

## A focalização do gasto social sobre a pobreza no Brasil\*

Joachim von Amsberg\*\*

Peter Lanjouw\*\*

Kimberly Nead\*\*\*

---

### 1 - Introdução

Este artigo utiliza dados provenientes da Pesquisa sobre Padrões de Vida (PPV), uma pesquisa de domicílios similar aos *Living Standard Measurement Surveys*, apoiados em muitos países pelo Banco Mundial, conduzida em 1996/97 pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) para estimar o direcionamento à pobreza do gasto social no Brasil. Das cinco regiões geográficas, a PPV cobre as regiões Nordeste e Sudeste, que, em conjunto, representam 73% da população e 80% dos pobres no Brasil. Todos os resultados apresentados são baseados apenas na análise dessas duas regiões.

A PPV representa 10 unidades espaciais (as regiões metropolitanas de São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte, Salvador, Recife e Fortaleza, o Nordeste urbano não-metropolitano, o Sudeste urbano não-metropolitano, o Nordeste rural e o Sudeste rural). O texto relata três tipos de resultados: *a)* resultados individuais por unidade espacial; *b)* agregados para todas as unidades urbanas (excluindo apenas o Nordeste rural e o Sudeste rural); e *c)* agregados para todas as unidades.

O artigo tem como foco a análise da incidência do gasto para o quintil inferior da população brasileira, que, *grosso modo*, corresponde aos pobres. Estes, por sua vez, foram identificados recentemente por meio da aplicação de uma linha de pobreza baseada apenas na alimentação de R\$ 65 *per capita* ao mês para os dados de renda familiar provenientes da pesquisa sobre famílias da PNAD de 1996. Essa linha de pobreza produz uma taxa de pobreza de 22,6% [Ferreira,

---

\* As visões expressas neste artigo pertencem aos autores e não devem ser atribuídas ao Banco Mundial ou à sua diretoria. Estão incluídas contribuições de Mark Thomas.

\*\* Economistas do Banco Mundial.

\*\*\* Consultora do Banco Mundial.

Lanjouw e Neri (1998)]. Uma linha de pobreza de R\$ 130 *per capita* por mês corresponde aproximadamente aos dois quintis inferiores (45,3%).

A incidência do gasto (direcionamento) e a cobertura por quintil de consumo são analisadas para a maioria dos programas de gasto social do governo, que podem ser adequadamente acompanhados a partir dos dados da PPV (diferentes níveis de educação, saúde, programas de nutrição, transporte público, serviços de água e saneamento, pensões, assim como seguro-desemprego).

A Seção 2 contém a análise dos principais programas de gasto social e apresenta suas taxas de cobertura e direcionamento aos pobres. A menos que, quando notificados, os quintis sejam construídos com base na distribuição do consumo em toda a PPV. Os resultados baseados em quintis de consumo regionais são relatados e discutidos ao final da seção.

A Seção 3 combina a análise do direcionamento dos programas com dados sobre o gasto social real para gerar uma visão global do gasto social no Brasil direcionado à pobreza. Aliado a suposições sobre razões de custo-benefício de diferentes programas, um *ranking* indicativo da efetividade da transferência — recursos orçamentários necessários para transferir o equivalente a uma unidade monetária para uma pessoa pobre, seja em renda ou serviços correntes ou em renda e serviços por toda a vida — de programas sociais é apresentado. Comentários sobre as implicações e possíveis trabalhos futuros concluem o artigo.

