

Ramos, Carlos Alberto

Working Paper

Programas sociais: Trajetória temporal do acesso e impacto distributivo

Texto para Discussão, No. 771

Provided in Cooperation with:

Institute of Applied Economic Research (ipea), Brasília

Suggested Citation: Ramos, Carlos Alberto (2000) : Programas sociais: Trajetória temporal do acesso e impacto distributivo, Texto para Discussão, No. 771, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Brasília

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/295072>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

TEXTO PARA DISCUSSÃO Nº 771

Programas Sociais: Trajetória Temporal do Acesso e Impacto Distributivo

Carlos Alberto Ramos

Brasília, dezembro de 2000

TEXTO PARA DISCUSSÃO Nº 771

Programas Sociais: Trajetória Temporal do Acesso e Impacto Distributivo

Carlos Alberto Ramos^{**}

Brasília, dezembro de 2000



*Este trabalho foi elaborado com apoio do
Programa Nacional de Pesquisa Econômica - PNPE.*

*** Professor do Departamento de Economia da Universidade de Brasília – UnB.*

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO
Martus Tavares – Ministro
Guilherme Dias – Secretário Executivo

ipea Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

Presidente

Roberto Borges Martins

Chefe de Gabinete

Luis Fernando de Lara Resende

DIRETORIA

Eustáquio J. Reis

Gustavo Maia Gomes

Hubimaier Cantuária Santiago

Luís Fernando Tironi

Murilo Lôbo

Ricardo Paes de Barros

Fundação pública vinculada ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, o IPEA fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais e torna disponíveis, para a sociedade, elementos necessários ao conhecimento e à solução dos problemas econômicos e sociais do país. Inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiro são formulados a partir dos estudos e pesquisas realizados pelas equipes de especialistas do IPEA.

TEXTO PARA DISCUSSÃO tem o objetivo de divulgar resultados de estudos desenvolvidos direta ou indiretamente pelo IPEA, bem como trabalhos considerados de relevância para disseminação pelo Instituto, para informar profissionais especializados e colher sugestões.

Tiragem: 130 exemplares

COORDENAÇÃO EDITORIAL

Brasília – DF:

SBS Q. 1, Bl. J, Ed. BNDES, 10º andar

CEP 70076-900

Fone: (61) 315 5374 – Fax: (61) 315 5314

E-mail: editbsb@ipea.gov.br

Home page: <http://www.ipea.gov.br>

EQUIPE

Coordenação: *Marco Aurélio Dias Pires*; Secretária: *Gardênia Santos*

Gerência: *Suely Ferreira*

Revisão: *Chico Villela (coord.); Carlos Alberto Vieira, Flávia Nunes de Andrade (estag.), Isabel Villa-Lobos Telles Ribeiro, Luciana Soares Sargio (estag.)*

Edição Gráfica: *Iranilde Rego (coord.); Aeromilson Mesquita; Cecília Bartholo, Edineide Ramos, Francisco de Souza Filho, Lúcio Flavo Rodrigues*

Divulgação: *Cláudio Augusto Silva (coord.); Edinaldo dos Santos, Mauro Ferreira*

Produção Gráfica: *Edilson Cedro Santos*

SERVIÇO EDITORIAL

Rio de Janeiro – RJ:

Av. Presidente Antonio Carlos, 51, 14º andar

CEP 20020-010

Fone: (21) 804-8118 – Fax: (21) 220 5533

E-mail: editrj@ipea.gov.b

SUMÁRIO

SINOPSE

ABSTRACT

- 1 INTRODUÇÃO **7**
 - 2 EVOLUÇÃO TEMPORAL DO PERFIL DISTRIBUTIVO DOS PROGRAMAS SOCIAIS **8**
 - 3 MERCADO DE TRABALHO **14**
 - 4 SAÚDE **19**
 - 5 CESTA BÁSICA **20**
 - 6 IMPACTO DISTRIBUTIVO DOS PROGRAMAS CUJOS BENEFÍCIOS SÃO EM DINHEIRO **21**
 - 7 COMENTÁRIOS FINAIS **25**
- REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS **27**
-



A produção editorial deste volume contou com o apoio financeiro do Banco Interamericano de Desenvolvimento, BID, por intermédio do Programa Rede de Pesquisa e Desenvolvimento de Políticas Públicas, Rede-IPEA, operacionalizado pelo Projeto BRA/97/013 de Cooperação Técnica com o PNUD.

SINOPSE

O objetivo deste texto é analisar, a partir dos dados da PCV (Pesquisa sobre Condições de Vida), a evolução temporal do acesso a certas políticas públicas na área social e quantificar o impacto distributivo dos programas cujos benefícios são monetários.

No tocante à evolução temporal, os dados das PCV de 1990, 1994 e 1998 permitem detectar uma “focalização” perversa na educação básica estatal e na saúde pública. A importância dos segmentos populacionais dos menores decis elevou-se nos anos 90. Como a universalidade institucional manteve-se, a conclusão quase óbvia é que essa focalização foi o resultado de uma migração da clientela oriunda das famílias de maiores rendimentos.

Nos salários indiretos que recebem subsídios do Estado (vale-transporte, vale-alimentação, etc.) o perfil distributivo não mudou na década, continuando a concentrar seus beneficiários no intervalo médio-superior da distribuição.

O impacto distributivo dos benefícios monetários foram estimados para o ano de 1998 (PCV de 1998) por meio dos índices de Gini e de Theil. O exercício realizado consistiu em calcular uma renda inicial tendo como base de referência a renda corrente menos as transferências monetárias. A partir dessa distinção, calculou-se o Gini e o Theil retirando-se da renda corrente e incluindo-se na renda inicial cada programa. A conclusão é que, globalmente, os gastos tendem a reduzir os índices de concentração da renda inicial ainda que as conclusões não sejam simétricas (não necessariamente os índices se elevam quando da renda corrente se retira cada programa). Neste último caso, depende do programa e do índice.

ABSTRACT

The objective of this text is to analyse with the PCV (Pesquisa sobre Condições de Vida) data, temporal evolution of the access to certain public policies in the social area and to quantify the distributive impact of the programs whose benefits are monetary.

In relation to the temporal evolution, the PCV data of 1990, 1994 e 1998, allow us to detect a “perverse focus” in the state education and in public health. The segments in the lowest deciles of the population grew during the 1990’s. However, as the institutional universality kept itself, the conclusion is almost obvious, this focalization resulted from migration of the clientele from families with the larger income.

In the indirect salaries which receive subsidies from the state (such transportation and food coupons, etc.), the profile didn’t change during the decade. It continued to concentrate its benefits in the medium to superior interval of the distribution.

The distributive impact of the monetary benefits was estimated for the year of 1998 (PCV of 1998) by using the Coefficients of Gini and Theil. The exercise consists in measuring an initial income by basing it on the current income less the monetary transference. The Gini and Theil were calculated by accepting this distinction and by subtracting from current income each program and then adding each one to the initial income. The conclusion is the following: in global terms, the expenditures tend to reduce the initial coefficient of income concentration even though this conclusion is not symmetric (the coefficient do not rise necessarily when the current income is taken out of program). In this last case, it depends on the program and on the coefficient.

