

TEXTO PARA DISCUSSÃO Nº 2

IMPACTO DOS PROGRAMAS OFICIAIS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA SOBRE A POBREZA NAS UNIDADES DA FEDERAÇÃO BRASILEIRA

Reynaldo Fernandes *
Fabiana de Felício **

Brasília, setembro de 2003.

* Diretor-Geral da Esaf e professor licenciado do Departamento de Economia da Fearp/USP

** Mestranda do Departamento de Economia da FEA/USP

GOVERNO FEDERAL
MINISTÉRIO DA FAZENDA
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO FAZENDÁRIA - ESAF

Diretor-Geral da Esaf
Reynaldo Fernandes

Diretor-Geral-Adjunto da Esaf
Amaury Patrick Gremaud

Diretor-Geral-Adjunto da Esaf
Manuel José Forero González

Diretora de Educação
Maria Cristina Mac Dowell Dourado de Azevedo

TEXTO PARA DISCUSSÃO

A série Texto para Discussão tem como objetivo divulgar resultados de trabalhos desenvolvidos pela área de pesquisa da Diretoria de Educação da Escola de Administração Fazendária, bem como outros trabalhos considerados de relevância tendo em vista as linhas de pesquisa da Instituição.

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e de inteira responsabilidade do(s) autor(es), não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista da Esaf ou do Ministério da Fazenda.

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

RESUMO

O objetivo deste estudo é obter o impacto dos programas oficiais de transferência de renda sobre a pobreza nas unidades da Federação brasileiras, bem como avaliar o tamanho dos programas e a distribuição dos gastos. Cabe ressaltar que os resultados obtidos e as análises realizadas estão limitadas às informações disponíveis no Censo Demográfico do IBGE para o ano de 2000. Os resultados permitem observar que os gastos com transferências de renda, naquele ano, estiveram muito aquém do necessário para solucionar a pobreza; e que os recursos são mal alocados, de forma que os programas atendem mais as famílias não-pobres, assim como estas recebem benefícios, em média, maiores do que os distribuídos às famílias que estão abaixo da linha de pobreza.

ABSTRACT

This paper is to analyze the impact of Brazilian cash transfer programs on regional poverty; and evaluates the extent that the official programs have targeted towards poor families. Using the Brazilian Demographic Census (2000), we show that the level of transfers should be much higher to eliminate poverty. Moreover, we find that the targeting of the Brazilian cash transfer program is inadequate, where a percentage of non-poor families receiving benefits is higher compared to the poorer ones, as well as, the non-poor families get, on average, greater transferred amounts.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	5
2 DADOS	7
3 INDICADORES	7
4 RESULTADOS	9
4.1 Impacto dos quatro programas em conjunto	9
4.2 Impacto dos programas de combate à pobreza	15
5. CONCLUSÃO	20
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	21
APÊNDICES : A – Gráficos do primeiro exercício	22
B – Gráficos do segundo exercício	29

1 INTRODUÇÃO

O Gasto Social, no Brasil, ganhou importância nos anos 1980. Mais precisamente no meio da década iniciou sua expansão, partindo de 13,3% do PIB em 1985 e chegando a atingir 19% do PIB em 1990 e 20,9% em 1995¹.

Embora nesse período tenha havido uma descentralização dos gastos, especialmente após a Constituição de 1988, o Gasto Social da União também apresentou aumento em relação ao PIB, partindo de aproximadamente 9,3% em 1985 para 11,3% do PIB em 1992, chegando a 12,47% em 1995².

Em 2000, o Gasto Social da União atingiu 15,7% do PIB e o Gasto Social Direto³ foi de cerca de R\$137 bilhões, o que corresponde a 12,5% do PIB. Para se fazer uma comparação, de acordo com o Censo demográfico (IBGE) do mesmo ano, para que todas as famílias brasileiras tivessem uma renda *per capita* mínima de meio salário mínimo, seria necessário distribuir, entre as famílias pobres, uma quantia equivalente a 2,5% do PIB nacional.

Aparentemente, esses dados sugerem que a solução para erradicar a pobreza no país é perfeitamente viável, no entanto, o número de brasileiros vivendo em famílias pobres, em 2000, ainda correspondia a 33,5% da população.

Estudos recentes em busca das causas para a contradição entre a evolução dos Gastos Sociais e a persistência da pobreza no país apontam para os erros de focalização e baixa efetividade dos gastos como prováveis explicações⁴.

Essas dificuldades são comuns a diversos países, assim, ao longo dos últimos vinte anos, muitos deles tentaram aperfeiçoar seus programas de combate à pobreza. De modo geral, seja em países desenvolvidos ou em desenvolvimento, as mudanças seguiram uma tendência de substituir a distribuição de bens (como alimentos ou vales

¹ As informações sobre gastos, para os anos de 1980 a 1992, foram retiradas de Affonso e Silva (1996) e, para o ano de 1995, de Fernandes *et al.* (1998).

² Referente ao total de Gastos Sociais federais.

³ Para se obter o Gasto Social Direto, foram excluídos do Gasto Social as transferências para estados e municípios, renúncias fiscais, subsídios, Sistema S e empréstimos (informação retirada de Levy *et al.* (2002), Tabela 1).

⁴ Sobre gastos sociais e os seus problemas de focalização, ver Barros e Foguel (2000) e Amsberg, Lanjouw e Nead (2000).

específicos para troca por determinado grupo de bens) por transferência direta de renda⁵.

Além de garantir uma renda mínima às famílias pobres, essa mudança de estratégia deve reduzir o custo dos programas de combate à pobreza; adequar, com maior facilidade, o auxílio oferecido às necessidades de cada região e de cada período; e aumentar o bem-estar dos beneficiados, que podem escolher onde aplicar o recurso recebido.

A experiência brasileira com os programas de complementação de renda iniciou-se só em 1995 quando, nos moldes do programa proposto pelo Senador Eduardo Suplicy e aprovado pelo Senado em 1991, começaram a ser implantados os Programas de Garantia de Renda Mínima (PGRM) em alguns municípios brasileiros.

No ano de 2000, no entanto, os gastos federais com esses programas representavam ainda pouco mais de 0,25% dos Gastos com Transferências Sociais e 18,5% dos Gastos com Assistência Social⁶, o que é pouco para caracterizar uma mudança no perfil dos programas de combate à pobreza no país.

Levando-se em conta, também, que até o ano 2000 os PGRM ainda eram essencialmente municipais⁷, não é difícil imaginar que não tenham gerado impactos nacionais sobre a pobreza.

Alguns estudos já trataram dos PGRM locais, como os casos pioneiros de Paranoá (DF) e Campinas (SP)⁸, no entanto, seria precipitado avaliar os resultados e tirar conclusões a partir de informações disponíveis sobre os programas, devido à pequena abrangência dos dados e à dificuldade de compatibilizá-los com outras bases

⁵ Pode-se citar o programa adotado pela França, RMI (Renda Mínima de Inserção), e o Progres (Programa de Educación, Salud y Alimentación), implantado no México. Para outros exemplos e mais detalhes, consultar Lavinias (1998).

⁶ De acordo com Levy *et al.* (2002), Tabela 3, os Gastos com Transferências Sociais incluem 1) benefício previdenciário; 2) despesa com pessoal inativo da União; 3) benefícios da LOAS; 4) gastos com assistência social; 5) programas relacionados a trabalho e emprego; 6) gastos com educação; e 7) gastos com sistema de saúde. Já os Gastos com Assistência Social (4), em 2000, incluem quatro programas: Alimentação e Nutrição, Programas de Renda Mínima, Jornada Escola Ampliada e Bolsa-Criança Cidadã.

⁷ O programa Bolsa Escola Federal, principal programa de transferência de renda atual, só começou a vigorar em 2001. Os programas federais de transferência existentes eram Programa de Renda Mínima e Bolsa-Criança Cidadã, que tiveram início em 1999 e 2000, respectivamente.

⁸ Ver Sabóia e Rocha (1998) e Lopes (1999) sobre os programas implantados no Paranoá e em Campinas, respectivamente.

de dados. Não se tem, portanto, a dimensão do impacto desses programas sobre a pobreza no país.

O que se pretende com este estudo é avaliar, por unidade da Federação e para o país, o impacto, sobre a pobreza, das transferências de renda realizadas por meio de programas oficiais, o que será feito a partir de informações disponíveis no Censo - IBGE do ano de 2000. Além disso, será realizada uma avaliação do tamanho dos programas e da distribuição dos gastos. Cabe ressaltar que os resultados obtidos e as análises realizadas estão limitadas às informações disponíveis na base de dados utilizada.

2 DADOS

Serão utilizados neste estudo os microdados referentes ao Censo Demográfico realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) em 2000. O censo inclui em seu questionário uma pergunta que investiga o recebimento de renda proveniente de algum dos seguintes programas oficiais de transferência de renda: Bolsa-Escola, Renda Mínima e auxílio ao deficiente físico e mental. A questão inclui ainda o recebimento de seguro-desemprego, que exige uma avaliação distinta dos demais por tratar-se de um seguro para trabalhadores do setor formal e não de um programa assistencial focado na parcela pobre da população.

Vale ressaltar que não é possível separar os tipos de benefício por causa da forma como a questão foi realizada, portanto, será feita a tentativa de separar apenas o seguro-desemprego, que tem objetivo distinto dos demais e segue regras específicas cuja característica principal é facilmente observável – o desemprego do beneficiário.

Em vista disso, os resultados serão apresentados, na seção 4, de duas formas: (a) foram considerados como renda de transferência os quatro programas citados (incluindo o seguro-desemprego); (b) o seguro-desemprego foi mantido na renda familiar, porém não foi considerado proveniente de renda de transferência.

3 INDICADORES

Para avaliar o impacto dos benefícios concedidos, será utilizado o indicador mais simples de pobreza, proporção de indivíduos pobres na população, pois o

objetivo aqui é verificar o desempenho dos programas oficiais de transferência de renda na redução da pobreza⁹.

Será possível verificar o impacto de tais transferências sobre a condição de pobreza da família observando-se a renda familiar *per capita* com e sem os benefícios. Ou seja, de forma agregada, uma comparação entre a proporção de pobres, antes e depois dos programas de transferência de renda, fornece uma medida da eficácia de tais programas.

Também será realizada uma avaliação do grau de focalização dos gastos por meio de medidas como grau de cobertura do programa (proporção de famílias pobres em que alguém da família recebeu ao menos um dos benefícios citados) e vazamento (quantas, entre as famílias beneficiadas, não são pobres).

Algumas outras medidas indicativas de tamanho dos programas e de distribuição dos gastos entre a população também serão apresentadas na próxima seção.

Todos os indicadores foram calculados para duas situações diferentes: na primeira, toda a renda declarada como transferência recebida foi considerada para o exercício, ou seja, as avaliações baseiam-se na renda de transferência recebida pelas famílias, que inclui o seguro-desemprego.

O exercício seguinte desconsiderou, entre as transferências recebidas, as que poderiam ser provenientes de seguro-desemprego. Assim, a renda proveniente de seguro-desemprego foi adicionada à renda familiar, mas não à renda de transferência recebida de programas oficiais¹⁰.

⁹ Foram considerados pobres os indivíduos pertencentes a famílias cuja renda familiar *per capita* não atinge meio salário mínimo, que, em setembro de 2000, era R\$75,50.

¹⁰ Considerou-se a transferência recebida como seguro-desemprego (SD) quando o beneficiário estava desempregado e recebia mais de um salário mínimo de benefício. Os principais erros incluídos nessa seleção referem-se à possibilidade de o indivíduo estar recebendo o seguro e trabalhando no mercado informal (subestimando a parcela de SD) e aos desempregados que recebem algum dos outros auxílios, em conjunto com o SD ou com valor superior a um salário mínimo (superestimando a parcela de SD).

4 RESULTADOS

4.1 Impacto dos quatro programas em conjunto

Utilizando-se os valores originais do Censo 2000 para as transferências de renda recebidas pelas famílias, provenientes de programas oficiais (Bolsa-Escola, Renda Mínima, auxílio ao deficiente físico e mental e seguro-desemprego), foram calculados indicadores de pobreza, cobertura e vazamento dos programas, distribuição dos gastos e tamanho dos programas¹¹, que estão apresentados nas Tabelas 1 e 2.

¹¹ O 'tamanho do programa' não engloba os gastos operacionais (gastos administrativos, com pessoal, com material de consumo, com processamento bancário, com eventuais serviços de terceiros, etc.).

Tabela 1. IMPACTO DOS PROGRAMAS OFICIAIS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA SOBRE A POBREZA (Renda Mínima, Bolsa-Escola, Auxílio ao Deficiente e Seguro-Desemprego) - Censo 2000

	(A)	(B)	(C)	(D)	(E)	(F)	(G)
UF	Pobreza sem transferência (%)	Pobreza com transferência (%)	Cobertura (famílias) (%)	Vazamento (famílias) (%)	Transferência média para famílias pobres (R\$)	Transferência média para famílias não- pobres (R\$)	População
AC	49,84	49,71	0,76	58,87	168	215	552.056
AL	62,57	62,37	2,02	23,72	92	190	2.808.213
AM	54,38	54,19	1,17	50,17	168	236	2.789.309
AP	45,21	44,76	3,86	36,25	163	180	470.580
BA	55,95	55,69	2,87	29,33	97	175	12.961.508
CE	57,61	57,33	1,67	38,97	146	187	7.342.143
DF	18,57	17,24	13,89	48,96	170	185	2.008.485
ES	28,96	28,62	3,67	54,53	135	183	3.070.670
GO	28,01	27,51	7,13	46,52	88	125	4.963.767
MA	67,38	67,20	1,28	26,93	113	181	5.598.213
MG	30,96	30,58	3,89	49,99	193	143	17.736.069
MS	30,28	29,69	5,69	37,72	138	169	2.057.692
MT	29,11	28,91	1,87	60,47	178	203	2.479.438
PA	53,08	52,78	1,56	42,14	185	211	6.114.942
PB	55,84	55,51	2,79	31,50	107	153	3.413.944
PE	52,10	51,76	3,82	25,30	103	160	7.865.063
PI	62,42	62,12	1,46	31,94	164	162	2.810.732
PR	24,82	24,44	3,02	63,57	197	216	9.486.986
RJ	20,40	20,12	3,02	64,01	195	216	14.234.783
RN	51,68	51,40	2,38	36,17	116	162	2.751.544
RO	36,00	35,83	1,08	61,94	199	210	1.369.615
RR	39,14	38,99	2,63	50,41	96	155	319.969
RS	20,91	20,50	4,06	63,84	196	211	10.087.706
SC	17,31	16,97	4,10	72,59	197	205	5.313.333
SE	54,74	54,50	4,05	21,98	68	143	1.769.659
SP	15,39	15,14	3,06	73,16	231	239	36.652.366
TO	51,47	51,13	3,62	38,49	84	118	1.143.889
BRASIL	33,92	33,60	3,00	52,52	154	199	168.172.674

FONTE: Censo 2000, IBGE

Tabela 2. GASTO NECESSÁRIO E CUSTO DOS PROGRAMAS (Renda Mínima, Bolsa-Escola, Auxílio ao Deficiente e Seguro-Desemprego)
- Censo 2000