## 2 - A incidência de programas sociais sobre a pobreza

Esta seção analisa programas sociais selecionados em duas dimensões diferentes. A cobertura por quintis de consumo mostra a parcela da população (ou um subgrupo da população) em cada quintil que recebe um dado serviço. A parcela da população pobre não-coberta (que para o propósito deste artigo admitiu-se ser igual à do primeiro quintil) tem sido referida, às vezes, como erro de exclusão (pessoas pobres excluídas do programa). Entretanto, uma cobertura incompleta sobre uma população específica só deve ser interpretada como exclusão se toda a população supostamente fizesse jus aos benefícios.<sup>1</sup>

A taxa de direcionamento ou alcance do grupo-alvo refere-se à parcela dos participantes do programa originários do primeiro quintil. Os participantes provenientes dos outros quatro quintis têm sido referidos como “erro de inclusão” (pessoas não-pobres incluídas nos programas).

Cada programa possui características particulares que complicam a análise tanto da cobertura quanto do direcionamento. A extensão com que essas impli-

---

1 Neste artigo, cobertura normalmente refere-se a toda uma população, apesar de o grupo-alvo do programa ser muito menor. O grupo-alvo para o seguro-desemprego, por exemplo, é o de todos os desempregados em vez de toda a população; assim, baixa cobertura entre a população não necessariamente indica exclusão.

cações foram ou não adequadamente abordadas por meio da metodologia escolhida é discutida brevemente no contexto de cada programa.

A metodologia aplicada possui algumas limitações que são demonstradas em muitos programas. Em particular, ela pressupõe que a qualidade do serviço recebido é a mesma para indivíduos em todos os quintis (se as conclusões são tiradas em termos da incidência de benefícios), ou que o gasto por beneficiários é igual para todos os quintis (se as conclusões são tiradas em termos da incidência do gasto). Quase universalmente, estas suposições são violadas no que diz respeito a pessoas pobres receberem serviços menos valiosos ou menos onerosos. Por exemplo, o gasto relativo e a qualidade de escolas e da saúde em áreas pobres são tipicamente mais baixos, enquanto serviços de água para áreas pobres normalmente são intermitentes etc. Isto introduz uma tendenciosidade sistemática nas estimativas que seguem. A incidência de serviços sobre os pobres deveria, portanto, ser interpretada como um limite superior para a incidência do gasto.

Mudanças importantes em políticas têm ocorrido após a data da pesquisa da PPV, especialmente na área de financiamento à saúde e à educação. Esta análise obviamente não reflete nenhuma das mudanças ocorridas após 1996/97, muitas das quais possivelmente foram positivas, em termos de seu impacto sobre a distribuição da incidência dos programas.

## Educação

A cobertura de creches para crianças até três anos é muito baixa e aumenta com o consumo, alcançando mais de 5% apenas no quintil superior. Os serviços públicos dominam nos primeiros quatro quintis, mas são negligenciados pelo quintil superior. Creches públicas são progressivas com quase 1/4 de todas as crianças inscritas proveniente do quintil inferior (Tabelas 1 e 2).

A cobertura de escolas infantis, para crianças de 4 a 6 anos, se estende de 30% para o primeiro quintil a 70% no quintil superior. Os serviços públicos cobrem uma parcela de 26% a 30% das crianças nos primeiros quatro quintis, enquanto os serviços privados aumentam com o consumo, partindo de 3% no quintil inferior para 49% no quintil superior. Como resultado da maior parcela de crianças nos quintis de consumo mais baixos, escolas infantis públicas são altamente progressivas, com 42% das matrículas se originando no quintil inferior (Tabelas 3 e 4).

A cobertura de escola primária (da 1ª à 8ª série) entre crianças de sete a 14 anos é de 69% no quintil inferior e alcança 93% no quintil superior. A cobertura urbana é mais alta para todas as categorias. Escolas primárias particulares possuem cobertura desprezível no primeiro quintil, mas alcançam mais de 50% no quintil superior. Como resultado, os serviços de escola primária são progressivos, com 26% das matrículas pertencentes ao quintil inferior (Tabelas 5 e 6).