1 INTRODUÇÃO

Nosso objetivo neste texto é estudar os impactos distributivos dos gastos públicos a partir da Pesquisa sobre Condições de Vida (PCV) realizada pela Fundação Seade. Neste documento estamos aprofundando, estendendo temporalmente e complementando um texto anterior, cujas principais conclusões foram:¹ (i) os programas realizados nas áreas de educação e saúde e outros muito focalizados (como renda mínima) apresentam um perfil de acesso que tende a privilegiar os indivíduos situados nos menores decis da distribuição; e (ii) aqueles gastos realizados no mercado de trabalho (como seguro-desemprego) tendem a ser apropriados por famílias cujo rendimento está longe de se situar nos menores decis. Dessa forma, nossas principais conclusões neste artigo dizem respeito à necessidade de se distinguir entre diferentes programas e às limitações de se realizarem diagnósticos generalizados.²

A fim de complementar e aprofundar essa pesquisa, o presente documento terá como foco analisar a trajetória temporal de acesso e distribuição dos benefícios segundo o perfil distributivo das famílias. Essa evolução temporal terá como referência os três anos (1990, 1994 e 1998) nos quais foram realizadas as PCV.³ Para subsidiar o aprofundamento do tema realizaremos, no presente documento, vários exercícios sobre o impacto distributivo dos programas cujos benefícios são monetários, visando quantificar (por meio dos índices de Gini e de Theil) as consequências distributivas das despesas realizadas na área social.

Dados esses objetivos, estruturamos o texto da seguinte forma. No próximo capítulo, analisaremos com certo detalhe a evolução temporal (entre as PCV de 1990, 1994 e 1998) do perfil distributivo (de acesso) dos programas que constavam em todas as pesquisas. No capítulo 3, o nosso objetivo de estudo será o impacto na distribuição de renda dos programas cujo benefício é, exclusivamente, monetário. Esse capítulo será subdividido em duas partes. Na primeira, exporemos alguns procedi-

¹ Esse documento, Ramos (2000), complementa e aprofunda o projeto de pesquisa sobre os desdobramentos distributivos do gasto público realizado na Diretoria de Estudos Sociais (DISOC) do IPEA.

² O leitor interessado nessas conclusões deveria ler o artigo citado, para estar consciente das limitações desse tipo de exercício. Essas limitações (a qualidade dos serviços, por exemplo, que pode tender a excluir os segmentos da população com poder de compra; assim, estaríamos diante de uma focalização espúria) também permearão o presente documento. Contudo, não serão analisadas, pois mereceram a nossa atenção no texto anterior.

³ Também nesse caso, para não repetir parte do desenvolvimento realizado em Ramos (2000), remetemos o leitor a esse documento quando o assunto estiver vinculado com a análise das características metodológicas e abrangência espacial das PCV.

mentos metodológicos, e, na segunda, os principais resultados. Por último, são apresentados certos comentários finais, em que o leitor poderá encontrar tanto um resumo dos argumentos apresentados como indicações para futuras pesquisas, que complementam e superam as limitações da presente.

2 EVOLUÇÃO TEMPORAL DO PERFIL DISTRIBUTIVO DOS PROGRAMAS SOCIAIS

Como afirmamos nos parágrafos anteriores, o fato de a PCV ter sido realizada nos anos de 1990, 1994 e 1998 nos permite observar a evolução temporal do perfil distributivo e elaborar diagnósticos e hipóteses sobre as causas das mudanças (quando ocorridas, obviamente) no tempo. Dividiremos os programas em conjuntos que cobrem áreas mais ou menos homogêneas, e as análises, por motivos lógicos, estarão restritas àqueles cujos quesitos estejam contemplados nas três pesquisas.

2.1 Educação Em princípio, todas as pesquisas e diagnósticos tendem a confluir para a importância da escola pública para os segmentos da população de menores rendimentos. Logicamente, como o serviço é gratuito, e na ausência de esforços analíticos para quantificar monetariamente esses serviços, o estudo tende a se limitar ao acesso.

Em geral, existe um certo consenso sobre os impactos na pobreza e no perfil distributivo (em ambos os casos, no médio e no longo prazo) dos gastos realizados em educação. Na medida em que o seu nível de escolaridade eleva-se, crianças e jovens tendem a apresentar maiores rendimentos na sua vida ativa e, dessa forma, o nível de pobreza poderá sofrer impactos positivos. Os desdobramentos sobre o perfil distributivo são mais complexos, e dependem de diversas variáveis (grau de segmentação do mercado de trabalho, distribuição do capital humano, etc.).

O ponto que deve ser colocado é: por que o sistema público (exceto o terceiro grau) é freqüentado por crianças e adolescentes oriundos de famílias situadas nos menores decis? Obviamente, a resposta tem de estar associada a um problema de qualidade, visto que esse serviço é gratuito. Na medida em que não requer pagamento, se a qualidade fosse a mesma, não seria fácil justificar o pagamento, ainda no caso das famílias de maiores rendimentos.

Esse problema da qualidade pode estar gerando um fato que podemos denominar de *focalização espúria*. Com efeito, as políticas públicas não estariam desenhadas para beneficiar ou privilegiar as camadas da população mais vulneráveis. Estas seriam majoritárias no acesso uma vez que aquelas famílias que apresentam poder de compra suficiente para freqüentar o segmento privado evitam o serviço público.

Na tabela 1, podemos observar uma evolução temporal nítida: na década de 90, a focalização (em realidade teríamos que falar em auto-exclusão, dado que esse serviço é universal) da população escolar tendeu a acentuar-se. Por exemplo, em 1990, do total da população que frequenta a escola pública, 8,86% provinham de famílias situadas no décimo decil, sendo que esse percentual caiu para 2,19% no ano de 1998. Em realidade, detectamos quedas no nono e décimo decis. Os primeiros três decis mantêm sua participação e os decis médios a elevam significativamente. O sétimo decil passa de 6,51% (1990) para 9,13% (1998). No caso do oitavo decil, os percentuais são de 4,55% e 7,13%, respectivamente.

TABELA 1
Tipo de Estabelecimento Frequentado por Decil

(Em porcentagem)

Decil	Frequenta Escola Pública			Tipo de Escola Frequentada (% no decil)					
	90	94	98	Privada			Pública		
				90	94	98	90	94	98
1	14,89	17,35	14,33	0,53	0,85	1,88	99,47	99,15	98,12
2	13,49	14,36	14,19	2,05	2,03	2,70	97,95	97,97	97,30
3	13,45	13,97	13,32	2,78	2,77	3,41	97,22	97,23	96,59
4	11,60	11,98	14,33	4,38	3,60	4,16	95,62	96,40	95,84
5	10,73	11,58	11,29	6,14	10,38	12,76	93,86	89,62	87,24
6	9,27	10,59	10,90	11,07	8,19	15,64	88,93	91,81	84,36
7	6,51	8,10	9,13	28,84	14,66	24,47	71,16	85,34	75,53
8	4,55	5,32	7,13	44,63	30,07	43,39	55,37	69,93	56,61
9	6,63	4,82	3,19	31,22	46,11	70,92	68,78	53,89	29,08
10	8,86	1,94	2,19	13,10	71,94	81,51	86,90	28,06	18,49
Total	100	100	100						

Fonte: PCV. Elaboração própria.

Contudo, uma leitura da distribuição realizada na *coluna* (ou seja, a distribuição da população que frequenta a escola segundo a distribuição das famílias por renda familiar 'per capita') não é suficiente para se tirarem conclusões muito robustas. Com efeito, a população escolar pode estar *mal distribuída*. Nessas circunstâncias, podemos supor, com certo grau de realismo, que, nas famílias de menores rendimentos, a importância da população escolar seja maior que naquelas famílias situadas nos maiores decis. Assim, a análise que apresentamos no parágrafo anterior deve ser complementada por uma leitura *na linha*, ou seja, como a população escolar, dentro de cada decil, é distribuída entre a escola pública e a privada. Esse corte (também contemplado na tabela 1) indica que a atração da escola privada foi quase generalizada, ainda que, por razões mais ou menos óbvias (poder de pagamento), seja mais notória nos maiores decis. Em 1990, por exemplo, de todas as crianças e adolescentes que frequentavam o sistema escolar e que pertenciam a famílias do décimo decil da distri-

buição, 13,10% freqüentavam escolas privadas. Esse percentual elevou-se para 81,51% em 1998. Sem dúvida, ainda que esses números possam, eventualmente, apresentar alguma margem de erro, a tendência é eloqüente: o Brasil assistiu, nos anos 90, a uma verdadeira *fuga* do sistema de ensino público daquelas famílias com capacidade de pagamento do segmento privado. No nono decil, os números também são marcantes: de 31,22% em 1990, o percentual passou para 70,92% em 1998. Devemos salientar, porém, que essa migração a favor do sistema privado também foi uma característica dos menores decis. No primeiro decil, por exemplo, o percentual de participação no segmento privado passou de 0,53% para 1,88%, ou seja, mais que dobrou.

