a previdência social é tencionar a parte fiscal com efeito distributivo próximo de zero. O BPC, que é uma política de combate à pobreza, vai para o lado negativo, assim, no sentido de reduzir desigualdade de uma maneira líquida. O Bolsa Família é essa curva que está em outro quadrante. Então, o Bolsa Família, de fato, é uma tecnologia de combate à desigualdade, frontal, de uma qualidade diferente das demais. Aqui no BPC e na Previdência temos essa descontinuidade, ligado ao salário mínimo, relacionada com o ponto de maior preservação de renda citada no gráfico 4B.

Gráfico 6: Impacto do Bolsa Família sobre Desigualdade de Renda



Fonte: Neri, Vaz e Ferreira (2013) a partir dos Microdados PNAD 2012/IBGE.

Então, o primeiro ponto é que o salário mínimo não é mais “a” política de combate à pobreza. E, falar nisso aqui no Brasil, durante alguns anos, ou falar de reforma da previdência era quase uma coisa proibida.

Olhando só a renda do trabalho, que é três quartos da renda total, houve um grande aumento da desigualdade. Se o Bolsa Família continuasse congelado, seria uma volta grande. Você voltaria dois ou três anos dos bons em apenas um e sem muitos efeitos fiscais. Acho que esse é o ponto importante desse reajuste.

O segundo ponto que eu quero trazer é que o Bolsa Família e as transferências públicas todas têm um efeito multiplicador na economia. Fizemos um trabalho em que se calculou esse efeito [gráfico 7]. Quer dizer, eu estava só falando do efeito direto, mas levando em conta todas as interações econômicas, esses aqui são os multiplicadores que geram efeitos indiretos sobre o produto e a renda.

**Gráfico 7: Efeitos multiplicadores das transferências sociais sobre o PIB**



Programa Bolsa Família (PBF)	Regime Geral de Previdência Social (RGPS)
Benefício de Prestação Continuada (BPC)	Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS)
Seguro Desemprego	Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS)
Abono Salarial	

Fonte: Neri, Vaz e Ferreira (2013) a partir da MCS de 2009.

No Brasil temos hoje uma restrição dupla de oferta e, agora, de demanda. Mas se quisermos uma estratégia para recuperar a economia rapidamente, o Bolsa Família tem o

multiplicador três vezes maior do que a previdência, seja o regime do setor público, seja o regime de previdência dos trabalhadores do setor privado. Por que o Bolsa Família, ao transferir renda, tem essa capacidade superior de multiplicar o produto? Porque ele vai ao pobre. O pobre consome aquela renda, faz as rodas da economia local girar, isso tem um efeito multiplicador. Mas não queremos falar só de renda.

Vou chamar a atenção para um ponto de um trabalho que estamos desenvolvendo, mostrando um efeito das condicionalidades do Bolsa Família. Usamos uma hipótese de identificação, que separa quem faz 16 anos logo depois de 31 de dezembro de quem faz logo antes. São pessoas de idade quase igual, mas quem nasceu até dezembro não é elegível para receber o Bolsa Família, enquanto quem nasceu em janeiro ou fevereiro é elegível. O tempo na escola dos dois grupos é diferente. Quem nasceu em novembro ou dezembro tem 2,9 horas/dia de aula. Quem nasceu em janeiro ou fevereiro – ou seja, quem é legível ao Bolsa Família – tem 3,3 horas/dia de aula. É uma descontinuidade visível a olho nu e isso também estávamos perdendo com o congelamento, pois esse efeito de incentivo se torna menos forte. Estamos desenvolvendo esse trabalho e analisando alguns canais de impacto, sobre presença, sobre matrícula. Não rejeitamos a hipótese de que o programa está causando impacto nessas variáveis. Acho até um efeito, que não é planejado, do Bolsa Família sobre a jornada escolar.

Sobre tudo aquilo que impacta o tempo das crianças na escola – inclusive, para aqueles que têm zero hora de estudo, diminuir essa proporção de zeros e colocar na escola, considerando faltas, também objeto das condicionalidades e uma carga muito baixa de jornada escolar. Não rejeitamos empiricamente a ocorrência de cada um destes efeitos. Aqui no Brasil, através do Bolsa Família, temos adotado a estratégia que eu acho correta de incentivar os meios, porque está ao alcance das crianças, dos pais, mas talvez esteja na hora de começarmos a incentivar também os fins. Obviamente, é difícil fazer. Por exemplo, incentivar que melhore uma nota, coisas desse tipo, como uma autêntica bolsa de estudos. Participei do desenho e da implementação desse programa no município do Rio de Janeiro, que faz isso, então estou tirando um pouco da experiência carioca. Existem várias possibilidades.