Tabela 1

**Atendimento a creches, por quintil de consumo familiar per capita: até três anos de idade (EM %)**

	QUINTIS				
	1	2	3	4	5
<b>Total NE e SE</b>					
Em creche pública	0,8	2,3	1,5	2,7	0,0
Em creche particular	0,6	1,4	0,5	1,4	19,7
Não atende a nenhuma	99,2	96,4	98,0	95,9	80,3
<b>Total urbano</b>					
Em creche pública	2,1	0,6	3,1	1,5	0,0
Em creche particular	0,1	1,9	0,3	2,7	23,9
Não atende a nenhuma	97,8	97,5	96,6	95,9	76,1

Tabela 2

**Distribuição das matrículas em creches públicas por quintil de consumo familiar per capita (EM %)**

QUINTIS	TOTAL NE/SE	TOTAL URBANO NE/SE
1	23,8	35,1
2	32,6	17,2
3	14,3	28,3
4	22,6	19,0
5	6,8	0,4
<b>Total</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

O atendimento ao nível secundário (do 1º ao 3º ano) de adolescentes entre 15 e 19 anos cai drasticamente quando comparado ao atendimento à escola primária, sendo de apenas de 5% para o quintil inferior, mas alcançando 50% para o quintil superior. Quase todos os serviços para os três primeiros quintis são públicos. Os serviços privados dominam no quintil superior. A incidência é altamente concentrada no terceiro e quarto quintis. O primeiro recebendo apenas 7,5% do serviço (Tabelas 7 e 8).

O atendimento à educação superior dentro da faixa etária de 20 a 24 anos é desprezível para os primeiros três quintis. De fato, a amostra da PPV não inclui sequer um estudante de educação superior originário do primeiro quintil. A co-

Tabela 3

**Atendimento a escolas infantis por quintil de renda: 4 a 6 anos de idade** (EM %)

	QUINTIS DE CONSUMO FAMILIAR PER CAPITA				
	1	2	3	4	5
Total NE e SE					
Em escolas públicas	26,5	29,8	28,7	27,2	20,6
Em escolas particulares	3,0	12,3	18,6	25,6	49,1
Não atende a nenhuma	70,5	58,0	52,7	47,2	30,3
Total urbano					
Em escolas públicas	31,2	29,2	21,4	32,0	13,3
Em escolas particulares	4,3	19,0	24,3	24,6	57,3
Não atende a nenhuma	64,5	51,7	54,4	43,4	29,4

Tabela 4

**Distribuição dos estudantes de escolas infantis públicas por decil de consumo familiar per capita** (EM%)

DECIS	TOTAL NE/SE	TOTAL NE/SE URBANOS
1	27,7	23,3
2	14,2	15,2
3	12,5	12,7
4	11,1	10,0
5	7,6	9,9
6	8,6	7,6
7	6,1	8,9
8	5,6	7,4
9	5,6	4,9
10	0,8	0,1
Total	100,0	100,0

Tabela 5

**Atendimento à escola primária por quintil de consumo familiar per capita: 7 a 14 anos de idade** (EM %)

	QUINTIS				
	1	2	3	4	5
Total NE e SE					
Em escolas primárias públicas	68,3	81,6	84,6	71,6	41,5
Em escolas primárias particulares	0,5	5,5	6,2	21,5	51,1
Não cursando nenhuma	31,2	12,9	9,3	6,9	7,4
Total urbano					
Em escolas primárias públicas	78,2	85,3	81,6	64,0	38,7
Em escolas primárias particulares	3,7	6,1	9,1	29,7	54,5
Não cursando nenhuma	18,1	8,6	9,3	6,3	6,8

Tabela 6

**Distribuição dos estudantes de escola primária pública por decil de consumo familiar per capita** (EM %)

DECIS	TOTAL NE/SE	TOTAL URBANO NE/SE
1	13,2	15,0
2	12,8	14,6
3	13,3	13,1
4	13,3	13,4
5	13,5	12,9
6	9,9	8,9
7	9,6	9,2
8	6,9	6,1
9	5,5	5,1
10	2,1	1,6
Total	100,0	100,0