Só em poucos decis o perfil mudou a favor da escola pública. O mais significativo é o sétimo decil, no qual o percentual de alunos que freqüentam a escola privada cai de 28,84% para 24,47%. Só pesquisas mais específicas podem determinar com maior clareza as causas dessa tendência contrária, que, em menor medida, também caracteriza o oitavo decil (44,63% e 43,39%, respectivamente) e o quarto decil (4,38% e 4,16%, respectivamente). Esses casos devem ser pesquisados com um certo cuidado, visto que exceções podem obedecer a fatores aleatórios. No caso específico dos sétimo e oitavo decis, a queda da participação da escola privada pode estar originada na crise que caracterizou o ano de 1998 (com elevação do desemprego, queda dos salários reais e do emprego). Esse marco conjuntural, paralelamente ao comportamento dos preços dos bens não comercializáveis na conjuntura pós-real, podem ter gerado uma migração a favor da escola pública. Contudo, isso é, mais que um diagnóstico, uma hipótese que deve ser testada em pesquisas futuras, uma vez que o crescimento do segmento privado é perceptível em quase todos os decis. Assim, por que só em três decis (e com significância, só em um decil) esse quadro geral (migração a favor do sistema privado) não se verificou?

Não obstante a presença dessas exceções, o diagnóstico que podemos apresentar é mais ou menos contundente: crescente importância, nos anos 90, do sistema privado. Essa migração, ao afetar em maior intensidade as crianças e adolescentes dos decis superiores, induz-nos a pensar que existe um problema de qualidade que acentua um perfil já estrutural: sistema público fundamental para os segmentos populacionais mais vulneráveis.

Vários são os desdobramentos resultantes desse diagnóstico. Em termos de efeito distributivo de longo prazo, a perda de qualidade e a migração podem gerar um círculo vicioso. Com efeito, assumindo-se, com certo grau de realismo, que os setores de médios e elevados rendimentos apresentam maior poder de barganha (graças a suas *relações* pessoais, seu nível de instrução que viabiliza uma pressão política mais articulada, etc.), sua migração pode tender a reduzir ainda mais a qualidade do ensino e até a quantidade de recursos aí alocados. Se no mercado de trabalho a qualidade do “carimbo” (ou seja, a origem do diploma) é valorizada, esse fato pode estar acentuando a desigualdade na distribuição de renda no futuro. Contrariamente, se o merca-

do valoriza apenas os anos passados no sistema escolar ou o diploma em geral (sem fazer distinção sobre qual instituição outorgou o diploma), essa mudança do perfil entre o sistema público e o privado não terá maiores desdobramentos. Essa é outra linha de pesquisa a ser explorada em futuros trabalhos.

Contudo, os desdobramentos distributivos do sistema escolar não estão restritos ao ensino. São acompanhados de uma série de ações (distribuição de merenda, livro escolar, renda mínima ou bolsa-escola, etc.) que têm impacto sobre o bem-estar dos beneficiados. Os programas da renda mínima e do livro escolar são mais recentes, o que não permite sua análise desde uma perspectiva temporal. O Merenda Escolar, assim como o Alimentação na Creche, dada sua maior tradição, foram contemplados em todas as pesquisas. Os dados sobre a sua distribuição estão contidos nas tabelas 2 e 3.

TABELA 2
Distribuição da População que Recebeu Alimentação na Creche por Decil
(Em porcentagem)

Decil	Receberam Alimentação			Receberam Alimentação (% no decil)					
				Sim			Não		
	90	94	98	90	94	98	90	94	98
1	14,64	10,76	19,30	97,95	91,89	98,03	2,05	8,11	1,97
2	15,10	16,14	18,95	95,17	100,00	93,93	4,83	0,00	6,07
3	15,25	16,77	11,10	95,67	100,00	100,00	4,33	0,00	0,00
4	12,41	11,71	13,41	100,00	92,50	100,00	0,00	7,50	0,00
5	10,11	12,66	14,07	96,35	100,00	100,00	3,65	0,00	0,00
6	6,97	11,08	9,30	84,26	97,22	96,01	15,74	2,78	3,99
7	8,66	9,49	6,29	96,58	96,77	93,53	3,42	3,23	6,47
8	4,60	6,01	4,11	73,17	95,00	100,00	26,83	5,00	0,00
9	5,98	3,16	3,48	55,32	100,00	100,00	44,68	0,00	0,00
10	6,28	2,22	0,00	84,54	87,50	100,00	15,46	12,50	0,00
Total	100,00	100,00	100,00						

Fonte: PCV. Elaboração própria.

TABELA 3
Distribuição da População que Recebeu Merenda Escolar por Decil

(Em porcentagem)

Decil	Receberam Merenda Escolar			Receberam Merenda Escolar (% no decil)					
				Sim			Não		
	90	94	98	90	94	98	90	94	98
1	15,25	17,95	17,61	89	95,09	93,24	11,33	4,91	6,76
2	13,02	14,62	15,20	83,56	92,54	89,51	16,44	7,46	10,49
3	12,93	13,91	13,54	83,25	89,27	88,00	16,75	10,73	12,00
4	12,03	11,78	14,17	89,76	86,80	92,69	10,24	13,20	7,31
5	10,64	11,67	11,10	85,86	85,38	85,69	14,14	14,62	14,31
6	9,43	10,64	9,50	88,03	85,34	82,40	11,97	14,66	17,60
7	6,55	7,64	7,64	87,13	76,32	72,81	12,87	23,68	27,19
8	4,64	5,13	6,41	88,31	64,24	64,14	11,69	35,76	35,86
9	6,35	4,75	2,96	82,94	55,56	29,49	17,06	44,44	70,51
10	9,15	1,91	1,86	89,40	29,50	18,06	10,60	70,50	81,94
Total	100,00	100,00	100,00						

Fonte: PCV. Elaboração própria.

No caso do Alimentação na Creche, observamos que, em geral, a cobertura tem-se elevado, sendo hoje quase universal (ou seja, atinge a quase totalidade das crianças que freqüentam creche, independentemente da situação econômica da família). Como a maioria das crianças oriundas de famílias de menores rendimentos freqüentam o sistema público, em realidade, estamos diante de um programa que, apesar de ser universal, é focalizado pelo acesso.

No caso do Merenda Escolar, o programa tem um perfil distributivo que, em termos estruturais, é nítido: beneficia a população de menores recursos. Em 1998, por exemplo, 71,6% dos beneficiários estavam situados nos primeiros cinco decis. Essa característica estrutural, contudo, acentuou-se no decorrer dos anos 90. O décimo decil, por exemplo, concentrava 9,15% dos beneficiários em 1990 e 1,86% em 1998. Os cinco primeiros decis que, como foi mencionado, concentravam 71,6% dos beneficiários em 1998, tinham, em 1990, uma participação de 63,87%. Essa tendência de concentração ou focalização era de se esperar, visto que o sistema público ganha importância no atendimento ao público de menores rendimentos, como foi analisado na tabela 1.