UF	(H) Gasto necessário (R\$)	(I) Custo das transferências (R\$)	(J) Custo das transferências para pobres (R\$)	(L) Custo das transferências para não-pobres (R\$)	(M) (I)/(H) (%)	(N) (J)/(H) (%)	(O) (J)/(I) (%)	(P) Gasto necessário em percentual do PIB local (*)	(Q) Custo das transferências em percentual do PIB local (*)
AC	11.375.160	216.912	76.446	140.465	1,91	0,67	35,24	8,02	0,15
AL	77.777.072	1.216.277	741.225	475.051	1,56	0,95	60,94	13,29	0,21
AM	69.709.568	1.499.813	622.781	877.031	2,15	0,89	41,52	4,43	0,10
AP	8.637.502	459.859	282.529	177.329	5,32	3,27	61,44	5,27	0,28
BA	304.117.664	8.203.252	4.686.478	3.516.774	2,70	1,54	57,13	7,57	0,20
CE	179.912.016	4.318.520	2.380.276	1.938.244	2,40	1,32	55,12	10,38	0,25
DF	13.647.814	4.647.129	2.274.416	2.372.712	34,05	16,67	48,94	0,55	0,19
ES	29.841.190	2.902.935	1.105.194	1.797.741	9,73	3,70	38,07	1,66	0,16
GO	45.571.848	5.176.857	2.325.014	2.851.843	11,36	5,10	44,91	2,52	0,29
MA	167.161.904	1.935.292	1.217.749	717.542	1,16	0,73	62,92	21,79	0,25
MG	192.808.392	17.599.244	10.122.237	7.477.007	9,13	5,25	57,52	2,18	0,20
MS	21.167.012	2.192.812	1.257.842	934.970	10,36	5,94	57,36	2,14	0,22
MT	25.586.198	1.192.496	347.084	845.412	4,66	1,36	29,11	2,30	0,15
PA	132.172.952	3.734.088	2.038.755	1.695.333	2,83	1,54	54,60	8,39	0,24
PB	78.329.680	2.264.661	1.366.628	898.032	2,89	1,74	60,35	10,18	0,29
PE	169.796.800	5.866.010	3.841.625	2.024.385	3,45	2,26	65,49	7,00	0,24
PI	75.779.384	1.432.033	979.834	452.197	1,89	1,29	68,42	17,06	0,32
PR	79.670.328	10.427.454	3.582.503	6.844.952	13,09	4,50	34,36	1,45	0,19
RJ	105.168.920	13.940.957	4.685.897	9.255.060	13,26	4,46	33,61	0,92	0,12
RN	58.494.648	1.686.650	939.361	747.288	2,88	1,61	55,69	7,55	0,22
RO	18.330.730	688.814	253.238	435.576	3,76	1,38	36,76	3,91	0,15
RR	5.307.144	181.361	68.836	112.525	3,42	1,30	37,96	5,70	0,19
RS	71.575.816	13.053.857	4.498.984	8.554.874	18,24	6,29	34,46	1,01	0,18
SC	30.341.600	7.103.377	1.887.321	5.216.056	23,41	6,22	26,57	0,86	0,20
SE	39.714.168	1.003.616	629.889	373.826	2,53	1,59	62,76	8,05	0,20
SP	210.880.376	40.173.016	10.511.172	29.661.846	19,05	4,98	26,16	0,68	0,13
TO	23.951.562	780.654	416.425	364.228	3,26	1,74	53,34	11,73	0,38
BRASIL	2.247.004.908	154.342.931	63.389.591	90.953.431	6,87	2,82	41,07	2,45	0,17

FONTE: Censo 2000, IBGE e PIB anual por unidade da Federação, IPEADATA

(*) PIB estadual anual dividido por doze para compatibilizar com os demais dados mensais.

Observando a variação entre as colunas (A) e (B) da Tabela 1, verifica-se que os resultados encontrados na avaliação de impacto dos programas são muito semelhantes entre as unidades da Federação, ou seja, de modo geral, o impacto é desprezível, apresentando uma queda de 0,32 ponto percentual (pp) da pobreza no Brasil (ou 0,95%). Destaca-se, neste e em outros indicadores que veremos a seguir, o caso do Distrito Federal, que apresentou a maior redução da pobreza, queda de 1,33 pp no indicador de pobreza (ou 7,16%).

Quanto à cobertura dos programas (coluna (C), da Tabela 1), apenas 3% das famílias pobres brasileiras recebem algum dos benefícios. O grau de cobertura é maior no Distrito Federal, onde quase 14% são beneficiadas, o que novamente torna o DF uma exceção, já que a segunda maior cobertura é de apenas 7,1%, em Goiás. Os estados com pior cobertura são Acre (0,76%) e Rondônia (1,08%). Esses resultados são muito ruins e podem ser atribuídos a duas questões comentadas a seguir: grande vazamento dos programas e pequeno volume de recursos destinados a eles.

O vazamento dos programas é de 52,5%, ou seja, mais da metade dos benefícios distribuídos no país são recebidos por famílias que não são pobres. Na coluna (D) da Tabela 1 pode-se observar o vazamento dos programas por unidade da Federação (UF). As UFs que têm os programas que incluem mais não-pobres entre os beneficiados são São Paulo (73,16%) e Santa Catarina (72,59%), onde apenas um quarto das famílias beneficiadas é pobre. Entre as que apresentam menor vazamento estão Sergipe (21,98%) e Alagoas (23,7%).

Outra evidência da má distribuição dos recursos pode ser observada na Tabela 1 comparando-se as colunas (E) e (F), em que se observa que, em 25 das 27 unidades da Federação, o valor médio das transferências distribuídas entre as famílias pobres é menor do que o das distribuídas entre as famílias não-pobres, chegando a ser metade do valor nos estados de Alagoas e Sergipe.

Essa diferença, em conjunto com o vazamento dos programas, explica as colunas (J) e (L) na Tabela 2, em que estão os gastos com as transferências que foram destinadas às famílias pobres e não-pobres, respectivamente. Em 12 UFs a parcela dos recursos distribuídos entre as famílias pobres é inferior a 50% dos gastos totais com as transferências (coluna (I)).

Na coluna (H), na Tabela 2, estão apresentados os gastos totais que seriam necessários para eliminar a pobreza, caso fosse possível distribuir a cada família pobre a quantia exata de recursos para que ela atingisse a renda familiar mensal *per capita* de meio salário mínimo. Os recursos que realmente foram gastos com os programas e que foram recebidos pelas famílias – tamanho dos programas - estão na coluna (I) da Tabela 2.

Para se fazer uma avaliação dos gastos necessários e do tamanho dos programas, pode-se usar, para fim de comparação entre as UFs, esses valores *per capita*, ou seja, (H)/(G) e (I)/(G) (não apresentados na tabela).

Para o Brasil, o gasto necessário *per capita* é de R\$13,36, no entanto, o valor distribuído por esses programas é menor que R\$1,00 *per capita*. As UFs que ultrapassam esse valor, ou seja, os maiores programas *per capita*, são DF (R\$2,31), SC (R\$1,34), RS (R\$1,29), PR (R\$1,10), SP (R\$1,10), MS (R\$1,07) e GO (R\$1,04). Já as UFs que necessitariam ter os maiores programas *per capita* são MA (R\$29,86), AL (R\$27,70), PI (R\$26,96), AM (R\$24,99), CE (R\$24,5), BA (R\$23,46), e estes estão entre os que têm os menores programas.

Ainda na Tabela 2, agora na coluna (M), observa-se a relação entre o custo dos programas por UF (coluna (I)) e os gastos que seriam necessários para eliminar a pobreza (coluna (H)). Nesse critério o Distrito Federal destaca-se mais uma vez, apresentando um resultado muito acima do obtido para todo o país, ou seja, enquanto no Brasil o gasto com as transferências de renda equivale a 7% dos gastos necessários (H), no DF eles correspondem a 34%. Depois do DF, os estados que têm os maiores programas, relativamente à (H), são SC (23,4%), SP (19%) e RS (18,2%), enquanto os que têm os menores programas são AC (1,9%), PI (1,9%), AL (1,6%) e MA (1,2%).

A partir da coluna (N), é possível fazer uma análise semelhante, comparando desta vez a parcela dos recursos destinados às famílias pobres (J) e o gasto necessário para erradicar a pobreza (H). Desta vez os resultados indicam que, em todo o país, são transferidos às famílias pobres, por meio desses programas, apenas 2,8% do que seria necessário para tirá-las da pobreza.

A coluna (O), da Tabela 2, apresenta a razão percentual entre as parcelas dos gastos que atingem as famílias pobres (coluna (J)) e o tamanho dos programas (coluna (I)). De acordo com esse indicador, somente 41% dos gastos com esses programas

atingem famílias pobres, o que é explicado pelo alto vazamento dos programas e pela diferença entre os benefícios médios de famílias pobres e não-pobres.

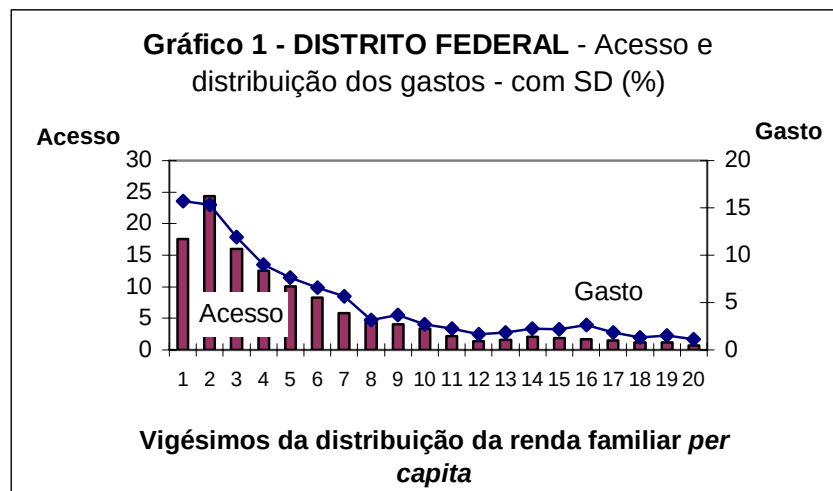
Em termos do PIB estadual, o gasto que seria necessário para acabar com a pobreza varia, entre as UFs, de 0,55% do PIB (Distrito Federal) a 21% do PIB (Maranhão) (coluna (P)). Já o total de benefícios distribuídos tem variação bem menor, indo de 0,1% do PIB estadual, no estado do Amazonas, a 0,38%, no estado do Tocantins (coluna (Q)).

Outra forma de avaliar a distribuição dos gastos com os programas de transferência e o acesso da população aos benefícios é observar sua evolução ao longo da distribuição de renda familiar *per capita*. Nos gráficos a seguir e no Apêndice, a distribuição dos gastos está representada pela linha e o acesso, pelas barras, e ambos estão apresentados por vigésimos da distribuição de renda.

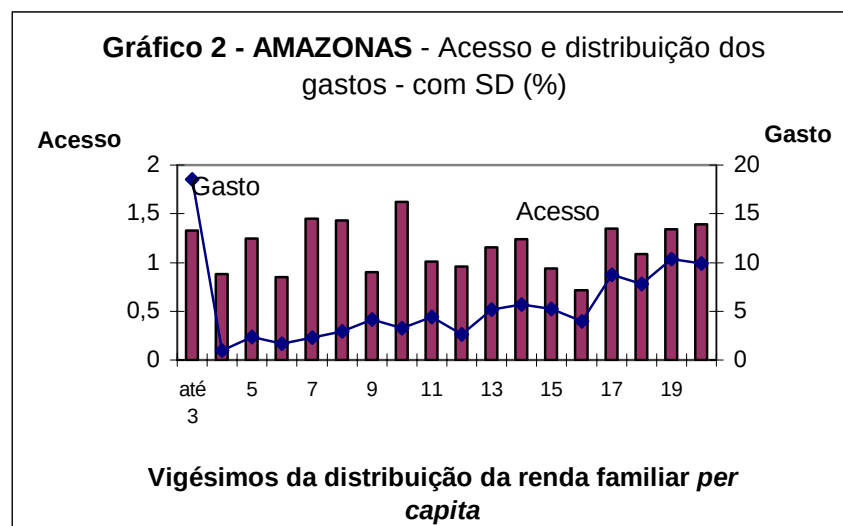
Cada ponto representa a parcela dos gastos que atinge o respectivo vigésimo da distribuição e, por meio das barras, observa-se qual a porcentagem de pessoas daquele vigésimo que vivem em famílias que recebem algum dos benefícios considerados. A renda utilizada para calcular os vigésimos foi a renda familiar *per capita* sem os benefícios recebidos.

Se os gastos fossem distribuídos igualmente entre a população, o acesso indicaria sempre 100% e a distribuição dos gastos seria sempre de 5% para cada vigésimo da distribuição. Em algumas UFs, não é possível separar os dois primeiros vigésimos da distribuição de renda (ou três, para o Amazonas), pois todas têm renda familiar *per capita* igual a zero. Quando isso ocorrer, o primeiro ponto da distribuição de gastos fará referência não aos primeiros 5% da população, mas aos primeiros 10% (15%, no caso do Amazonas).

Como o objetivo dos programas é atingir as famílias pobres, espera-se de um bom programa de transferência de renda um desempenho com forma semelhante à observada no Gráfico 1 – Distrito Federal, isto é, que tanto o acesso quanto a distribuição de gastos se reduzam ao longo da distribuição de renda. Além disso, quanto maior o acesso obtido pelos indivíduos dos vigésimos de renda mais baixa, melhor o programa, pois maior será sua cobertura.



Um exemplo contrário é o do estado do Amazonas (Gráfico 2) em cujo gráfico é possível notar que os vigésimos de renda mais alta recebem uma parcela maior dos recursos transferidos, e uma proporção maior de pessoas é beneficiada. Além disso, o acesso dos primeiros vigésimos é muito baixo.



4.2 Impacto dos programas de combate à pobreza

O objetivo deste segundo exercício é observar o impacto das transferências oficiais que realmente se destinam ao combate à pobreza. Como o seguro-desemprego

não tem esse foco, os indicadores de tamanho e qualidade dos gastos, apresentados anteriormente, devem estar distorcidos, ou seja, os programas não têm a dimensão que foi apresentada e podem ter uma focalização melhor ou pior.

Os resultados do segundo exercício estão apresentados nas Tabelas 3 e 4 e seguem uma tendência, entre as UFs, muito semelhante àquela observada para o primeiro exercício, ou seja, a ordem das UFs, estabelecida pelo desempenho obtido nos indicadores, é praticamente constante.

Comparando a coluna (A) das Tabelas 1 e 3, observa-se uma pequena queda da proporção de pobres na população. Essa variação é esperada já que o seguro-desemprego deixou de ser considerado transferência e foi incorporado à renda familiar, o que pode reduzir a pobreza entre os que recebem seguro-desemprego. Isso reduz ainda mais o impacto dos programas, no entanto, a diferença entre os exercícios é muito pequena.