O Bolsa Família, a partir do Brasil Carinhoso e dali em diante, começou a adotar um procedimento de completar o hiato de pobreza que foi iniciado no Rio em 2010. Quer dizer, dá mais para quem tem menos, o que é uma coisa simples e que melhora a efetividade. Só que o problema disso – eu é que você cria um incentivo maior ainda para as pessoas deixarem de reportar a sua renda.

Se eu for ao meu aluno de Microeconomia e falar “Qual é a tua renda? A regra do programa é essa”, ele vai ter incentivo de dizer que a renda dele é zero. Assim, é um incentivo

básico. Obviamente, se isso acontece ou não acontece, isso é uma questão empírica.

O que defendo e que foi adotado no programa do Rio é um medidor de renda permanente, que nada mais é do que um índice de pobreza, um índice de renda multidimensional, que leva em conta todas as variáveis do Cadastro Social Único. A escolaridade da mãe, a escolaridade do pai, a escolaridade de todas as crianças, o nível, o atraso escolar, se está na escola pública ou privada, as condições da moradia, o tipo de teto, o tipo de chão, isso é um exemplo da riqueza de variáveis do Cadastro Social Único. Tem a presença de grupos vulneráveis, e muitas vezes uma pessoa com deficiência tem despesa mais alta por conta da deficiência. Então, não necessariamente é só um modelo de estimativa de renda.

Defendo isso fortemente, como critério de implementação. O custo de implementar isso é baixo. Obviamente, o programa é focalizado, como mostrei. Mas esses programas têm que evoluir. Sei que isso está em discussão e queria dar a minha posição, a minha visão. Tenho a experiência lá do Rio, tanto do estado como do município, desde 2010. Vi essa experiência de programas locais. No Município do Rio de Janeiro, a renda dos 5% mais pobres estava crescendo 25% ao ano, com um custo fiscal baixo. Este tipo de inovação é importante, os programas precisam evoluir. Temos de pensar no Bolsa Família 2.0; 3.0 ou no Bolsa Escola Federal 4.0. É um processo em evolução.

Para concluir, há um arcabouço de impacto no desenho desses programas de transferência de renda. Uma diferença de um programa tipo Bolsa Família é que você dá o dinheiro na mão da mãe. Isto parece uma grande sabedoria, embora devamos reconhecer que não temos testado isso: qual a efetividade desse efeito? Faz todo sentido, mas fizemos um teste deste tipo para o BPC, que dá a renda para o idoso. Em que medida a saúde das outras pessoas do domicílio dele melhora? O que o resultado mostra é que melhora, mas não melhora tanto quanto a dele mesmo. Então, há um altruísmo parcial e temos muito a visão do idoso como um sujeito que vai redistribuir para os demais parentes, como arrimo de família. Temos de testar isso empiricamente. Mesmo porque, as famílias de idosos são famílias pequenas, limitando esse efeito.

Além desse efeito direto sobre orçamento familiar corrente, há o efeito de bem-estar diretamente via oferta de serviços públicos, seja transporte vinculado ao Cadastro Único, com Bilhete Único para quem é pobre, seja para ter acesso a mercado, ao Estado. Temos estudado complementarmente programas de incentivo de oferta de saneamento básico usando a plataforma do Cadastro Único. O que mostramos foi o seguinte: quando a pessoa recebe mais renda, melhora luz, melhora água, melhora acesso a todos os bens duráveis, mas esgoto não melhora, porque esgoto não é problema dele, é problema dos outros. É dele também, mas uma

dimensão onde predomina as externalidades. No mesmo bloco de geração de renda e condicionalidades, há ainda a agenda do efeito de usar a estrutura de oferta de creches, sobre a disponibilidade de trabalho da mãe.

Há ainda a agenda de fornecer mercados decentes aos pobres. Porque você precisa de defesa do consumidor, precisa de educação financeira, mas, agora, há pouco tempo, foi incorporado, via Caixa, a possibilidade dos beneficiários do Bolsa Família fazerem compras com cartão de débito, cartão de movimentação de conta corrente, através do cartão Bolsa Família. Não nas agências da Caixa Econômica apenas, mas também nas lotéricas. Esse é um caminho bem pavimentado. Já tínhamos testado e mostrado que os beneficiários do Bolsa Família têm mais acesso a serviços financeiros, já tinham e agora você está consolidando esse canal.