Quando a leitura é feita *na linha* (ou seja, analisando-se o percentual de público de um dado decil que recebia merenda), essa concentração ou focalização fica mais nítida. No décimo decil, por exemplo, os beneficiários eram, em 1990, 89,4% do público que freqüentava a escola, caindo esse percentual para 18,06% em 1998. No primeiro decil, contrariamente, o percentual elevou-se de 89% para 93,24%.

Assim, os dados referentes a políticas educacionais nos permitem formular uma hipótese mais ou menos consensual: o sistema público (e os benefícios que a ele estão vinculados, como a merenda escolar) ganham um perfil muito mais *focalizado* nos anos 90. Contudo, devemos ser muito cuidadosos ao interpretar essa focalização, que parece ter sido lograda não a partir de uma política deliberada, senão a partir de uma migração daqueles setores da população que, muito provavelmente, como consequência de quedas na qualidade dos serviços, migraram devido a suas possibilidades de financiar os preços cobrados pelo setor privado. Dada essa tendência, os benefícios vinculados ao sistema público parecem também apresentar uma focalização.

Se esses dados são corroborados por outras pesquisas, os corolários em termos de política pública são vários e devem ser explorados com certo cuidado. Tomemos o caso da polêmica entre os que sustentam a conveniência de políticas sociais focalizadas e aqueles que propugnam a universalidade. Certos programas podem estar correlacionados ou restritos à clientela do sistema público. Mesmo sendo universais (todos têm direito, mas todos aqueles que freqüentam o ensino público), em realidade, dado o perfil estrutural dessa clientela, o programa será focalizado.

Contrariamente, uma política que eleva a qualidade do ensino público pode gerar, como resultado, uma menor focalização, devido ao fato de que parte das crianças e adolescentes de famílias situadas nos decis mais elevados podem redirecionar a sua demanda e enviar seus filhos ao sistema público. Nesse caso, conservando a atual característica institucional (universal, público e gratuito), o sistema estatal pode estar elevando sua qualidade e universalizando, o que beneficia todos os segmentos, os mais vulneráveis (que já freqüentavam o sistema público) por causa da elevação da qualidade e a nova clientela, devido à redução dos custos no orçamento familiar (na situação anterior deviam pagar). Se essa elevação da qualidade requer maiores recursos, o saldo em termos distributivos será, certamente, motivo de polêmica. Com efeito, maior dispêndio acompanhado de maior freqüência do público situado nos maiores decis redundará em diagnósticos que outorguem a essas despesas uma *focalização invertida*, privilegiando segmentos que antes eram atendidos pelo mercado. Assim, uma elevação da qualidade de um serviço público pode ter como corolário uma menor focalização ou, inversamente, como parece ter sido a experiência brasileira nos anos 90 na área de educação, uma piora dos serviços tem como desdobramento uma maior focalização nas populações mais pobres.

Se essas considerações têm algum grau de veracidade, a nossa principal conclusão refere-se à precaução que deve caracterizar todo diagnóstico sobre as mudanças nos perfis de acesso aos serviços públicos.

3 MERCADO DE TRABALHO

Em termos financeiros, o principal programa governamental na área do mercado de trabalho é, hoje, o seguro-desemprego. Contudo, a compensação financeira aos assalariados (com carteira) desligados sem justa causa, não obstante ter suas origens em 1986, foi tomando corpo e consolidando-se ao longo dos anos 90. Dessa forma, não é conveniente comparar intertemporalmente o perfil distributivo de seus beneficiários.

Os dados referentes ao mercado de trabalho podem merecer uma análise mais robusta quando os benefícios têm como referência os denominados salários indiretos. Estes são benefícios, em espécie, outorgados pela firma e que complementam a remuneração clássica (em dinheiro). Estamos incluindo esses benefícios no estudo do impacto distributivo do gasto porque são, em maior ou menor medida, subsidiados pelo setor público, na maioria das vezes, por meio da renúncia fiscal. Nas tabelas 4 a 7, o leitor pode observar o acesso a quatro benefícios: vale-transporte, vale-supermercado, alimentação na empresa e vale-refeição.

TABELA 4
Distribuição da População que Recebeu Vale-Transporte por Decil

(Em porcentagem)

Decil	Receberam Vale-Transporte			Receberam Vale-Transporte (% no decil)					
	90	94	98	Sim			Não		
				90	94	98	90	94	98
1	3,63	3,76	2,31	39,27	37,98	39,65	60,73	62,02	60,35
2	6,99	6,06	6,76	43,79	36,92	48,61	56,21	63,08	51,39
3	8,49	8,74	7,93	50,00	41,76	47,68	49,91	58,24	52,32
4	9,44	10,89	11,24	45,67	40,34	53,12	54,18	59,38	46,88
5	12,59	11,43	11,89	49,97	41,16	51,18	50,03	58,84	48,82
6	12,38	13,42	14,13	50,13	43,97	51,23	49,35	56,03	48,77
7	11,66	14,03	15,39	46,32	42,96	51,79	53,68	57,04	48,21
8	13,29	13,88	14,72	47,68	38,27	47,08	52,27	61,73	52,92
9	11,32	11,27	10,47	40,92	32,74	34,22	59,08	67,26	65,78
10	10,20	6,52	5,17	35,88	17,75	16,44	64,12	82,05	83,56
Total	100,00	100,00	100,00						

Fonte: PCV. Elaboração própria.

TABELA 5
Distribuição da População que Recebeu Vale-Supermercado por Decil
 (Em porcentagem)

Decil	Receberam Vale-Supermercado			Receberam Vale-Supermercado (% no decil)					
				Sim			Não		
	90	94	98	90	94	98	90	94	98
1	1,58	1,27	1,13	1,73	1,55	2,73	98,27	98,45	97,27
2	4,44	5,10	4,16	2,81	3,74	4,21	97,19	96,26	95,79
3	5,71	6,37	2,01	3,39	3,66	1,70	96,52	96,34	98,30
4	6,34	6,37	7,63	3,10	2,84	5,07	96,75	96,88	94,93
5	7,77	6,37	7,64	3,11	2,76	4,61	96,89	97,24	95,39
6	9,67	5,73	11,66	3,95	2,26	5,94	95,53	97,74	94,06
7	5,55	14,65	6,49	2,22	5,40	3,07	97,27	94,60	96,93
8	21,55	18,47	14,63	7,80	6,13	6,58	92,20	93,87	93,42
9	18,86	15,29	19,20	6,88	5,35	8,80	93,12	94,65	91,20
10	18,54	20,38	25,44	6,58	6,68	11,37	93,42	93,11	88,63
Total	100,00	100,00	100,00						

Fonte: PCV. Elaboração própria.

TABELA 6
Distribuição da População que Recebeu Alimentação na Empresa por Decil
 (Em porcentagem)

Decil	Receberam Alimentação (%)			Receberam Alimentação na Empresa (% no decil)					
				Sim			Não		
	90	94	98	90	94	98	90	94	98
1	3,79	3,77	2,11	27,34	24,81	20,41	72,66	75,19	79,59
2	6,34	5,42	5,82	26,45	21,50	23,68	73,55	78,50	76,32
3	6,91	8,37	7,09	27,12	26,01	24,12	72,88	73,99	75,88
4	8,12	9,67	10,64	26,16	23,30	28,44	73,07	76,42	71,56
5	10,66	9,67	11,40	28,19	22,65	27,64	71,81	77,35	72,36
6	12,56	12,03	12,28	33,87	25,63	25,24	65,61	74,37	74,76
7	11,14	11,44	14,17	29,48	22,77	26,95	70,01	77,23	73,05
8	13,73	15,80	13,37	32,82	28,33	24,17	67,18	71,67	75,83
9	13,42	12,26	11,24	32,31	23,16	20,76	67,69	76,84	79,24
10	13,33	11,56	11,88	31,21	20,46	21,34	68,79	79,33	78,66
Total	100,00	100,00	100,00						

Fonte: PCV. Elaboração própria.