Tabela 3. IMPACTO DOS PROGRAMAS OFICIAIS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA SOBRE A POBREZA (Renda Mínima, Bolsa-Escola e Auxílio ao Deficiente) - Censo 2000

	(A)	(B)	(C)	(D)	(E)	(F)	(G)
UF	Pobreza sem transferência (%)	Pobreza com transferência (%)	Cobertura (famílias) (%)	Vazamento (famílias) (%)	Transferência média para famílias pobres (R\$)	Transferência média para famílias não- pobres (R\$)	População
AC	49,81	49,71	0,52	66,00	156	213	552.056
AL	62,52	62,37	1,80	23,09	79	182	2.808.213
AM	54,33	54,19	0,90	51,70	145	230	2.789.309
AP	45,19	44,76	3,28	38,30	154	171	470.580
BA	55,89	55,69	2,55	28,45	81	167	12.961.508
CE	57,55	57,33	1,32	40,83	132	182	7.342.143
DF	18,32	17,24	10,51	52,31	164	177	2.008.485
ES	28,85	28,62	2,72	57,37	108	175	3.070.670
GO	27,9	27,51	6,40	46,11	72	119	4.963.767
MA	67,34	67,20	1,11	28,27	97	175	5.598.213
MG	30,84	30,58	2,91	51,48	122	189	17.736.069
MS	30,17	29,69	4,93	37,62	125	162	2.057.692
MT	29,05	28,91	1,28	65,23	151	196	2.479.438
PA	53,02	52,78	1,25	44,77	175	208	6.114.942
PB	55,78	55,51	2,48	31,56	94	143	3.413.944
PE	52,03	51,76	3,43	24,43	91	149	7.865.063
PI	62,37	62,12	1,24	32,76	158	157	2.810.732
PR	24,67	24,44	1,87	69,10	172	211	9.486.986
RJ	20,29	20,12	1,99	68,42	170	209	14.234.783
RN	51,62	51,40	2,02	36,73	100	154	2.751.544
RO	35,95	35,83	0,62	71,26	187	210	1.369.615
RR	39,12	38,99	2,48	50,14	90	149	319.969
RS	20,75	20,50	2,57	68,62	171	202	10.087.706
SC	17,19	16,97	2,66	77,17	172	197	5.313.333
SE	54,68	54,50	3,71	21,60	55	135	1.769.659
SP	15,28	15,14	1,77	79,32	206	233	36.652.366
TO	51,42	51,13	3,38	38,88	73	111	1.143.889
BRASIL	33,82	33,60	2,32	53,99	122	197	168.172.674

FONTE: Censo 2000, IBGE

Tabela 4. GASTO NECESSÁRIO E CUSTO DOS PROGRAMAS (Renda Mínima, Bolsa-Escola, Auxílio ao Deficiente) - Censo 2000

UF	(H) Gasto necessário (R\$)	(I) Custo das transferências (R\$)	(J) Custo das transferências para pobres (R\$)	(L) Custo das transferências para não-pobres (R\$)	(M) (I)/(H) (%)	(N) (J)/(H) (%)	(O) (J)/(I) (%)	(P) Gasto necessário em percentual do PIB local (*)	(Q) Custo das transferências em percentual do PIB local (*)
AC	11.352.580	176.009	48.429	127.760	1,55	0,43	27,52	8,00	0,12
AL	77.651.720	957.696	566.748	390.947	1,23	0,73	59,18	13,27	0,16
AM	69.554.960	1.106.452	410.876	695.576	1,59	0,59	37,13	4,42	0,07
AP	8.591.475	381.749	225.740	156.009	4,44	2,63	59,13	5,24	0,23
BA	303.268.224	6.352.461	3.491.907	2.860.554	2,09	1,15	54,97	7,55	0,16
CE	179.402.576	3.307.969	1.696.804	1.611.166	1,84	0,95	51,29	10,35	0,19
DF	13.165.124	3.564.077	1.628.700	1.935.378	27,07	12,37	45,70	0,53	0,14
ES	29.511.274	2.076.928	652.890	1.424.037	7,04	2,21	31,44	1,64	0,12
GO	45.144.684	4.100.422	1.703.237	2.397.185	9,08	3,77	41,54	2,50	0,23
MA	166.918.096	1.542.851	900.691	642.159	0,92	0,54	58,38	21,76	0,20
MG	191.045.992	12.568.598	4.752.830	7.815.778	6,58	2,49	37,82	2,16	0,14
MS	20.979.606	1.761.470	990.960	769.510	8,40	4,72	56,26	2,12	0,18
MT	25.586.198	1.192.496	347.084	845.412	4,66	1,36	29,11	2,29	0,11
PA	131.802.464	3.022.695	1.539.351	1.483.344	2,29	1,17	50,93	8,36	0,19
PB	78.102.856	1.813.718	1.066.618	747.100	2,32	1,37	58,81	10,15	0,24
PE	169.204.608	4.668.595	3.048.385	1.620.210	2,76	1,80	65,30	6,97	0,19
PI	75.639.272	1.183.419	797.418	386.000	1,56	1,05	67,38	17,03	0,27
PR	78.542.864	7.163.428	1.913.852	5.249.576	9,12	2,44	26,72	1,43	0,13
RJ	103.832.848	9.837.100	2.680.823	7.156.278	9,47	2,58	27,25	0,90	0,09
RN	58.315.816	1.303.488	686.862	616.625	2,24	1,18	52,69	7,53	0,17
RO	18.253.878	516.793	136.738	380.054	2,83	0,75	26,46	3,89	0,11
RR	5.303.172	161.455	60.525	100.929	3,04	1,14	37,49	5,70	0,17
RS	70.270.352	8.826.989	2.455.802	6.371.187	12,56	3,49	27,82	0,99	0,12
SC	29.799.604	5.168.047	1.058.022	4.110.025	17,34	3,55	20,47	0,84	0,15
SE	39.591.128	783.853	469.837	314.016	1,98	1,19	59,94	8,02	0,16
SP	207.582.032	28.674.190	5.371.065	23.303.125	13,81	2,59	18,73	0,67	0,09
TO	23.889.442	659.501	333.957	325.544	2,76	1,40	50,64	11,70	0,32
BRASIL	2.232.302.845	112.872.448	39.036.151	73.835.484	5,06	1,75	34,58	2,43	0,12

FONTE: Censo 2000, IBGE e PIB anual por unidade da Federação, IPEADATA

(*) PIB estadual anual dividido por doze para compatibilizar com os demais dados mensais.

Na coluna (B) das Tabelas 1 e 3, os resultados são idênticos já que se baseiam na renda total das famílias, que permanece constante nos dois exercícios.

Na coluna (C) da Tabela 3, observa-se que a redução das transferências por meio da exclusão do seguro-desemprego leva a uma redução da cobertura, em relação à coluna (C) da Tabela 1. Na comparação entre as UFs, o desempenho obtido por esse indicador permanece praticamente inalterado, assim, DF (10,51%) e GO (6,4%) foram os que conseguiram beneficiar a maior proporção de famílias pobres e AC (0,52%) e RO (0,62%) são os estados cujos programas têm pior cobertura.

No indicador de vazamento ocorreram efeitos diferentes entre as UFs. Para a grande maioria (20 UFs), desconsiderar o seguro-desemprego como programa de transferência elevou o vazamento e, para as demais, o efeito foi praticamente nulo, sendo maior para Pernambuco e Bahia, em que a redução do vazamento foi de quase um ponto percentual.

Nas colunas (E) e (F) da Tabela 3, pode-se observar a redução dos valores médios recebidos, tanto pelas famílias pobres quanto pelas não-pobres, decorrente da retirada do seguro-desemprego.

Com a mudança do seguro-desemprego, que deixou de ser considerado transferência e foi adicionado diretamente à renda familiar, observa-se, na Tabela 4, que tanto o gasto necessário para erradicar a pobreza (coluna (H)) quanto o tamanho dos programas (coluna (I)) são menores.

Para entender a redução do tamanho dos programas em relação aos gastos necessários (coluna (M)), na comparação entre as Tabelas 2 e 4, basta notar que a redução do tamanho dos programas deve-se ao desconto do total de seguro-desemprego e que foram descontados dos gastos necessários apenas o seguro-desemprego que atinge as famílias pobres. As UFs com maiores programas são DF (27,07%), SC (17,34%), SP (13,81%) e RS (12,56%) e as com menores programas são PI (1,56%), AC (1,55%), AL (1,23%) e MA (0,92%).

A parcela dos programas que atinge famílias pobres, em relação aos gastos necessários, é observada na coluna (N), da Tabela 4. Na comparação com a Tabela 2, observa-se também uma redução do indicador. Aqui é preciso ressaltar que a queda observada no custo das transferências para famílias pobres (J) é relativamente maior do que a queda nos gastos necessários (H).

O mesmo ocorre entre as colunas (J) e (I), na Tabela 4, em que a queda nos custos de transferências totais é relativamente menor, levando a uma queda da razão do total de transferências para famílias pobres e total de transferências (coluna (O)).

Em termos de PIB estadual, o gasto que seria necessário para acabar com a pobreza (coluna (P)) e o total de benefícios distribuídos (coluna (Q)) mantêm-se praticamente inalterados quando comparadas as Tabelas 2 e 4.

Os gráficos do primeiro exercício foram refeitos para as novas rendas familiares e novas transferências e estão apresentados no Apêndice.

5 CONCLUSÃO

Os resultados obtidos permitem algumas interpretações a respeito dos programas de transferência de renda vigentes em 2000. O primeiro ponto trata do tamanho desses programas, ou seja, gastou-se naquele ano muito menos do que seria necessário para acabar com a pobreza, ainda que a medida para determinar quais são as famílias pobres (meio salário mínimo) seja bem menor do que a meta dos PGRMs.

Uma segunda constatação é a de que os recursos são mal alocados. Em geral, além de as famílias não-pobres receberem a maior parte dos recursos distribuídos, elas ainda recebem benefícios, em média, maiores.

Um terceiro ponto a ser destacado é que, observados os resultados do Distrito Federal, especialmente no Gráfico 1, pode-se dizer que é possível conseguir um bom programa, que tenha concentração do acesso e da distribuição dos benefícios entre as famílias dos primeiros vigésimos da distribuição de renda familiar *per capita*. No entanto, isso não garante um bom resultado sobre a redução da pobreza, como no caso do Distrito Federal, que consegue uma redução de apenas 1,3 ponto percentual. É preciso que os programas, além de focalizar melhor, distribuam mais recursos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AFFONSO, Rui de B. A. e SILVA, Pedro Luiz B. *A Dinâmica do gasto social nas três esferas de governo*. Fundap.1996

AMSBURG, Joachim von; LANJOUW, Peter; NEAD, Kimberly. *A focalização do gasto social sobre a pobreza no Brasil*. In: Ricardo Henriques, Desigualdade e Pobreza no Brasil, pp 685-718. Ipea. 2000.

BARROS, Ricardo Paes; FOGUEL, Miguel Nathan. *Focalização dos gastos públicos sociais e erradicação da pobreza no Brasil*. In: Ricardo Henriques, Desigualdade e Pobreza no Brasil, pp 719-740. Ipea. 2000.

FERNANDES, Maria Alice da C. *et al. Gasto social das três esferas de governo – 1995*. Textos para discussão, No. 598. 1998.

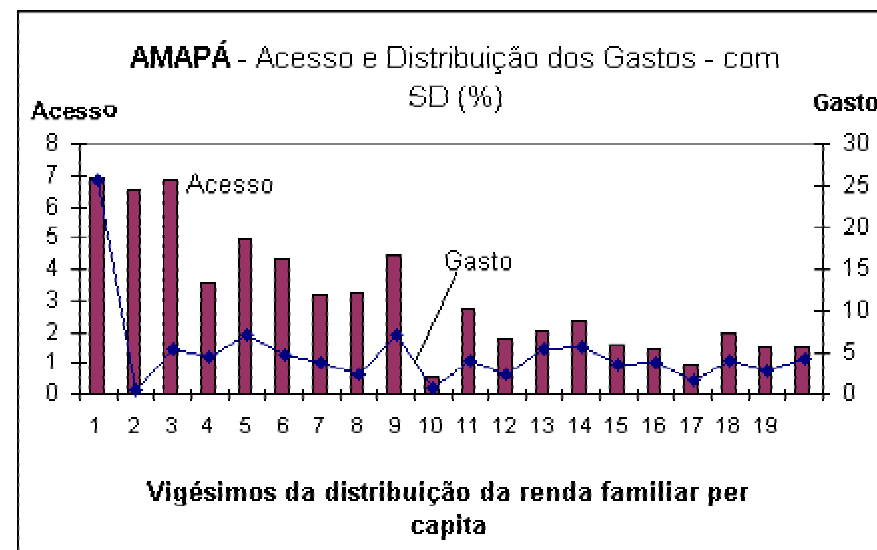
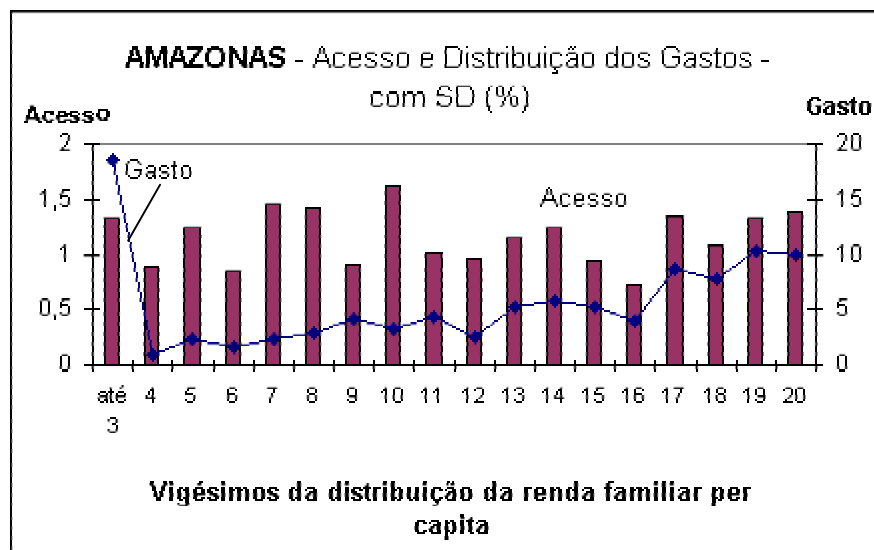
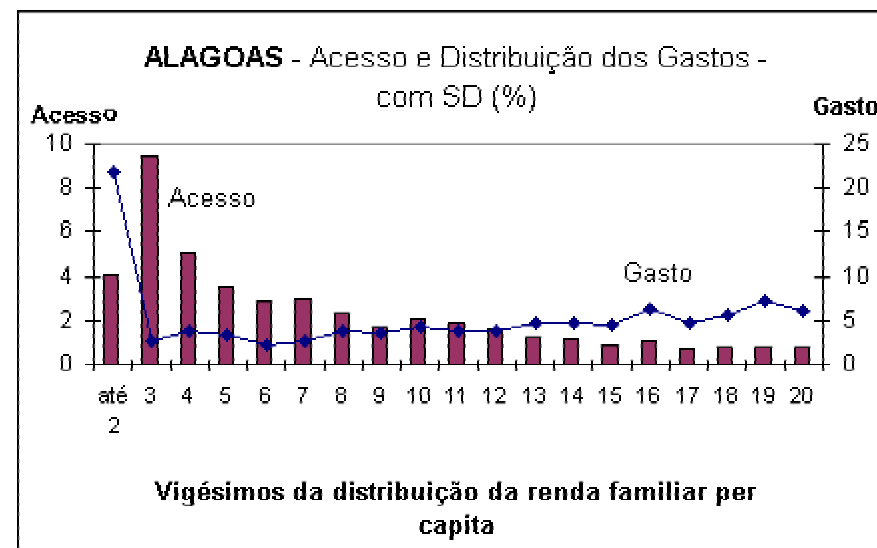
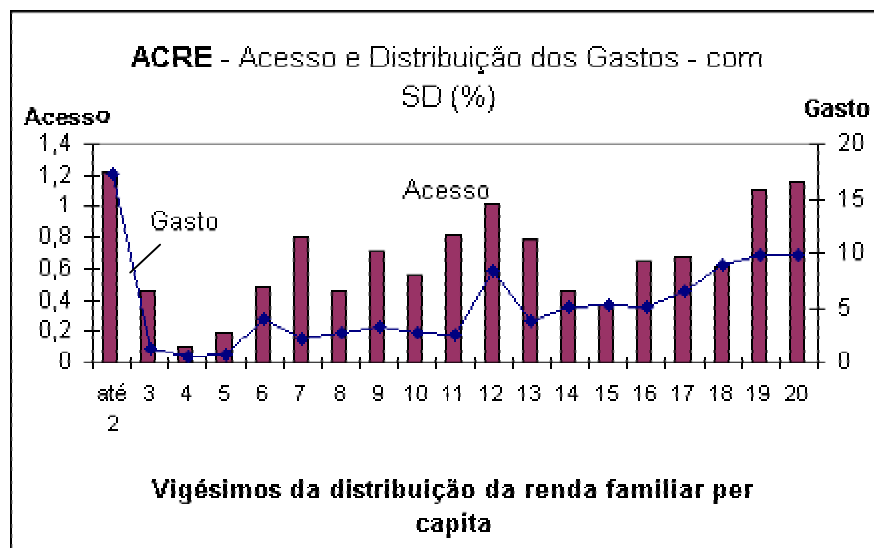
LAVINAS, Lena. *Programas de garantia de renda mínima: perspectivas brasileiras*. Textos para discussão - Ipea, No. 596. 1998.