Em suma, é fundamental usar a renda permanente, seja qual for o nome que se dê, mas é um indicador multidimensional. Só que como que você determina a saída do programa? Acho que temos uma fórmula, uma estratégia. Se você incorpora a educação dos filhos e outras variáveis afetadas pelo programa, você tem mais do que uma porta de saída do programa, as uma porta de entrada aos mercados que é endógena. Quer dizer, damos o hiato que falta para a renda permanente chegar até a linha de pobreza e se o programa é bem-sucedido, as crianças acumulam educação, têm menos atraso escolar e esse hiato vai fechando. É uma saída natural para o programa, a medida que se dá recursos e se vai saldando as dívidas sociais, o tamanho do programa para aquela família diminui.

A estratégia adotada, de usar medidas internacionais, as medidas das metas do milênio, agora as metas do desenvolvimento sustentável. Olhando meta de extrema pobreza, que em 2014 estava em 2,4%. A discussão é totalmente dominada por erros de medida, dada a variabilidade observada na série histórica. No ano passado, foi excepcional, teve uma queda muito forte em percentual do que havia antes, mas é uma queda de 3% para 2,4% em 2014, que está no intervalo de confiança ou muito próxima disso. Eu particularmente proponho subir a linha, a meta 10 de prosperidade partilhada dos objetivos do desenvolvimento sustentável (ODSs) das Nações Unidas voltada aos 40% mais pobres parece ser um caminho interessante.

O Bolsa Família tem a sabedoria de buscar as mães. Agora, o que detectamos lá no Rio de Janeiro foi: e quando a família não tem mãe? Quando o filho não mora com a mãe? Dá um nó no programa que por bons motivos busca as mães. E são crianças mais pobres. Então, foi criado um processo de busca ativa dos estudantes sem mães para suprir esta dificuldade detectada dos estudantes sem mães.

As regras de transição do Bolsa Família para outros segmentos de renda mais altos, não

estão trabalhadas. Como você tem nos Estados Unidos com o Earned Income Tax Credit (EITC) ou com a Renda Mínima de Inserção da França. São regras de transição que transformam escadas em rampas. Não se pode ter programas estanques, temos que integrá-los de maneira mais suave. Precisaria ter uma conexão com o programa de abono salarial e o salário família, por exemplo. Tem que ter um contínuo de programas, não programas estanques, e estas experiências internacionais podem nos inspirar.

Só resalto mais um ponto, porque venho observando que tem uma discussão na Câmara e que eu queria dar uma palavra de apoio. Isso está no programa do Rio, que é condicionar à presença dos pais na escola, de dois em dois meses, aos sábados. O efeito é gigantesco! É simples e aumentou de 30% para 70% a presença dos pais nestas reuniões. É simples, está ao alcance deles, porque é um sábado por bimestre.

Tem ainda esses pontos de incentivo a melhoras de desempenho, com prêmios associados a provas e outras avaliações, essencialmente. Como você implementa isso é muito importante, mas a ideia é: a melhora de desempenho é que deve ser premiada e não o nível de desempenho. Há formas de fazer isso.

A literatura mostra que é muito importante você alinhar incentivos entre os atores sociais: pais, alunos, professores, colocar todos na mesma página. Os resultados para do economista Roland Fryer sobre isso são contundentes. Quando você integra, o efeito do todo é maior do que a soma das partes, dos efeitos isolados.

E, finalmente, uma coisa que não fazemos no Brasil, nem na mínima escala, é a avaliação aleatória dos impactos. Monitorar a gente faz bastante, mas a única coisa que realmente é avaliada no Brasil, é através da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal (CAPES). A CAPES é a única agência que realmente avalia, porque são pares avaliando outros pares. O Estado brasileiro se acostumou a não ser avaliado. Temos que mudar isso, de uma maneira decisiva. É a prioridade, principalmente, em um momento de ajuste fiscal. Se não soubermos separar o joio do trigo, agora, vamos perder uma oportunidade histórica de dar um salto de qualidade na nossa política social.