TABELA 7
Distribuição da População que Recebeu Vale-Refeição por Decil

(Em porcentagem)

Decil	Receberam Vale-Refeição			Receberam Vale-Refeição (% no decil)					
				Sim			Não		
	90	94	98	90	94	98	90	94	98
1	1,91	1,83	0,92	8,82	12,40	9,25	91,18	87,60	90,75
2	4,65	3,31	3,21	12,42	13,55	13,54	87,58	86,45	86,46
3	6,30	5,14	5,57	15,82	16,48	19,60	84,18	83,52	80,40
4	6,53	5,82	5,69	13,47	14,49	15,74	86,38	85,23	84,26
5	9,04	8,33	7,32	15,30	20,17	18,40	84,70	79,83	81,60
6	12,27	9,13	9,26	21,18	20,10	19,64	78,30	79,90	80,36
7	13,54	14,84	13,91	22,94	30,52	27,40	76,56	69,25	72,60
8	13,95	14,16	14,25	21,34	26,22	26,69	78,66	73,78	73,31
9	12,98	17,58	19,03	20,00	34,30	36,41	80,00	65,70	63,59
10	18,83	19,86	20,83	28,23	36,33	38,72	71,77	63,47	61,28
Total	100,00	100,00	100,00						

Fonte: PCV. Elaboração própria.

Uma atenta leitura dos dados nos permite concluir que, em todos os programas, permeia, em maior ou menor medida, uma tendência estrutural que marginaliza os assalariados que integram os menores decis, sendo a única exceção uma certa desconcentração no caso de alimentação na empresa.

No caso do vale-transporte, por exemplo, o privilégio dos estratos médios e médios-altos é nítido. Em 1998, só 2,31% dos assalariados que recebiam o benefício estavam situados no primeiro decil da distribuição. No outro extremo, só 5,17% integravam o décimo decil. Esse resultado era esperado. Com efeito, os assalariados que são potenciais candidatos a esses benefícios devem pertencer ao mercado formal (estatutários ou assalariados com carteira de trabalho assinada). Como estes recebem salários maiores que seus similares situados no segmento informal do mercado de trabalho, os beneficiários tendem a se concentrar nos estratos médios. Por outra parte, como o decil superior tende a se locomover em veículo próprio ou não integra o público potencial (empregadores, profissionais liberais, etc.), fica fora do público potencialmente candidato.

Em termos de evolução temporal, os fatos mais marcantes são a significativa queda no décimo decil (sua participação cai de 10,20% em 1990 para 5,17% em 1998) e a redução, não tão significativa, nos primeiros três decis. Essa evolução da base da pirâmide pode estar vinculada à elevação da informalidade nessa década. Dado que esse segmento do mercado de trabalho (segmento informal) concentra a maioria dos indivíduos das famílias de menores rendimentos, a queda da participação dos estratos

de menores rendimentos familiares 'per capita' pode estar vinculada a essa elevação dos vínculos informais.

Contudo, essa perda de importância é mais nítida só nos dois estratos superiores (nono e décimo decil). Do total de ocupados em 1998, só 16,44% dos integrantes do décimo decil recebiam vale-transporte, sendo que esse percentual tinha sido de 35,88% em 1990. No caso do nono decil, a participação dos beneficiários passou de 40,92% para 34,22%. Nos outros segmentos da distribuição, uma leitura: *na linha* (participação dos beneficiários dentro do decil) não evidencia grandes mudanças, e o diagnóstico é similar: os principais beneficiários continuam sendo os estratos médios.

Esse diagnóstico muda completamente no segundo subconjunto, se o salário indireto considerado é o vale-supermercado. Nesse caso, a importância desse benefício nos estratos superiores da distribuição é nítida e parece estar crescendo no tempo. Em 1990, 18,54% dos beneficiários integravam famílias que pertenciam ao décimo decil da distribuição; em 1998, essa participação passou para 25,44%.

Essa maior importância dos estratos superiores da distribuição parece ser estrutural, acentuando-se no decorrer da década. Em 1998, por exemplo, 88,63% dos ocupados do décimo decil não recebiam vale-supermercado, sendo o percentual de 97,27% no caso dos ocupados do primeiro decil.

Ainda que de forma menos acentuada, o perfil de acesso mantém a hegemonia dos assalariados dos segmentos superiores da distribuição no caso de alimentação na empresa. Porém, nesse caso, a mudança é contrária à tendência encontrada no parágrafo anterior: no transcurso dos anos 90, a participação dos ocupados dos estratos inferiores elevou-se, ainda que de forma modesta. Os cinco primeiros decis passaram de 35,82% (1990) do total de beneficiários para 37,06% (1998). Por outra parte, a importância, medida sobre a abrangência ou cobertura desse tipo de salário indireto, é significativamente maior em todos os estratos. No caso do vale-supermercado, o máximo era atingido no décimo decil (11,37%), e, no caso da alimentação na empresa, os percentuais são superiores a 20% em todos os estratos.

O vale-refeição tem um perfil distributivo ainda mais concentrador nos estratos superiores que o vale-supermercado, com uma perceptível tendência de crescimento dessa concentração. O décimo decil, por exemplo, reunia 18,83% dos beneficiários em 1990, passando para 20,83% em 1998. De outra perspectiva, a conclusão é similar. Em 1998, 38,72% dos ocupados que pertenciam ao décimo decil recebiam vale-refeição (28,23% em 1990), sendo o percentual de 9,25% no caso do primeiro decil (8,82% em 1990).

O perfil distributivo que esboçamos nos parágrafos anteriores pode subsidiar o desenho de políticas públicas. Com efeito, esses três benefícios contam com subsídios do PAT (Programa de Alimentação do Trabalhador). Nos casos de vale-refeição e vale-supermercado, os beneficiários não integram os segmentos de menores rendi-

mentos. Contrariamente, a alimentação na empresa parece evidenciar um perfil menos concentrado. Na década de 90, apesar da expansão do PAT, não observamos mudanças estruturais no acesso.⁴ Assim, se o objetivo dos formuladores de política é beneficiar os assalariados de menores rendimentos, o PAT poderia ser redesenhado, incentivando a alimentação na empresa *vis-à-vis* as outras formas contempladas no programa (vale-supermercado e vale-refeição).⁵

Talvez o caso mais interessante de se analisar, no que se refere aos benefícios vinculados à inserção no mercado de trabalho, seja o auxílio-creche. Na tabela 8 podemos observar o peso, na distribuição dos beneficiados, dos indivíduos pertencentes a famílias de estratos médios e elevados. Esse fato acompanha o perfil distributivo da maioria dos programas vinculados à situação do assalariado no mercado de trabalho. Contudo, nesse caso, é importante ressaltar a diferença entre esse perfil de benefício e a alimentação na creche (ver o capítulo anterior, tabela 2). Naquelas circunstâncias, o público de menores rendimentos era quase totalmente coberto; no entanto, agora, está excluído. Em termos de política pública, a principal conclusão que podemos extrair dessa diferenciação está vinculada à necessidade, se o objetivo é privilegiar os estratos de menores rendimentos, de se ter, como eixo para a concessão do benefício, a escola (pública ou privada) e/ou a situação familiar (rendimentos). Na medida em que o benefício está vinculado à inserção no mercado de trabalho, acabam ocorrendo “vazamentos”, visto que, para ser candidato, o indivíduo tem que ter um vínculo formal, um tipo de inserção que está longe de ser majoritária nos segmentos mais vulneráveis. Nessa direção, as políticas de renda mínima tendem a privilegiar esses setores, por um lado porque tomam como eixo a família, e por outro porque estão restritos à frequência em estabelecimentos públicos, gerando como resultado uma focalização muito mais apurada.