LEVY, Joaquim Vieira F. *et al. Orçamento social da União – 2000*. Ministério da Fazenda – SPE e Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – Assec. 2002.

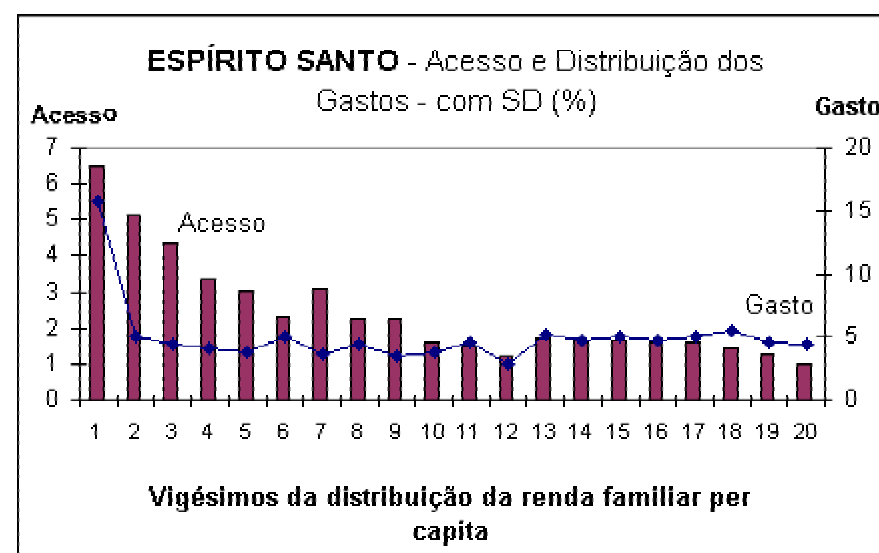
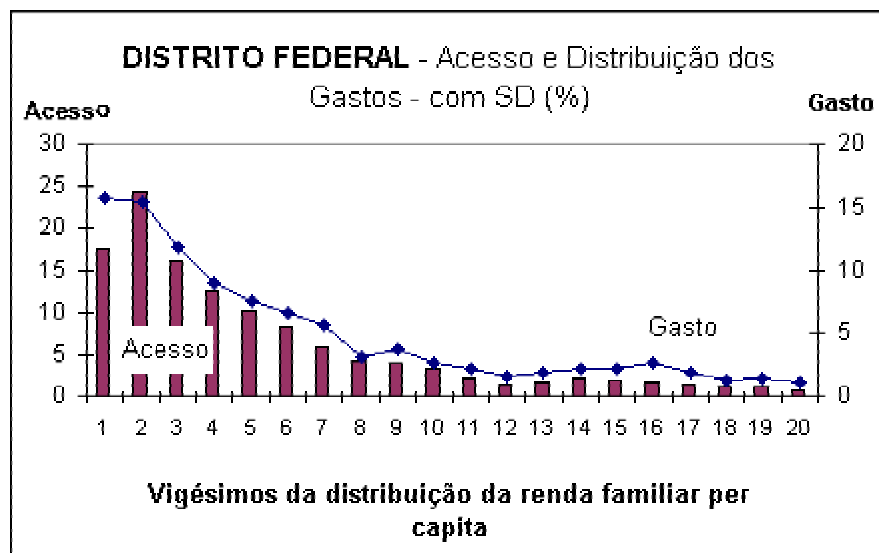
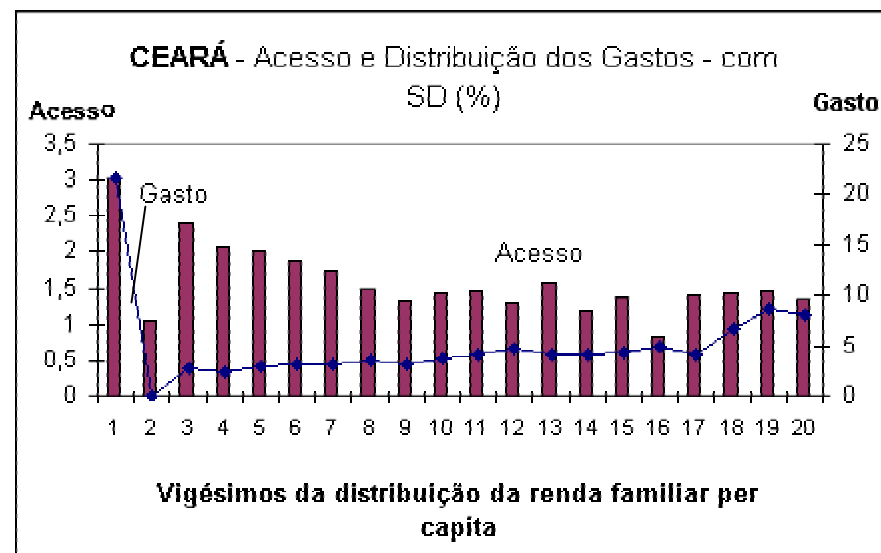
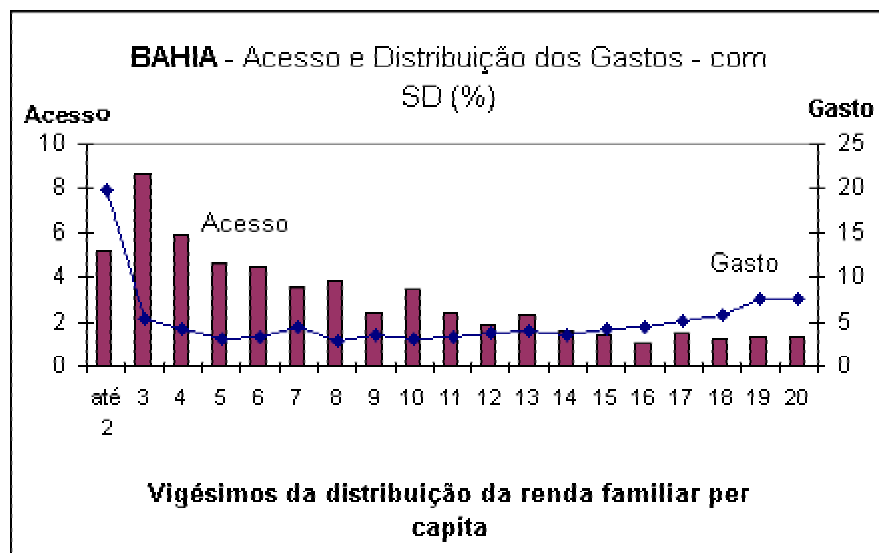
LOPES, Francisco Miguel. *Avaliação de programas de transferência direta de renda: o caso do Programa de Garantia de Renda Familiar Mínima do município de Campinas*. Dissertação de mestrado, Unicamp. 1999.

SABÓIA, João; ROCHA, Sônia. *Programas de Renda Mínima – linhas gerais de uma metodologia de avaliação a partir da experiência pioneira do Paranoá, no Distrito Federal*. Textos para discussão - Ipea, No. 582. 1998.

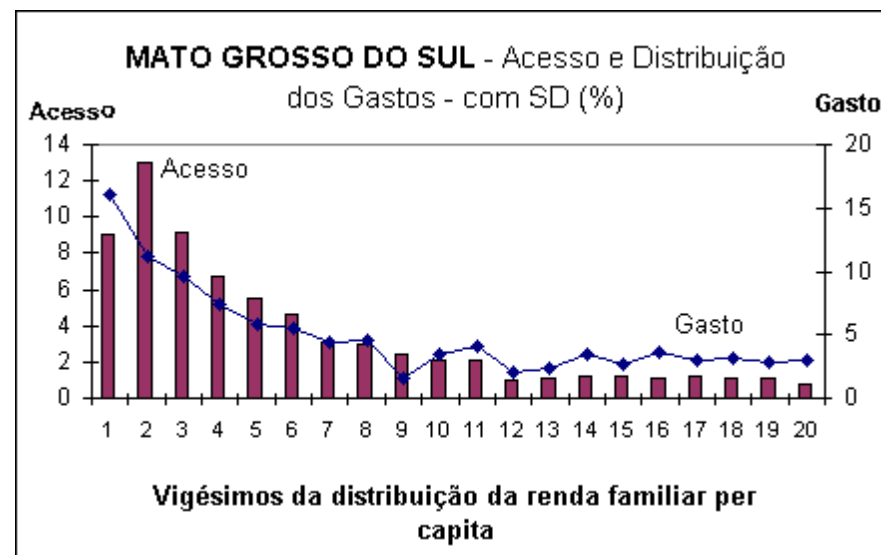
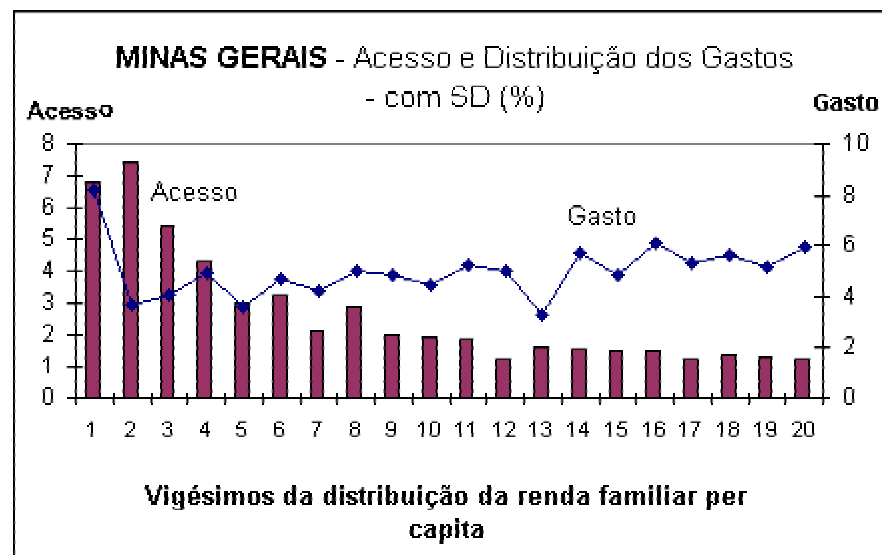
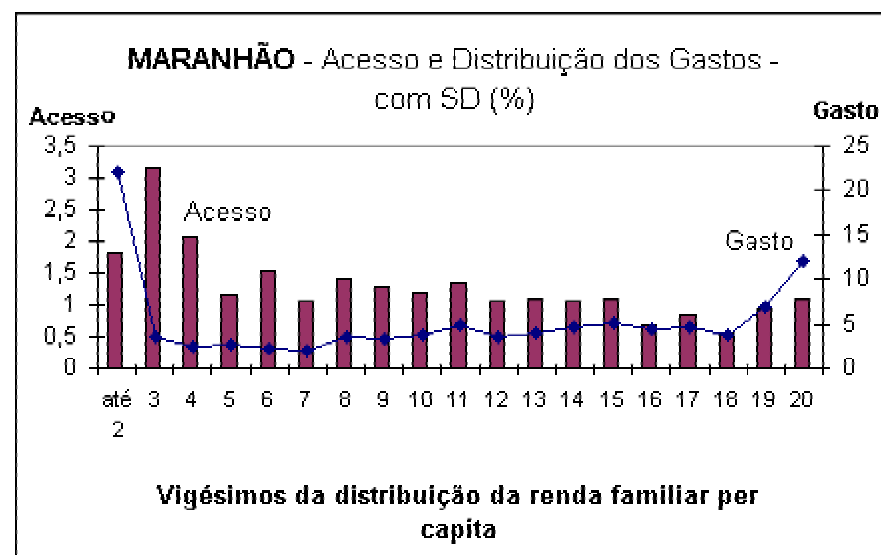
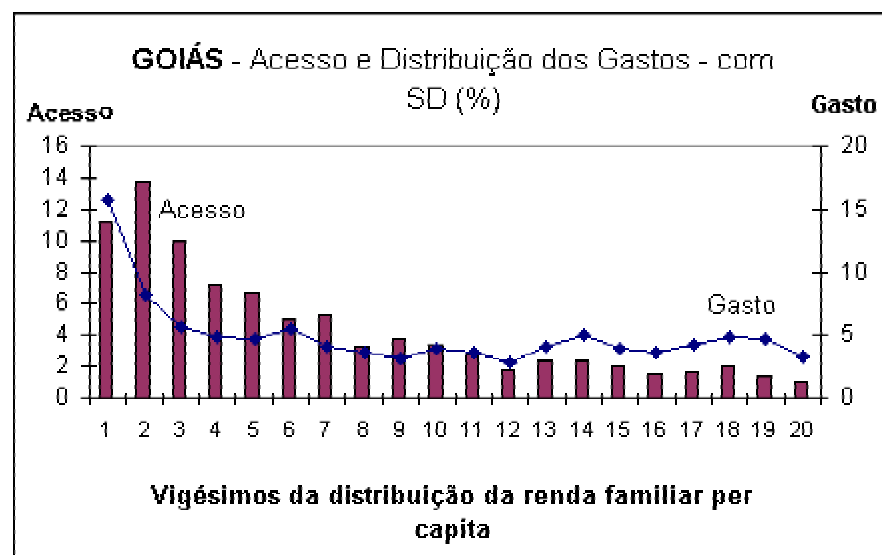
APÊNDICE A – Gráficos do primeiro exercício