## Apêndice 1: Decomposição Datt-Ravallion

$$P_{t+n} - P_t = G(t, t+n; r) + D(t, t+n; r) + R(t, t+n; r)$$

$$G(t, t+n; r) \equiv P\left(\frac{z}{\mu_{t+n}}, L_r\right) - P\left(\frac{z}{\mu_t}, L_r\right);$$

$$D(t, t+n; r) \equiv P\left(\frac{z}{\mu_r}, L_{t+n}\right) - P\left(\frac{z}{\mu_r}, L_t\right)$$

Onde:

$P_t$  = Medida de pobreza no instante t

G = Componente de Crescimento no intervalo

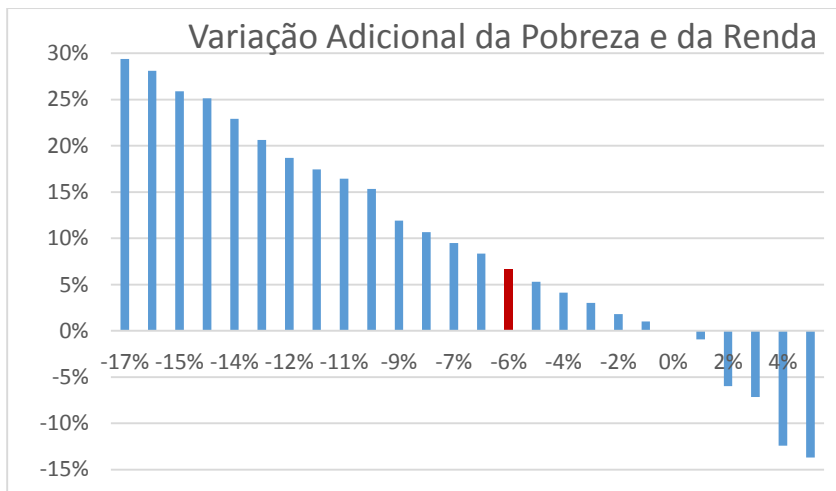
D = Componente Distributivo no intervalo

R = Resíduo multiplicativo no intervalo

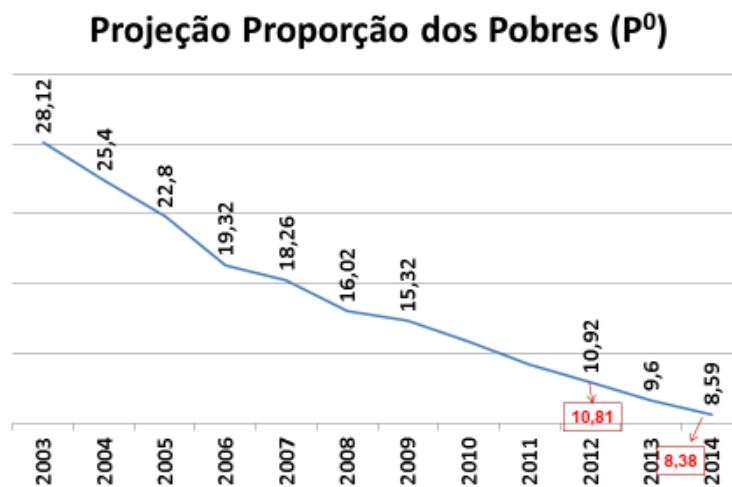
Z = Linha de Pobreza

$\mu_t$  = Média de Renda no instante t

$L_t$  = Curva de Lorenz no instante t



Segue referência prévia de projeções usando esta mesma metodologia Neri (2011) pag 95.



Fonte: FGV Social/CPS a partir dos microdados da PNAD/IBGE  
 Linha de Pobreza RS 223 a preços médios nacionais de 2014 ajustados por diferenças regionais de custo de vida Ferreira et al (2003)  
 Projeções Neri (2011) pag. 95 com microdados até 2009 - em Vermelho valores observados a posteriori



## Apêndice 2: O Coeficiente de Gini: Imputação por Fontes de Renda

O bem-estar social médio do  $i$ -ésimo componente de renda pode ser escrito como:

$$W_i = \mu_i(1 - C_i) = \mu_i E_i$$

Onde  $C_i$  é o índice de concentração do  $i$ -ésimo componente de renda. O índice de concentração  $C_i$  informa como o  $i$ -ésimo componente de renda é distribuído entre os intervalos de renda. O índice de concentração varia entre -1 e +1. Suponha que o  $i$ -ésimo componente de renda é a renda recebida pelos beneficiários do Programa Bolsa Família (PBF), se nesse caso o índice de concentração for 0, então todos os indivíduos na sociedade serão igualmente beneficiários. Se  $C_i = -1$ , então a pessoa mais pobre recebe todos os benefícios do programa, enquanto se  $C_i = +1$ , então a pessoa mais rica será a única beneficiária. O índice de concentração é a medida de desigualdade de um componente de renda. Portanto, a medida de igualdade do  $i$ -ésimo componente de renda é definida como  $E_i = (1 - C_i)$ . Quanto maior for o valor de  $E_i$ , mais equitativa será a distribuição do  $i$ -ésimo componente de renda.  $E_i$  será igual a 1 se todos os indivíduos receberem o mesmo  $i$ -ésimo componente de renda. Logo, temos um *benchmark*: o  $i$ -ésimo componente de renda é distribuído de forma mais igualitária (desigual) se  $E_i$  é maior (menor) do que 1.