⁴ No Brasil, o número de trabalhadores beneficiados pelo PAT passou de 6,8 milhões em 1991 para 7,9 milhões em 1999. No Estado de São Paulo, essa elevação foi mais modesta, passando de 3 milhões em 1991 para 3,3 milhões em 1999 (fonte: Ministério do Trabalho).

⁵ De qualquer forma, seria conveniente um aprofundamento das pesquisas relativas a esses programas, a fim de se determinar o “peso morto”, ou seja, os benefícios que as firmas outorgariam independentemente dos subsídios públicos, com o objetivo de estabelecer o impacto líquido dessa alternativa de política.

TABELA 8
Distribuição da População que Recebeu Auxílio-Creche por Decil

(Em porcentagem)

Decil	Receberam Auxílio			Receberam Auxílio (% no decil)					
				Sim			Não		
	90	94	98	90	94	98	90	94	98
1	0,00	0,00	2,03	0,00	0,00	1,48	100,00	100,00	98,52
2	0,00	2,97	0,00	0,00	1,40	0,00	100,00	98,60	100,00
3	1,79	2,97	4,07	2,70	1,10	1,04	97,30	98,90	98,96
4	0,00	1,98	1,88	0,00	0,57	0,38	100,00	99,15	99,62
5	7,14	4,95	1,88	3,36	1,38	0,34	96,64	98,62	99,66
6	0,00	9,90	1,88	0,00	2,51	0,29	100,00	97,49	99,71
7	17,86	4,95	13,26	9,90	1,17	1,89	90,10	98,83	98,11
8	7,14	16,83	23,08	3,01	3,59	3,13	96,99	96,41	96,87
9	42,86	17,82	21,19	11,65	4,01	2,93	88,35	95,99	97,07
10	23,21	37,62	30,73	13,13	7,93	4,14	86,87	91,86	95,86
Total	100,00	100,00	100,00						

Fonte: PCV. Elaboração própria.

4 SAÚDE

Como em educação, os dados referentes aos gastos em saúde indicam uma verdadeira “fuga” do sistema público nos anos 90, podendo ser a manifestação de uma queda da qualidade do sistema que gera uma *focalização espúria*, potencialmente indutora de diagnósticos polêmicos.

Os dados da tabela 9 permitem duas grandes conclusões: (i) estruturalmente, os principais beneficiários do sistema público de saúde são as populações que integram os primeiros decis da distribuição; e (ii) essa *focalização* tendeu a se elevar.

TABELA 9
Tipo de Serviço de Saúde Utilizado por Decil

(Em porcentagem)

Decil	Sistema Público			Tipo de Serviço Utilizado (% no decil)					
				Público			Privado		
	90	94	98	90	94	98	90	94	98
1	16,09	16,5	18,3	86,37	92,00	92,67	13,63	8,00	7,33
2	12,52	14,4	15,2	72,09	77,32	79,72	27,91	22,68	20,28
3	13,50	14,7	16,8	69,54	70,37	74,40	30,46	29,63	25,60
4	9,43	11,8	11,8	54,97	62,46	59,84	45,03	37,54	40,16
5	11,85	10,0	8,7	59,03	57,73	45,26	40,97	42,27	54,74
6	10,14	9,5	11,0	53,34	50,32	53,08	46,66	49,68	46,92
7	10,13	7,3	8,4	50,12	35,45	36,19	49,88	64,55	63,81
8	7,37	6,4	5,4	36,15	31,12	24,71	63,85	68,88	75,29
9	5,75	5,8	3,7	29,18	25,94	16,46	70,82	74,06	83,54
10	3,23	3,4	0,9	15,95	15,97	3,46	83,39	84,03	96,54
Total	100,00	100,00	100,00						

Fonte: PCV. Elaboração própria.

No tocante à primeira conclusão, os dados são eloqüentes: os primeiros cinco decis concentravam, em 1998, 70,88% dos indivíduos que utilizavam o sistema público de saúde. Esse percentual era de 63,39% em 1990. Esse crescimento na focalização fica mais evidente na análise do décimo decil, que passou de 3,23% para 0,9% entre 1990 e 1998.

Essa tendência fica ainda mais nítida se realizamos a leitura *na linha* (participação do sistema público e pago entre os que utilizaram algum tipo de serviço de saúde). Os indivíduos que utilizavam os serviços pagos representavam, em 1990, 13,63% do total de consultas no primeiro decil, caindo para 7,33% em 1998. Contrariamente, 98,54% dos indivíduos do décimo decil só realizaram consultas pagas, sendo esse percentual de 83,39% em 1990.

Ou seja, o serviço público parece estar totalmente focalizado. Para os segmentos da população que integra os decis de maiores rendimentos 'per capita', o sistema público é marginal, sendo o contrário para a população dos primeiros decis (especialmente o primeiro decil).

5 CESTA BÁSICA

A distribuição de cestas é uma estratégia governamental que vem sendo motivo de polêmica. Os críticos desse tipo de programa sustentam que a eficiência dos gastos no bem-estar das famílias de menores recursos poderia ser elevada substituindo-se esse tipo de política por outra na qual o benefício, em lugar de ser em bens, fosse em dinheiro. A maior eficiência proviria da potencial deferência entre as necessidades ou preferências dos beneficiários e os bens distribuídos, fato que obrigaria à comercialização, no mercado, de parte desses bens a fim de se conseguir o dinheiro que viabilize a compra de bens ou serviços mais próximos a seus gostos ou necessidades.

Contudo, apesar desse tipo de crítica aos programas de distribuição de alimentos, cuja análise foge aos objetivos do presente texto e está centrada na eficiência dos recursos aplicados, parece existir um consenso sobre a focalização desse tipo de programa. Por ser uma estratégia de combate à pobreza extrema ou indigência, a seleção das famílias ou indivíduos a serem beneficiados permitiria (ou deveria permitir) que os "vazamentos" (ou seja, beneficiar famílias ou indivíduos do público-alvo) fossem negligenciáveis.

Contudo, os dados contidos na tabela 10 parecem conflitar com esse diagnóstico. Do total de beneficiados em 1998, só 8,54% encontram-se nos dois primeiros decis da distribuição, enquanto 9,81% estão no décimo decil.

TABELA 10
Distribuição das Pessoas que Receberam Cesta Básica por Decil

(Em porcentagem)

Decil	Receberam Cesta Básica			Receberam Cesta Básica (% no decil)					
				Sim			Não		
	90	94	98	90	94	98	90	94	98
1	3,59	2,99	2,85	8,30	13,95	29,58	91,70	86,05	70,42
2	5,23	5,80	5,69	7,01	16,36	24,79	92,99	83,64	75,21
3	7,40	7,79	7,90	9,32	17,22	28,76	90,68	82,78	71,24
4	10,24	7,96	9,39	10,60	13,64	26,89	89,24	86,08	73,11
5	8,67	13,76	10,35	7,37	22,93	26,88	92,63	77,07	73,12
6	13,15	13,76	11,38	11,40	20,85	24,98	88,08	79,15	75,02
7	11,36	12,77	13,66	9,66	18,08	27,83	89,83	81,92	72,17
8	15,47	12,94	16,23	11,88	16,49	31,43	88,12	83,51	68,57
9	14,72	11,28	12,75	11,39	15,14	25,22	88,61	84,86	74,78
10	10,16	10,95	9,81	7,65	13,78	18,87	92,35	86,01	81,13
Total	100,00	100,00	100,00						

Fonte: PCV. Elaboração própria.

Uma análise no tempo nos permite observar se essa distribuição tão particular dos beneficiados de um programa, que, em princípio, deveria concentrar-se quase que exclusivamente nos primeiros decis da distribuição, deve-se a um problema de amostra ou da pesquisa. Os dados contidos na tabela em questão nos permitem concluir que esse diagnóstico sobre a quase óbvia focalização de um programa de distribuição de alimentos deve ser analisado caso a caso.