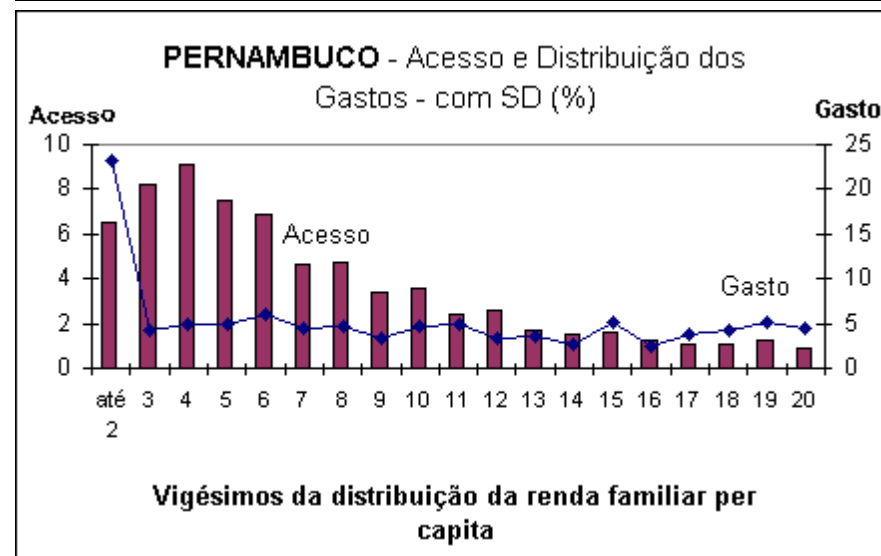
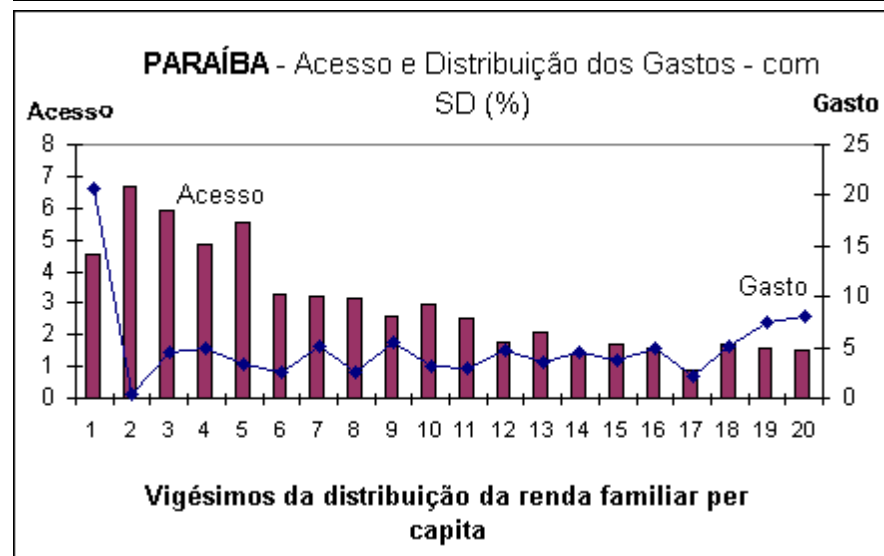
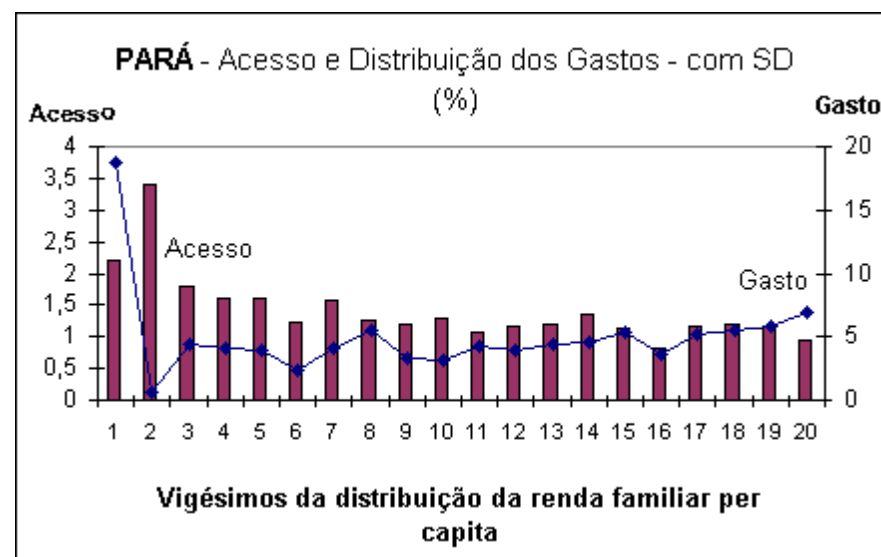
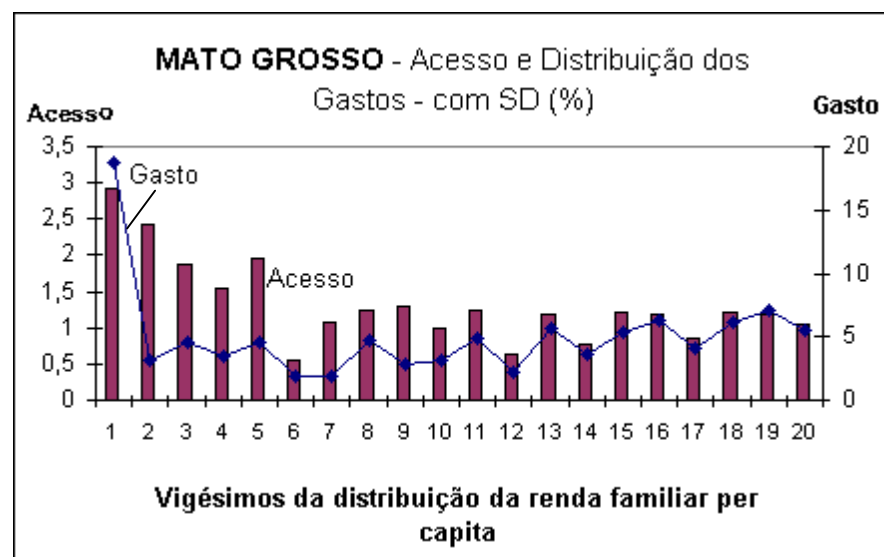
APÊNDICE A – Gráficos do primeiro exercício



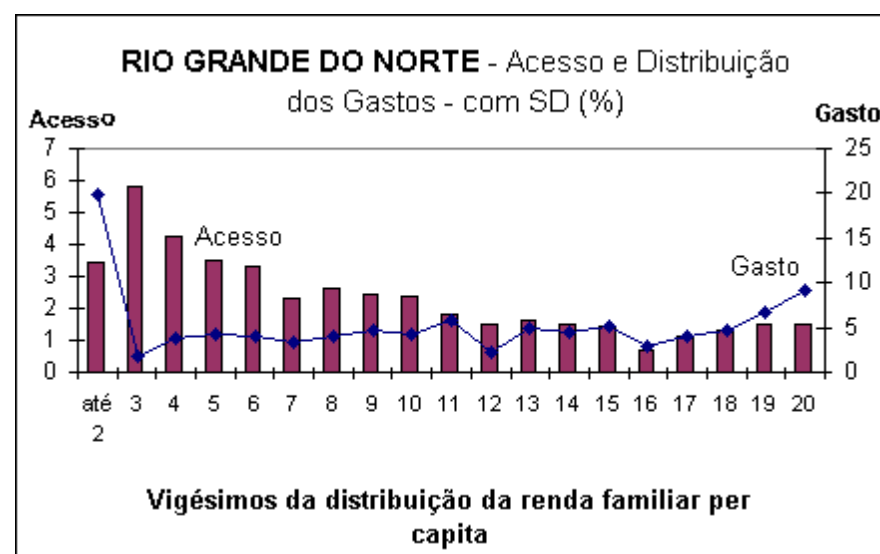
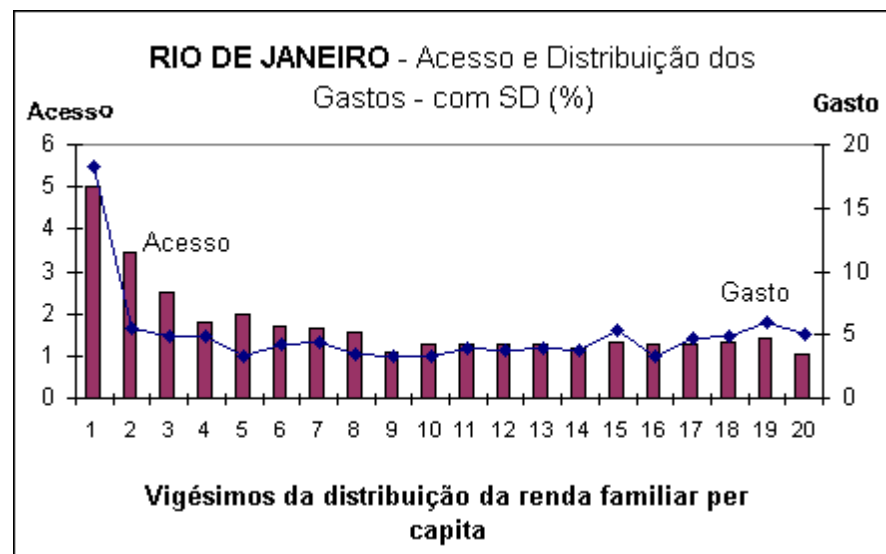
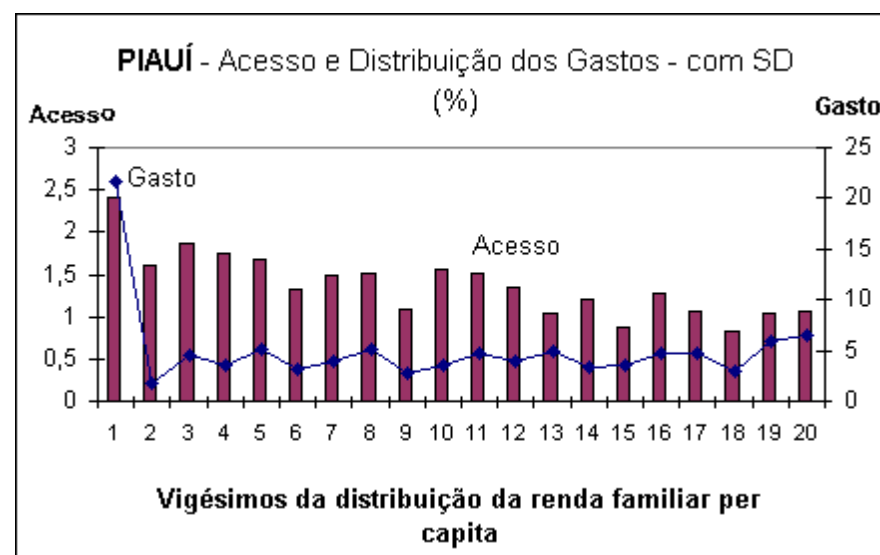
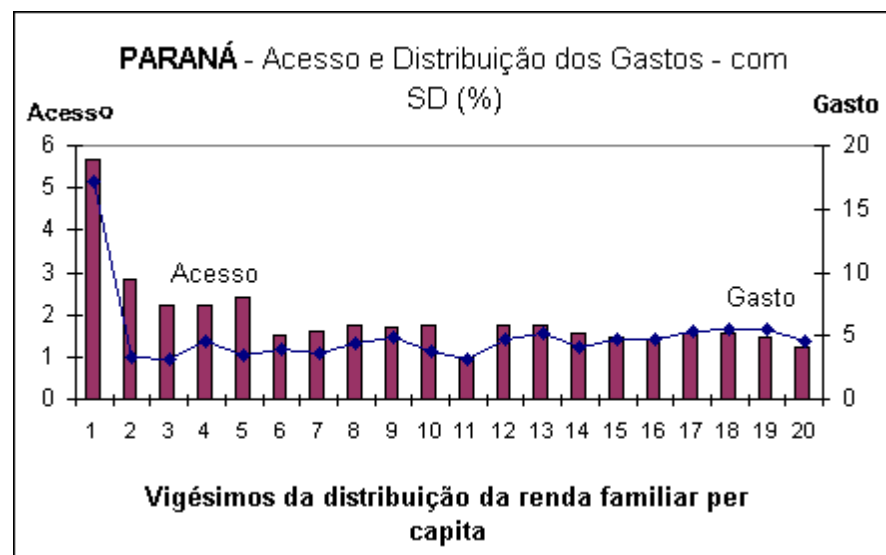
APÊNDICE A – Gráficos do primeiro exercício