### Medição

Suponha que  $\mu_t$  é a média da renda per capita em um ano  $t$  e  $\mu_{it}$  é a média do  $i$ -ésimo componente de renda no ano  $t$ . Então,

$$\mu_t = \sum_{i=1}^k \mu_{it}$$

Logo, podemos mostrar que

$$\Delta \ln(\mu_t) \sim \frac{1}{2} \sum_{i=1}^k \left( \frac{\mu_{i(t-1)}}{\mu_{(t-1)}} + \frac{\mu_{it}}{\mu_t} \right) \Delta \ln(\mu_{it})$$

Onde a taxa de crescimento da renda per capita média é a média ponderada das taxas de crescimento dos componentes da renda individual – com os pesos proporcionais a média da participação da renda em cada período. Essa equação informa a magnitude da contribuição de cada componente da renda à taxa de crescimento da renda per capita média.

Suponha que  $W_t$  é o bem-estar social no ano  $t$  e  $W_{it}$  é o bem-estar social do  $i$ -ésimo componente de renda, então temos que

$$W_t = \sum_{i=1}^k W_{it}$$

Logo, podemos mostrar que

$$\Delta \ln(W_t) \sim \frac{1}{2} \sum_{i=1}^k \left( \frac{W_{i(t-1)}}{W_{(t-1)}} + \frac{W_{it}}{W_t} \right) \Delta \ln(W_{it})$$

Onde a taxa de crescimento do bem-estar social é a média ponderada das taxas de crescimento do bem-estar social dos componentes de renda individual – com os pesos proporcionais a média da participação do bem-estar social em cada período. Essa equação informa a magnitude da contribuição de cada componente da renda à taxa de crescimento do bem-estar social.

A taxa de crescimento pró-pobre se dá a partir de

$$g_t = \Delta \ln(W_t) - \Delta \ln(\mu_t)$$

Revelando a contribuição de cada componente de renda para a taxa de crescimento pró-pobre da renda per capita total.

### **Bibliografia:**

Deaton, A. *The great escape: health, wealth and the origins of inequality*. Princeton and Oxford: Princeton University Press, 2013.

Ferreira, F. H. G. ; Lanjouw, P.; Neri, M. C.. A robust poverty profile for Brazil: Using multiple data sources. *Revista Brasileira de Economia*, Rio de Janeiro, v. 57, n.2, p. 59-92, 2003.

Kakwani, N.; Neri, M.C.; Son, H. *Linkages between pro-poor growth, social programs and the labor market: The recent Brazilian experience*. World Development, 2010.

Neri, M. C. Income policies, income distribution, and the distribution of opportunities. In: Lael Brainard; Leonardo Martinez-Diaz.. (Org.). *Brazil as an Economic Superpower?: understanding Brazil's changing role in the Global Economy*, 2009, v. 1, p. 221-26

Neri, M. C.. *A nova classe média: o lado brilhante da base da pirâmide*. São Paulo: Saraiva, 2011. 312 p.

Neri, M.C., “Evolução Social, Superação da Crise e os Programas de Transferência de Renda” - “A Volta do Crescimento: Uma Agenda de Reformas para a Superação da Crise” - Gilmar Ferreira Mendes e Paulo Gustavo Gonet Branco (org), Escola de Administração de Brasília / IDP - Abril/2017

Neri, M. C. Sistemas de pagamento subnacionais baseados no Bolsa Família. In: Tereza Campello, Marcelo Côrtes Neri. (Org.). *Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania*. 1ed.Brasília: IPEA, 2013, v. 01, p.125-136

Neri, M. C.; Vaz, F. M. ; Souza, P. H. G. F. . Efeitos macroeconômicos do Programa Bolsa Família: Uma análise comparativa das transferências sociais. In: Tereza Campello, Marcelo Côrtes Neri. (Org.). *Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania*. 1ed.Brasília: IPEA, 2013, v. 01, p. 193-206.

Stiglitz, J. E.; Sen, A; Fitoussi, J.P. *Mismeasuring our lives: Why GDP doesn't add up*. New York: The New Press, 2010.