Essa conclusão sobre os “vazamentos” parece confirmar-se se a nossa análise é realizada *na linha*. Com efeito, no oitavo decil, por exemplo, 31,43% dos indivíduos recebem cesta básica, sendo esse percentual de 29,58% no primeiro decil. Ou seja, a distribuição de cestas básicas está longe de ser uma estratégia *naturalmente* focalizada.

6 IMPACTO DISTRIBUTIVO DOS PROGRAMAS CUJOS BENEFÍCIOS SÃO EM DINHEIRO

6.1 Considerações Metodológicas

As discussões sobre os desdobramentos dos gastos realizados na área social têm dois eixos principais que, não obstante estarem correlacionados, devem merecer um corte analítico. O primeiro diz respeito ao impacto na pobreza e o segundo está vinculado ao resultado dessas despesas sobre o grau de desigualdade.⁶

⁶ Obviamente, poderia-se argumentar que toda política governamental, inclusive aquelas implementadas em outras áreas que não a social, redundam em alterações na distribuição de renda e nos níveis de pobreza. Embora seja válido, quando as análises estão restritas aos gastos sociais, os estudos se

Em geral, espera-se que os gastos realizados na área social redundem em quedas nos índices de pobreza e/ou na distribuição de renda. Assim, estaríamos na presença de duas situações. Denominaremos a primeira de Renda Corrente (RC), composta pela totalidade de rendimentos recebidos pelas famílias. A segunda é a Renda Inicial (RI), e pode ser definida como a Renda Corrente menos aquelas transferências monetárias realizadas por meio de políticas públicas.⁷

A partir dessa distinção, podemos determinar o impacto das políticas públicas sobre a pobreza e a distribuição. Ou, em outros termos: qual seria a situação no caso de não existir essa transferência monetária?⁸ Os nossos objetivos estarão restritos à distribuição de renda e não à pobreza, e, dessa forma, tentaremos quantificar (por meio dos coeficientes de Gini e Theil-T, os dois índices mais utilizados na literatura) o impacto dos programas que contemplam transferências monetárias sobre a distribuição.⁹

6.2 Os Resultados

A partir da leitura dos dados contidos na tabela 11, verifica-se que o coeficiente de Gini verificado na Renda Inicial (ou seja, Renda Corrente menos transferências) é de 0,59676849 e, no caso do Theil-T, de 0,705140435.¹⁰ Assim, na ausência dessa políticas de transferência monetária, esses poderiam ser (com as ressalvas mencionadas) os valores encontrados para os dois índices escolhidos.

TABELA 11
Impacto Distributivo dos Benefícios Monetários

restringem àqueles gastos que têm como objetivo principal, justamente, reduzir a pobreza e/ou modificar a distribuição de renda gerada pelo mercado.

⁷ O leitor pode observar esse tipo de distinção analítica em muitos dos estudos que tratam dos impactos distributivos do gasto público. Ver, por exemplo, Manjón (1996) e Soares (1999).

⁸ Logicamente, esse tipo de exercício pode merecer uma crítica consistente: não necessariamente observaríamos a distribuição de renda ou a pobreza dada pela Renda Inicial na ausência das transferências. Para ilustrar esse fato, tomemos o seguro-desemprego. Um indivíduo desempregado pode, diante desse benefício, permanecer nessa situação a fim de realizar uma procura mais eficiente entre as vagas existentes. Retirando essa transferência, sua renda é zero. Contudo, na ausência de um seguro-desemprego, essa procura poderia demandar um tempo menor e esse mesmo indivíduo aceitar qualquer tipo de emprego. Assim, diante de uma hipotética situação na qual não existe seguro-desemprego, a pessoa poderia estar empregada e, assim, apresentar uma Renda Inicial positiva.

⁹ Estamos restringindo a análise àqueles programas que contemplam transferências monetárias para evitar os problemas vinculados à quantificação dos benefícios em bens e serviços.

¹⁰ Em termos de interpretação, um índice de Gini de 0,59676849 significa que a esperança da diferença de renda de duas famílias tomadas de forma aleatória é de 119,35% da renda média. Sobre esse ponto, ver Atkinson (1975). No caso do Theil, a interpretação é um pouco mais complexa, e um índice de 0,7051 nos diz que a *entropia* da distribuição é só 29,49% da possível, em que maior entropia não significa, como na física, maior desordem, senão maior igualdade. O leitor interessado na matéria pode consultar Hoffmann (1998).

Benefício	Renda Corrente		Renda Inicial	
	Gini	Theil T	Gini	Theil T
Renda Corrente/Renda Inicial	0,517835005	0,670348541	0,59676849	0,705140435
Aposentadoria pública	0,509357481	0,643446423	0,51104006	0,873647212
Pensão pública	0,515793329	0,663330361	0,50462819	0,793597291
Seguro-desemprego	0,517262543	0,665555109	0,50278321	0,772587477
Auxílio previdenciário	0,516832638	0,665354307	0,50270137	0,769716996
PIS-PASEP	0,517996439	0,667369864	0,50174829	0,765083688
Renda mínima	0,517795775	0,667159954	0,50179066	0,764419196
Renda mensal vitalícia	0,517975761	0,667308035	0,50178055	0,764627579
Vale-refeição	0,518432926	0,667734394	0,50221172	0,627446807
Vale-supermercado	0,517857041	0,666872125	0,50196608	0,625389751
Vale-transporte	0,516769570	0,663182653	0,50409206	0,630574193
Vale-combustível	0,518128680	0,667657635	0,50165519	0,624545380
Auxílio-creche/pré-escola	0,518002124	0,667247161	0,50157661	0,624527558
Outros benefícios	0,517892650	0,667272538	0,50177756	0,624675220
Bolsa de estudos	0,517838069	0,667433024	0,50180213	0,624532375

Fonte: PCV/98. Elaboração própria.

Se calculados depois da transferência, esses indicadores apresentam quedas, sendo os valores de 0,517835, no caso do Gini, e de 0,670348541, no caso do Theil-T. Ou seja, o conjunto de transferências permite reduzir a desigualdade. A desigualdade cai 13,23% pelo Gini e 4,93% no caso do Theil.¹¹ Contudo, o nosso objetivo é analisar cada programa, isto é, a progressividade ou regresividade dos gastos realizados.

Para tentarmos nos aproximar desse objetivo, podemos realizar vários tipos de comparação. Por exemplo, verificar como é alterada a distribuição de renda considerando-se a hipotética situação na qual a eliminação de um programa seja contemplada. Contrariamente, podemos observar em que medida os índices de desigualdade mudam comparando-se a renda inicial mais transferência com o índice da Renda Inicial. Vejamos alguns exemplos.

Se imaginamos um hipotético cenário no qual as aposentadorias públicas são eliminadas, o índice de Gini quase não mudaria, passando de 0,5177835005 para 0,51104006 (cairia a desigualdade em 1,31%). No caso do Theil-T, a mudança seria significativa e a desigualdade se elevaria, pois o índice passaria de 0,670348541 para 0,873647212, ou seja, um aumento de 30,33%. Essa diferença pode estar originada na distinta importância que os dois índices outorgam às diferentes partes da distribuição. Assim, a aposentadoria pública poderia exercer uma tênue influência nas distâncias na

¹¹ O diferencial entre as quedas dos dois índices é elevado (13,23% e 4,93%). Vários são os fatores que podem dar origem a essa divergência. Em geral, o Gini será mais sensível às diferenças no médio da distribuição, enquanto o Theil é mais sensível a alterações nas caudas da distribuição. Assim, podemos concluir que o bem-estar das famílias mais pobres parece ser menos afetado que o das famílias médias, fato que induz a pensar que a estrutura institucional dessas transferências não seria muito eficiente se o objetivo é reduzir a pobreza.

parte média da distribuição e alterar significativamente a cauda superior. Uma hipótese pode ser levantada e testada em futuras pesquisas. Na medida em que a aposentadoria pública funciona (para aqueles beneficiários que ganham salário-mínimo) como uma renda mínima e, em outras ocasiões (especialmente para o funcionalismo público), permite a manutenção dos salários de fim de carreira, a aposentadoria afetaria mais a cauda superior *vis-à-vis* a sua influência sobre os intervalos médios.