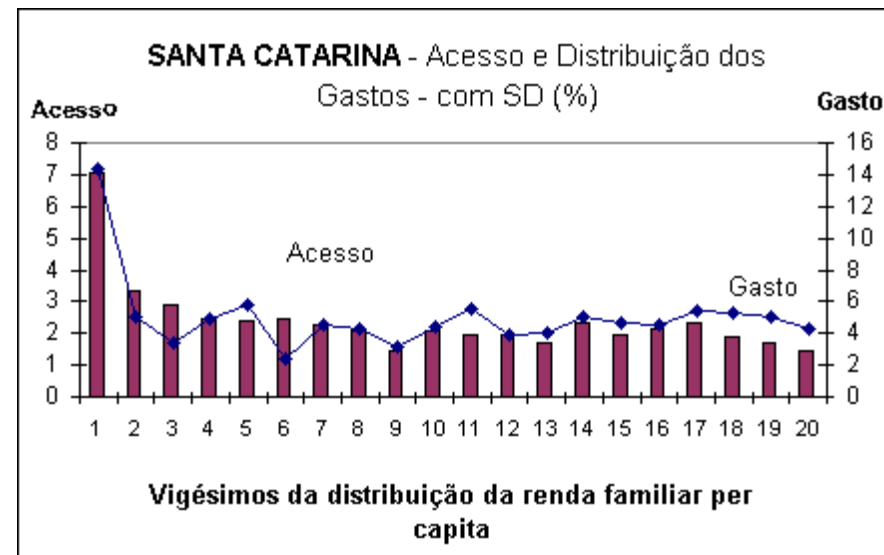
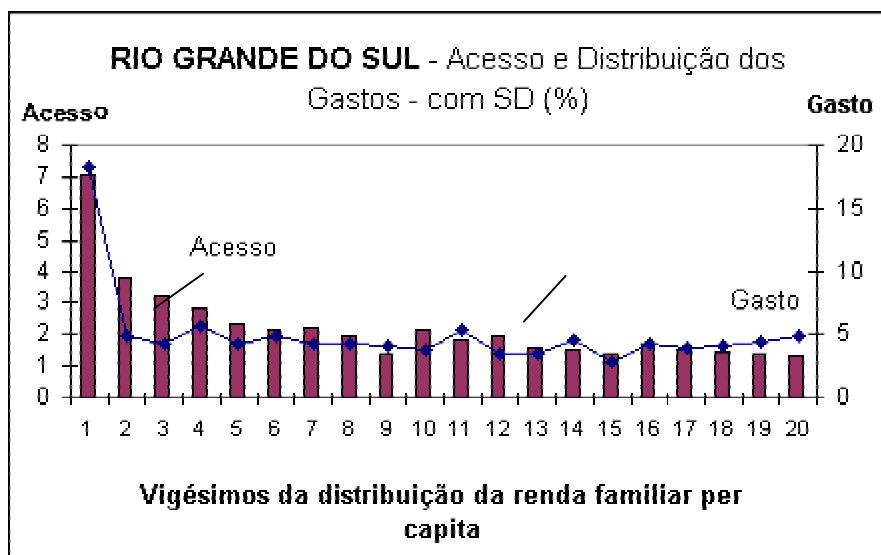
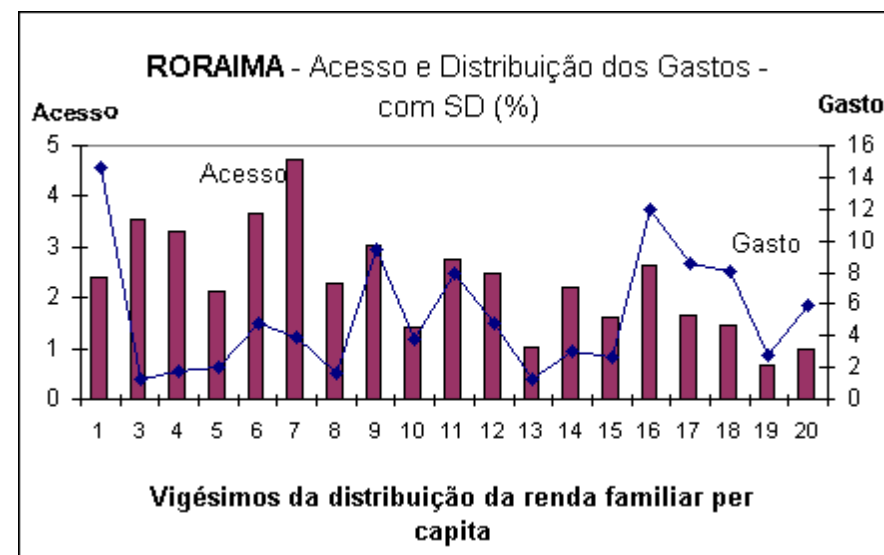
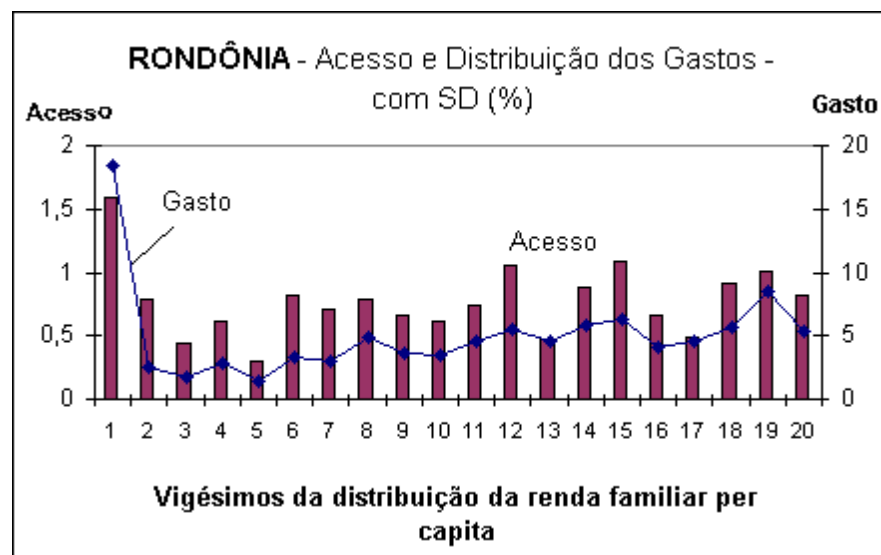
APÊNDICE A – Gráficos do primeiro exercício



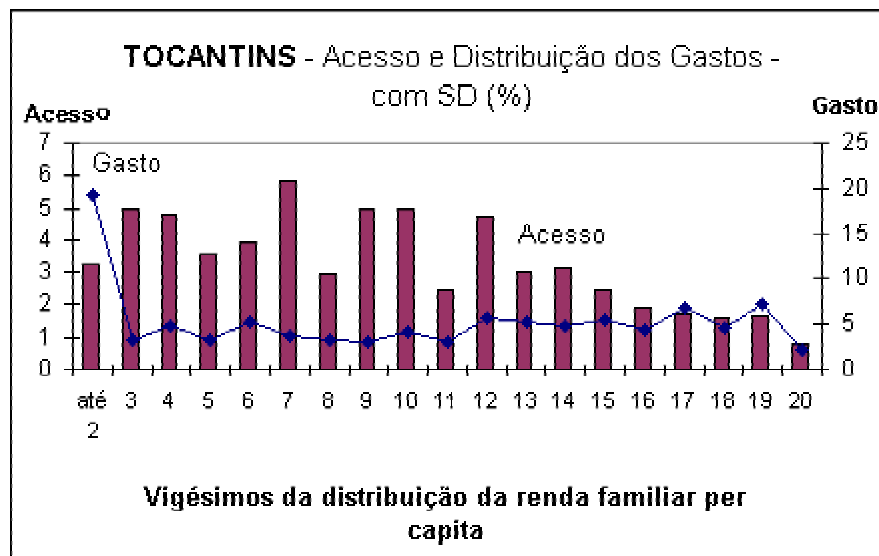
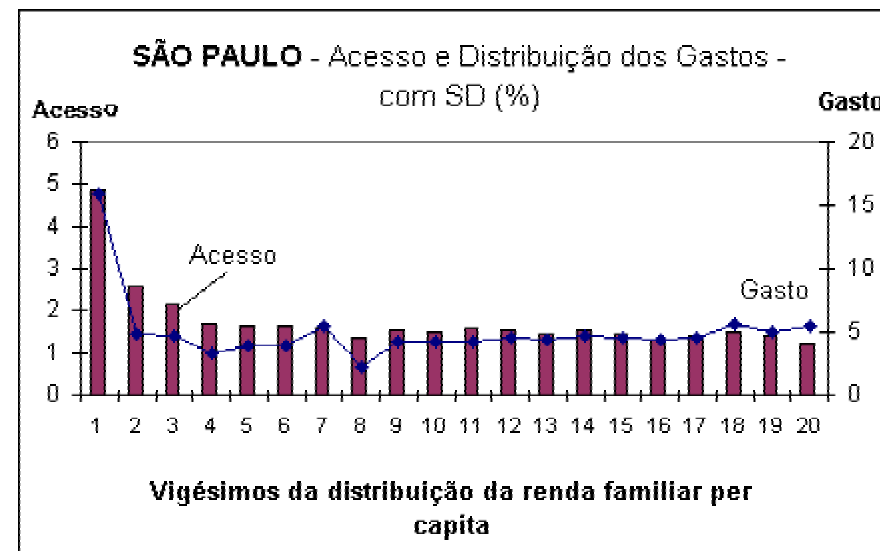
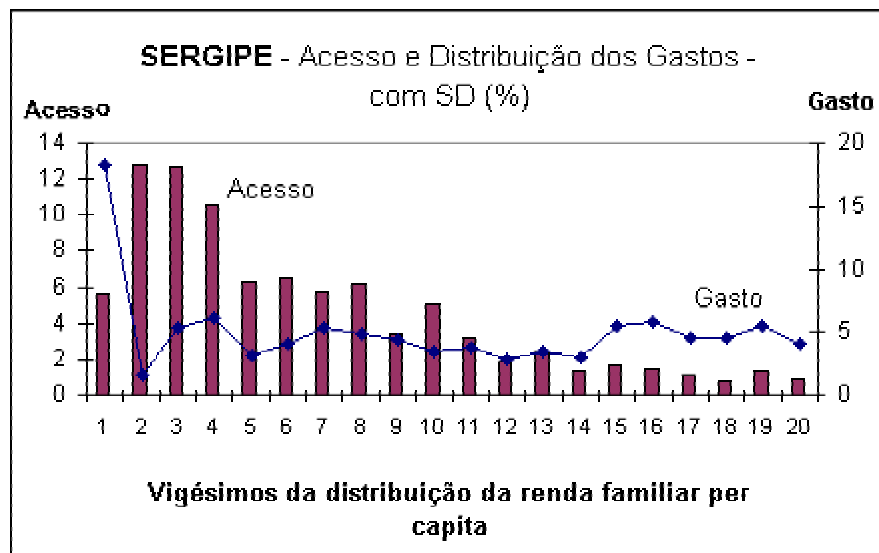
APÊNDICE A – Gráficos do primeiro exercício



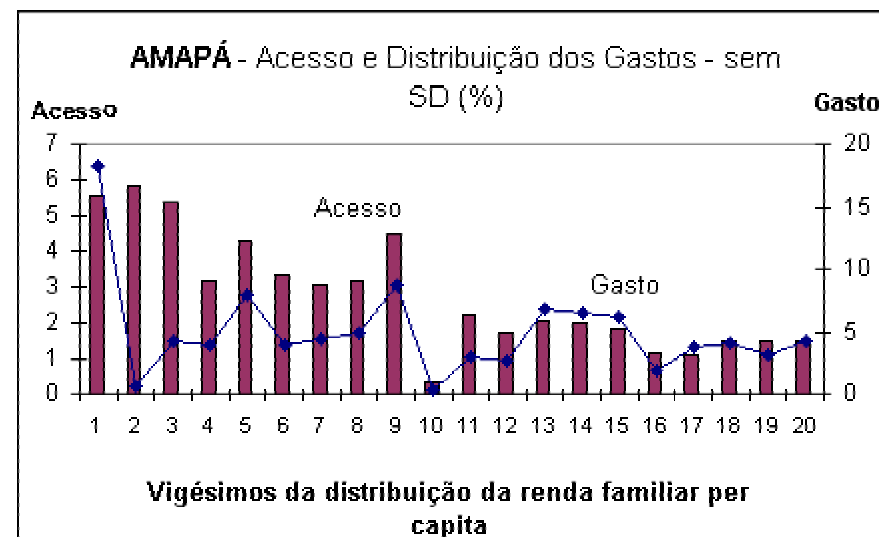
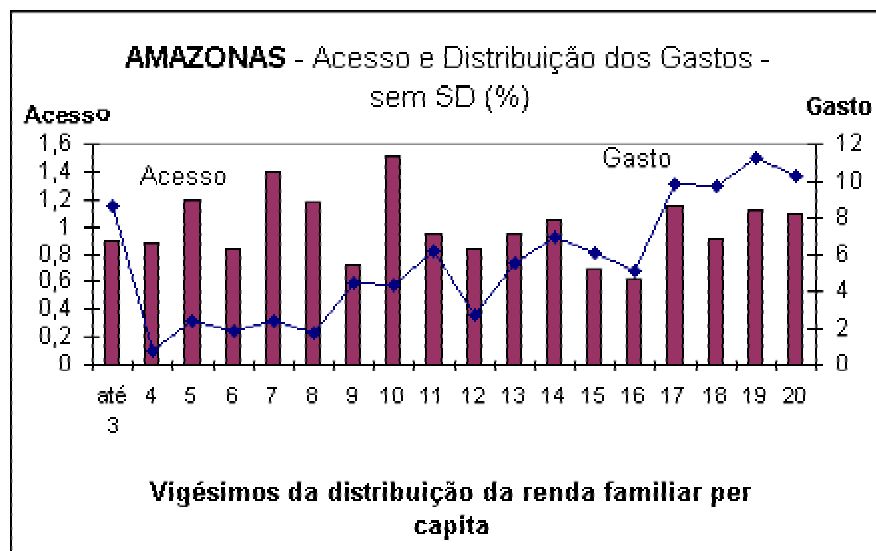
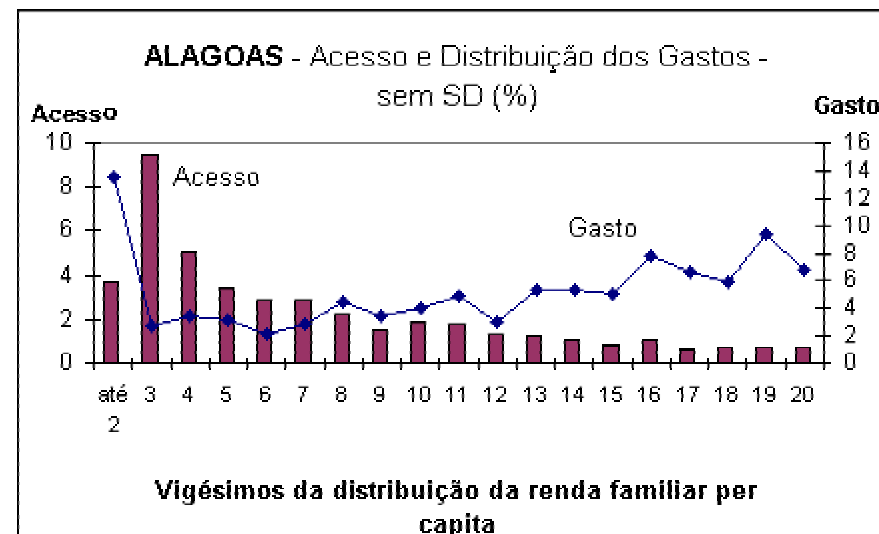
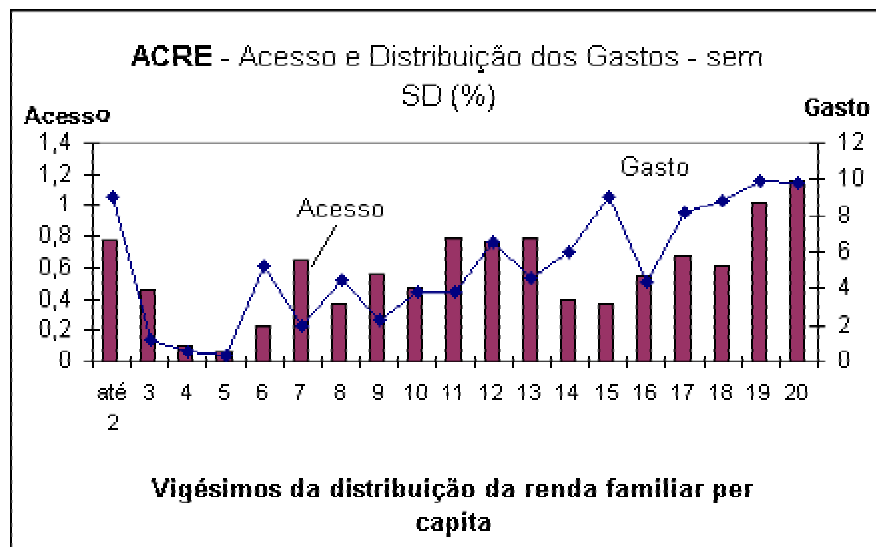
APÊNDICE A – Gráficos do primeiro exercício



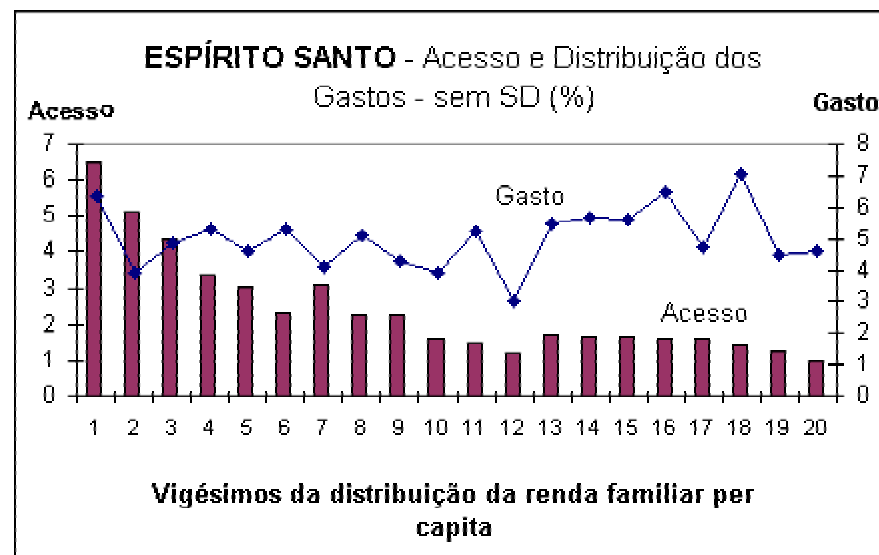
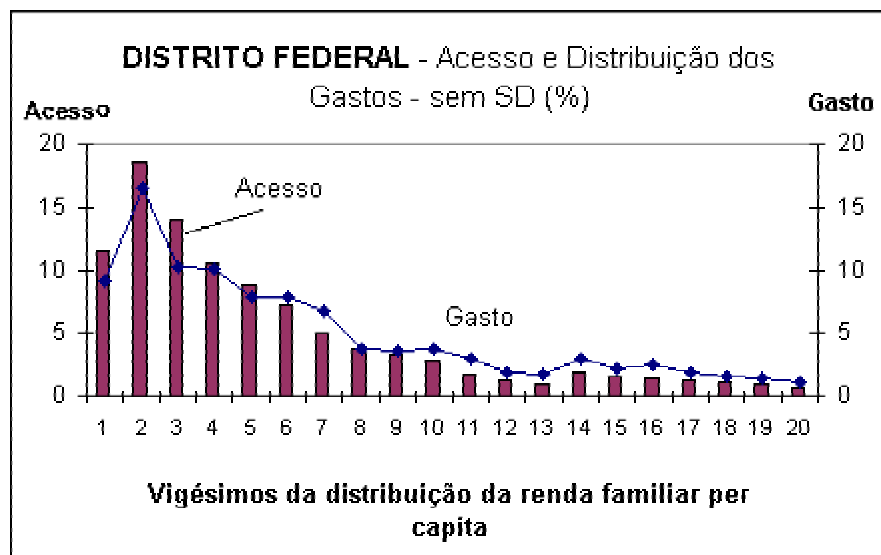
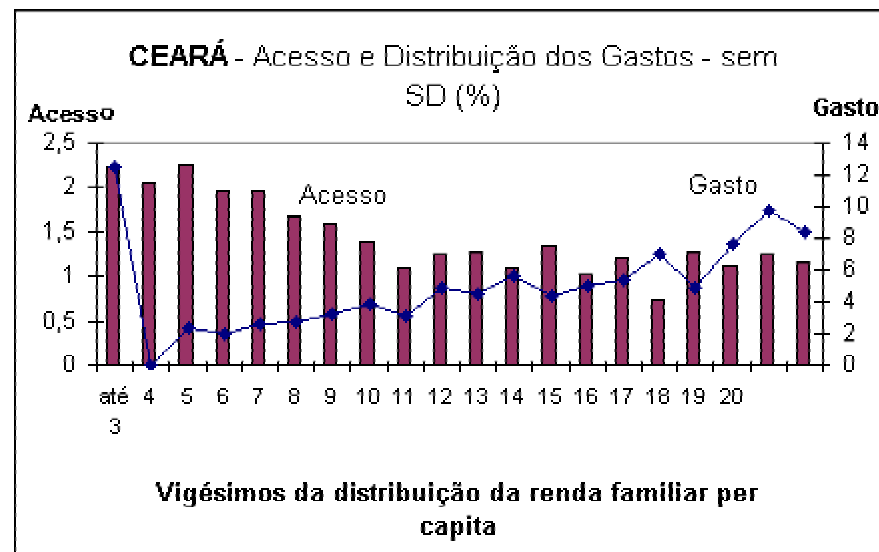
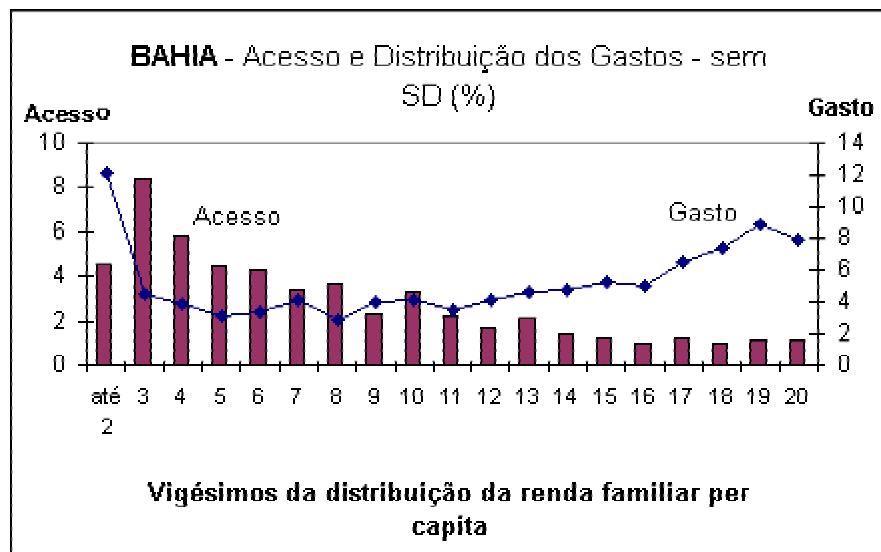
APÊNDICE A – Gráficos do primeiro exercício



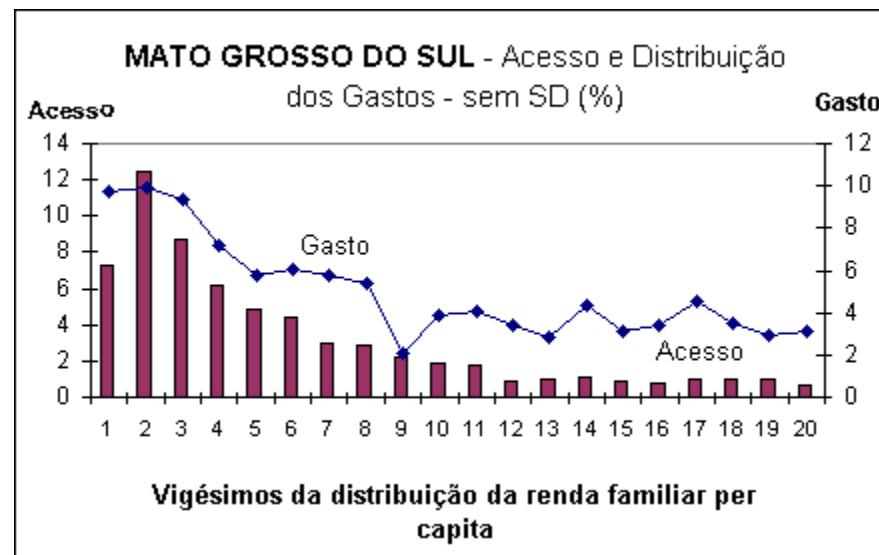
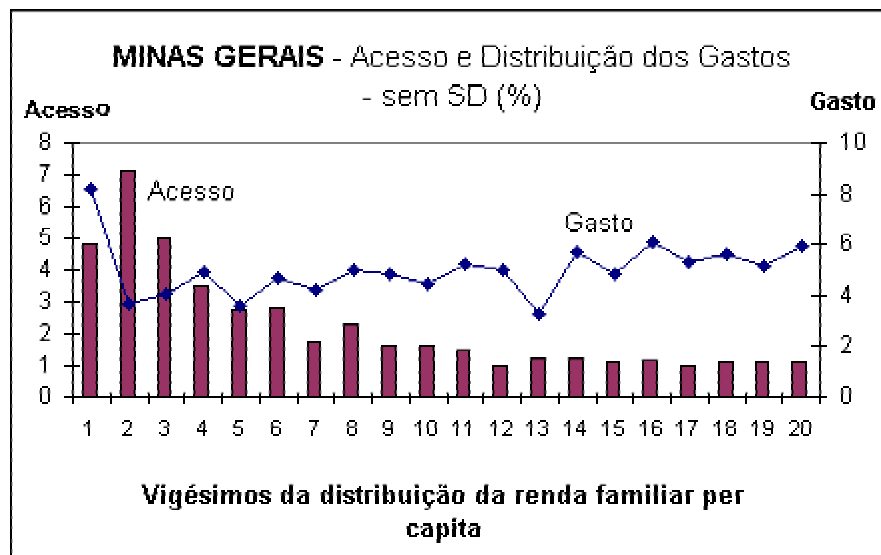
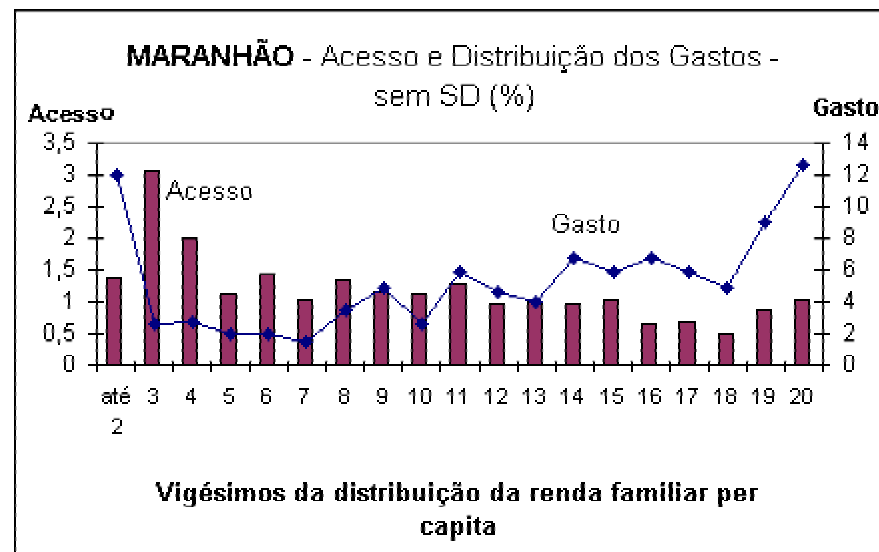
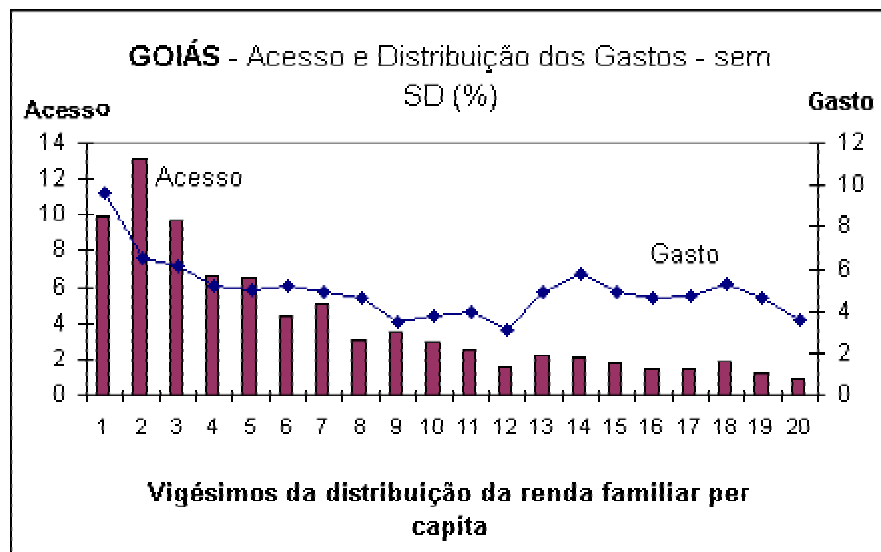
APÊNDICE B – Gráficos do segundo exercício



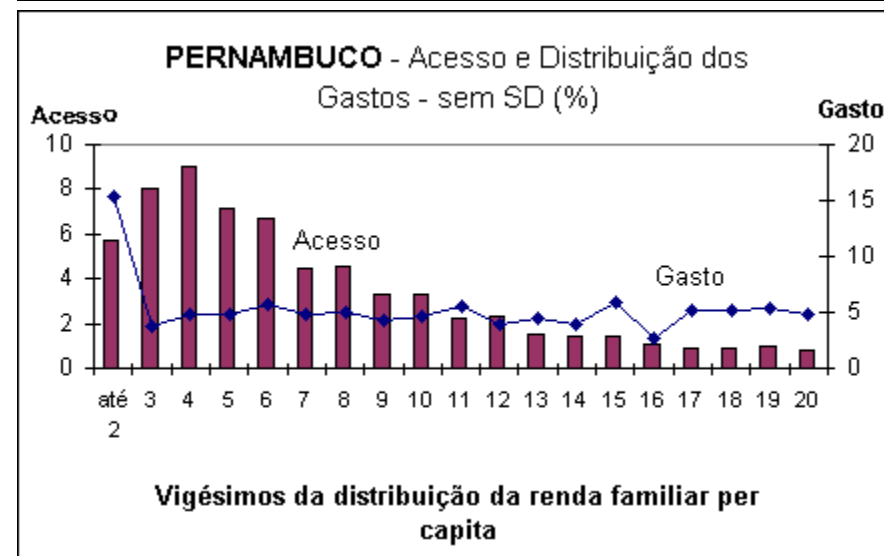
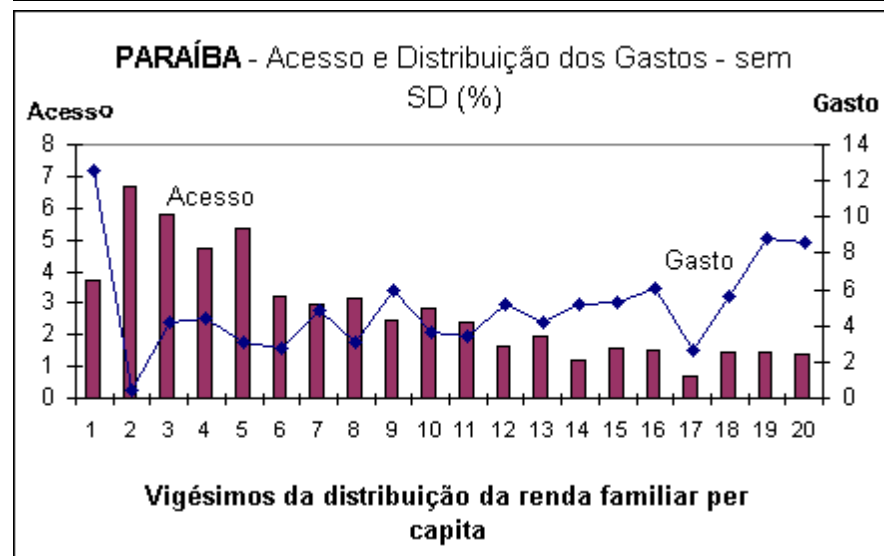
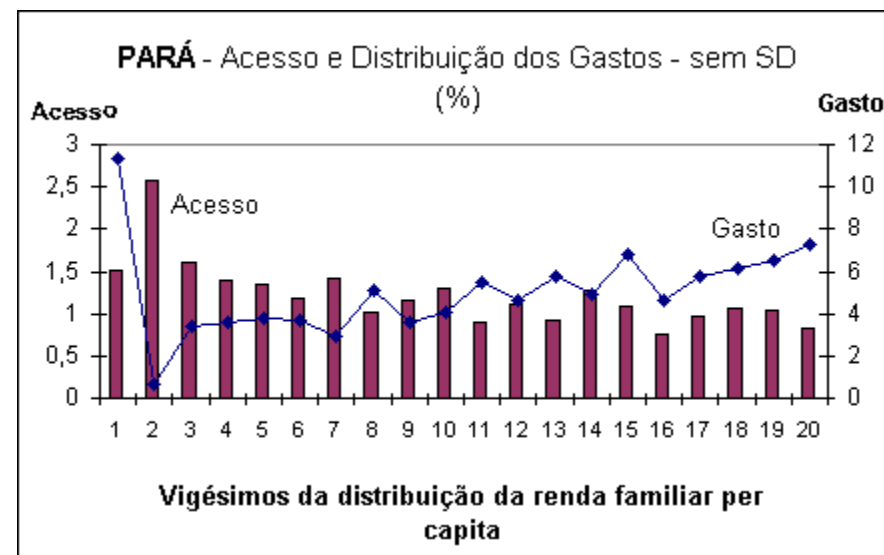
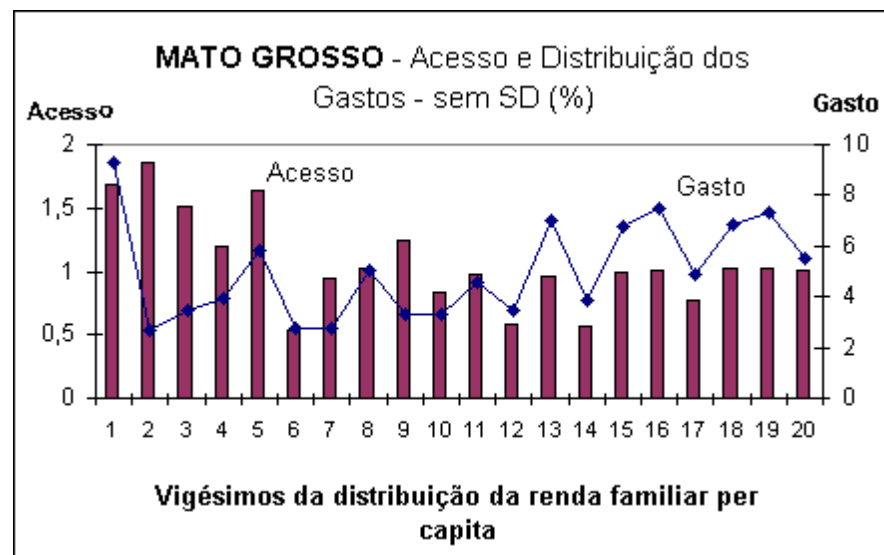
APÊNDICE B – Gráficos do segundo exercício