Essa tendência à elevação da desigualdade segundo o Theil se observaria nos Programas Aposentadoria Pública, Pensão Pública, Seguro-Desemprego, Auxílio Previdenciário, PIS-PASEP, Renda Mínima e Renda Mensal Vitalícia. Contrariamente, os distintos salários indiretos (vale-transporte, vale-refeição etc.), auxílio-creche/pré-escola, outros benefícios e bolsa de estudos reduziram a desigualdade na hipótese de que sejam desativados.

Contrariamente, no caso do índice de Gini, desativar os programas reduziria, ainda que muito timidamente, a desigualdade.

A diferença entre os comportamentos deve-se, voltamos a afirmar, à distinta ponderação que eles outorgam ao médio ou às caudas na distribuição. Assim, devemos interpretar que é significativo o impacto de desativar a aposentadoria pública, por exemplo, sobre a pobreza, mantidos os restantes programas. Em contrapartida, desativar o auxílio-creche/pré-escola não teria desdobramentos significativos sobre esse segmento da população.

Essa conclusão, contudo, não é “simétrica”. Ou seja, dada a Renda Inicial, a implementação de cada programa, isoladamente, tende a reduzir a concentração, seja pelo índice de Theil, seja pelo de Gini. Esse impacto pode ser quantificado a partir da seguinte expressão:

$$\kappa G = (G_{RI} - G_{RI + P}) / G_{RI}$$

em que: κG = variação do índice (G para o Gini e T para o Theil);

G_{RI} = Índice de Concentração da Renda Inicial;

$G_{RI + P}$ = Índice de Concentração da Renda Inicial + Transferência do Programa

TABELA 12
Potencial Distributivo do Gasto segundo Índice

Benefício	Gini	Theil-T
Aposentadoria pública	14,65%	8,75%
Pensão pública	13,57%	5,93%
Seguro-desemprego	13,32%	5,61%
Auxílio previdenciário	13,39%	5,64%
PIS-PASEP	13,20%	5,36%
Renda mínima	13,23%	5,39%
Renda mensal vitalícia	13,20%	5,37%
Vale-refeição	13,13%	5,30%
Vale-supermercado	13,22%	5,43%
Vale-transporte	13,41%	5,95%
Vale-combustível	13,18%	5,32%
Auxílio-creche/pré-escola	13,20%	5,37%
Outros benefícios	13,22%	5,37%
Bolsa de estudos	13,23%	5,35%

Fonte: PCV/98. Elaboração própria.

Os resultados podem ser encontrados na tabela 12 e pode-se observar que, em média, tendo como referência a concentração de renda sem esses programas, o Gini tende a cair (em média) pouco mais de 13% e o Theil, entre 8% (no caso da aposentadoria pública) e 5% (nos restantes programas).¹²

7 COMENTÁRIOS FINAIS

No transcurso do texto, nosso objetivo foi aprofundar a exploração das PCV, especialmente da PCV/98, no tocante às mudanças temporais no acesso e aos impactos distributivos dos programas sociais que apresentam seus benefícios na forma monetária, para evitar, nesse último caso, a quantificação dos bens e serviços.

Com relação à trajetória temporal da população beneficiária, a conclusão mais evidente foi a “focalização perversa”, pelo fato de ter sido obtida a partir de uma deterioração da qualidade dos serviços e, portanto, da migração das famílias que podiam arcar com os custos, na educação básica e na saúde pública.

¹² Um exercício interessante seria comparar esse resultados com dados internacionais. Na Espanha, por exemplo, o impacto do seguro-desemprego é menor que no Brasil, tanto no Gini como no Theil (2,48% e 2,70%), sendo muito superior no caso da aposentadoria (25,81% e 47,74%, respectivamente). Ver Manjón (1996).

Subsidiar o pagamento de salários indiretos (vale-transporte, vale-supermercado etc.) parece ter um claro perfil distributivo, ao concentrar seus beneficiários nos segmentos de maiores rendimentos. Essa conclusão parece confirmar-se se a perspectiva de análise são os índices de concentração. Um hipotético desaparecimento desses salários não teria desdobramentos sobre a pobreza (o índice de Theil cairia).¹³

No tocante ao impacto distributivo dos programas cujos benefícios são monetários, no global, partindo-se de uma situação em que esses programas não existissem, verifica-se, tanto pelo índice de Gini quanto pelo índice de Theil-T, que estes tendem a reduzir a desigualdade.

Em contraposição, analisados de forma individual, o impacto na desigualdade de uma desativação desses programas não é tão nítido e as conclusões que obtivemos dos exercícios que realizamos não permitem corolários gerais. As tendências são, muitas vezes, contraditórias (ou seja, os resultados não são simetricamente iguais) quando se inclui um programa, a partir de uma renda inicial, ou se desativa.

As futuras linhas de pesquisas deveriam explorar certos aspectos não tratados neste texto e outros que podem gerar melhores respostas.

No que se refere a um aprofundamento dos temas tratados, deveria-se estudar com maior nível de detalhe a questão de resultados opostos em vários programas, pois o exercício que supõe uma Renda Inicial sem nenhum programa é interessante, mas, talvez, demasiado *acadêmico*, tendo em vista que já existem. Assim, em termos de política pública (ou seja, analisar o custo/benefício de desativar programas, substituí-los ou redesenhá-los), deveria-se partir do que denominamos de Renda Corrente e quantificar-se uma eliminação e, sobretudo, quantificar-se o impacto distributivo de uma realocação dos recursos. Por exemplo, na mudança do perfil alocativo dos recursos do seguro-desemprego para um programa de renda mínima, qual seria o impacto sobre a distribuição e a pobreza ?

Justamente, a segunda linha a ser explorada é o impacto desses programas sobre a indigência e a pobreza.

Por último, deveria-se tentar quantificar o custo (em termos monetários) de se reduzir a desigualdade em 1% de cada programa, determinando-se, assim, qual seria, considerando-se o atual desenho institucional, a melhor estratégia (mais eficiente ou de menores custos) para a redução da desigualdade.

¹³ Devemos ter presente que esses programas não necessariamente desapareceriam sem os subsídios públicos e que nem todos os salários indiretos recebem esses subsídios. Formas de gerenciamento dos recursos humanos por parte das firmas podem induzir a adoção desse tipo de remuneração a fim de reduzir a rotatividade, atrair os melhores profissionais e elevar a qualidade da mão-de-obra da firma (seleção adversa), motivar os assalariados (risco moral) etc.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ATKINSON, A. B. *The Economics of Inequality*. Londres Clarendon: 1975.
- MANJÓN, A. E. *Desigualdad y Política Redistributiva*. Barcelona: Cedec Editorial, 1996.
- HOFFMANN, R. *Distribuição de Renda, Medidas de Desigualdade e Pobreza*. São Paulo: Edusp, 1998.
- RAMOS, C. A. *Impacto Distributivo do Gasto Público: uma análise a partir da PCV/98*. Texto para Discussão nº 732, IPEA, junho de 2000.
- SOARES, M. C. *A Mensuração Distributiva do Gasto Social: um estudo para a Região Metropolitana de São Paulo*. Texto para Discussão nº 643, IPEA, maio de 1999.
-