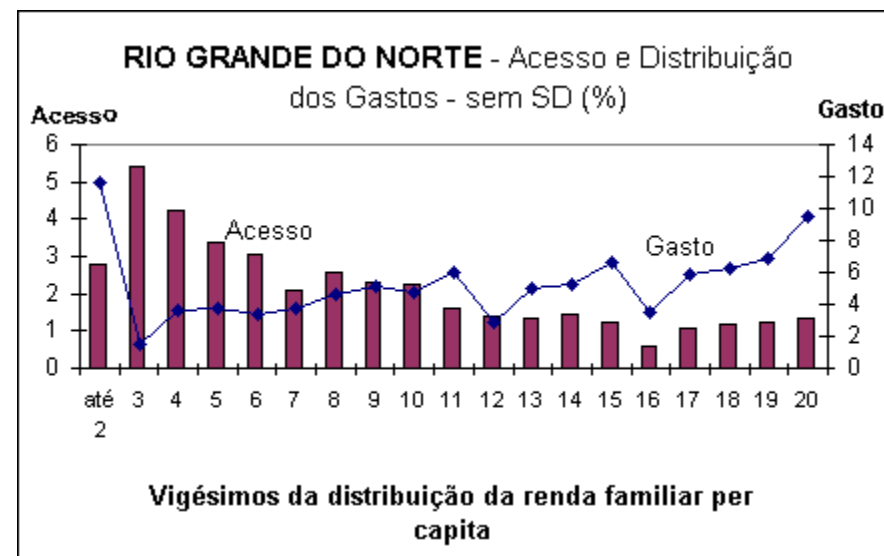
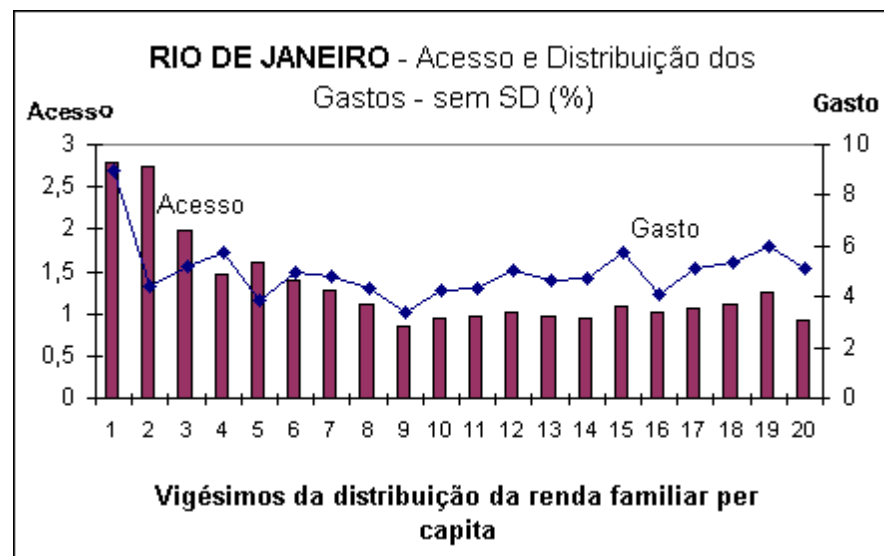
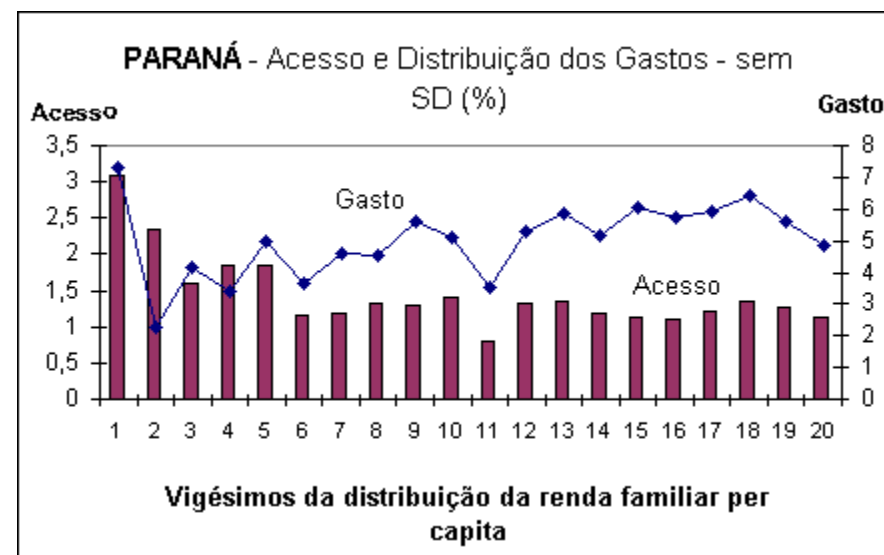
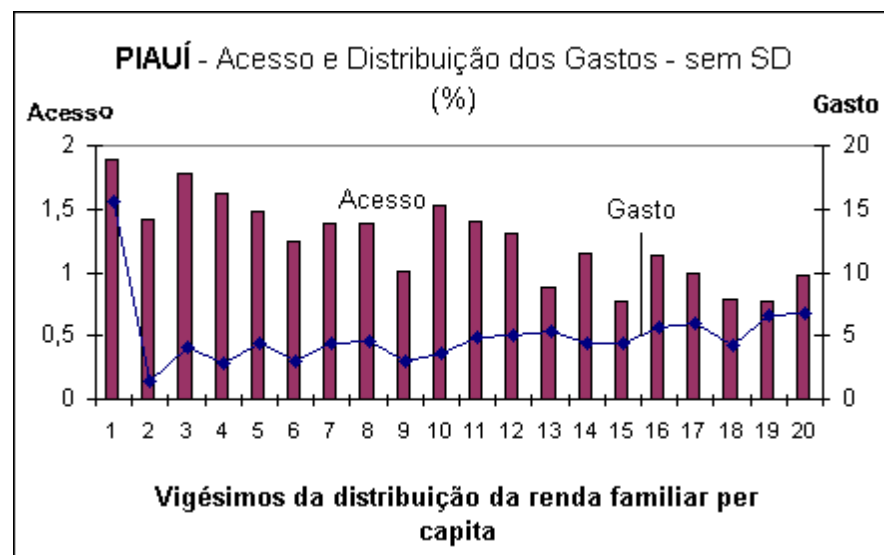
APÊNDICE B – Gráficos do segundo exercício



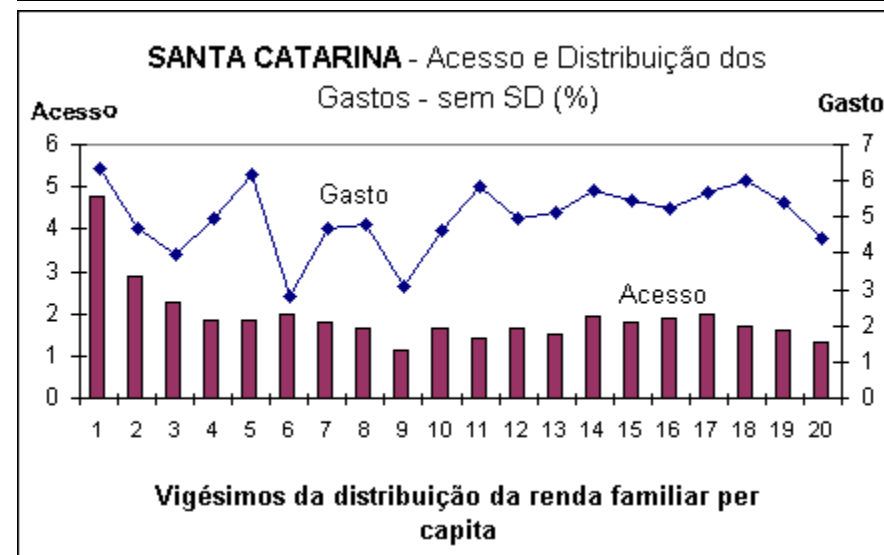
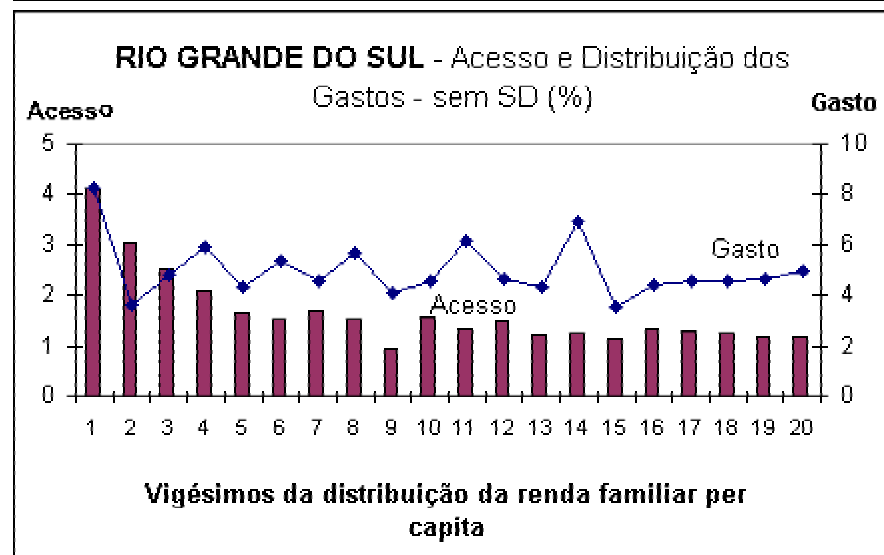
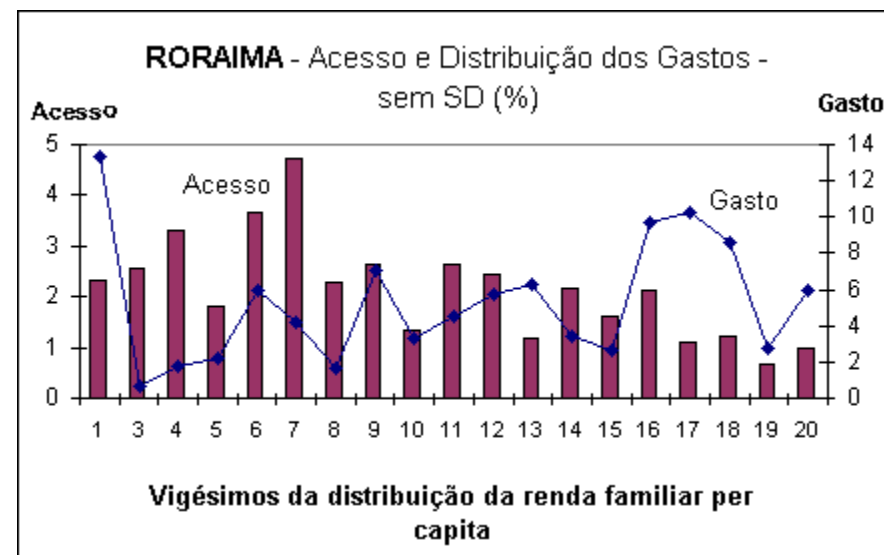
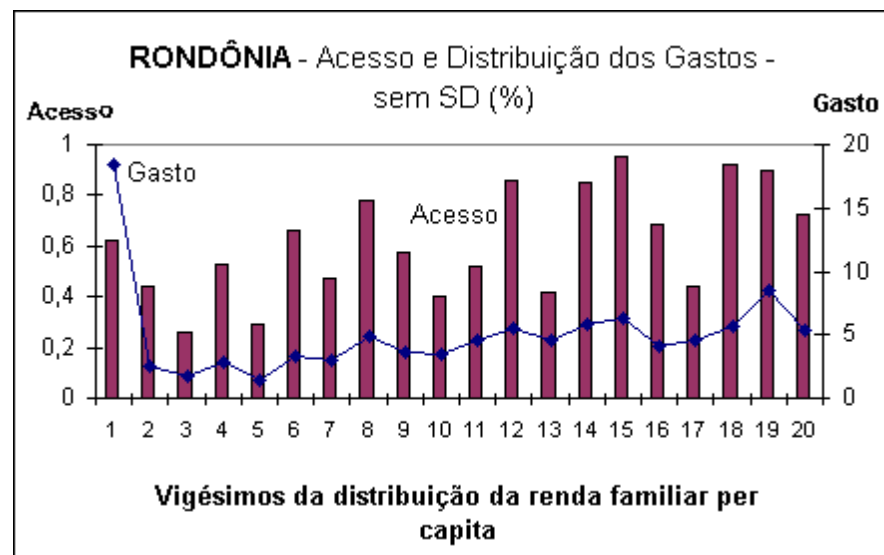
APÊNDICE B – Gráficos do segundo exercício



APÊNDICE B – Gráficos do segundo exercício



APÊNDICE B – Gráficos do segundo exercício



APÊNDICE B – Gráficos do segundo exercício