Tabela 7

**Atendimento à escola secundária por quintil de consumo familiar per capita: 15 a 19 anos de idade** (EM %)

	QUINTIS				
	1	2	3	4	5
Total NE e SE					
Em escola secundária pública	5,1	9,8	20,6	27,7	22,4
Em escola secundária particular	0,2	0,0	3,1	10,0	28,0
Não cursando nenhuma	94,7	90,2	76,3	62,3	49,6
Total urbano					
Em escola secundária pública	5,8	15,8	26,5	30,0	21,2
Em escola secundária particular	0,0	2,6	4,6	11,0	31,5
Não cursando nenhuma	94,2	81,6	68,9	59,0	47,3

Tabela 8

**Distribuição dos estudantes de escola pública secundária por decil de consumo familiar per capita** (EM %)

DECIS	TOTAL NE/SE	TOTAL URBANO NE/SE
1	1,5	2,1
2	5,9	5,6
3	4,3	7,8
4	7,8	11,2
5	11,3	13,6
6	16,7	14,2
7	17,8	18,2
8	15,5	11,4
9	13,8	12,8
10	5,4	3,2
Total	99,9	100,0

bertura é de 5% no quarto quintil e de 33% no quinto. A incidência do serviço é extremamente regressiva, com 22% dos serviços fornecidos ao quarto quintil e 76% ao quinto (Tabelas 9 e 10).

A cobertura de educação adulta ou profissional entre os indivíduos maiores de 15 anos é menos de 1% para todos os quintis, sendo os serviços públicos dominantes para todas as categorias. Devido à baixa frequência da educação adulta na amostra, os resultados sobre a incidência distribucional devem ser observados com cuidado. A análise demonstra uma incidência de apenas 5%

Tabela 9

**Atendimento à educação superior por quintil de consumo per capita: 20 a 24 anos de idade** (EM %)

	QUINTIS				
	1	2	3	4	5
Total NE e SE					
Na educação superior pública	0,0	0,0	0,5	3,2	13,6
Na educação superior privada	0,0	0,1	0,0	2,1	19,3
Não cursando nenhuma	100,0	99,9	99,5	94,6	67,1
Total urbano					
Na educação superior pública	0,0	0,0	1,7	2,9	17,4
Na educação superior privada	0,0	0,1	0,6	3,3	24,8
Não cursando nenhuma	100,0	99,9	97,8	93,8	57,8

Tabela 10

**Distribuição dos estudantes na educação superior pública por quintil de consumo familiar per capita** (EM %)

QUINTIS	TOTAL NE/SE	TOTAL URBANO
1	0,0	0,0
2	0,0	0,0
3	2,5	6,9
4	21,8	20,3
5	75,7	72,9
Total	100,0	100,0



para o quintil inferior e uma concentração da incidência no terceiro e quinto quintis (Tabelas 11 e 12).

O Gráfico 1 resume as conclusões sobre a incidência para os diferentes níveis de educação em áreas urbanas, destacando a natureza progressiva dos níveis básicos de educação (creches, escolas infantis e primárias), a concentração da educação secundária e adulta no terceiro quintil e acima, e a natureza extremamente regressiva do gasto em educação superior.

Tabela 11

**Atendimento à educação adulta por quintil de consumo familiar *per capita*: maiores de 15 anos de idade** (EM %)

	QUINTIS				
	1	2	3	4	5
Total NE e SE					
Na educação adulta pública	0,1	0,3	0,6	0,4	0,5
Na educação adulta particular	0,0	0,0	0,4	0,1	0,2
Não cursando nenhuma	99,9	99,7	99,0	99,5	99,4
Total urbano					
Na educação adulta pública	0,2	0,2	0,8	0,4	0,6
Na educação adulta particular	0,0	0,2	0,3	0,2	0,2
Não cursando nenhuma	99,8	99,6	98,9	99,4	99,2

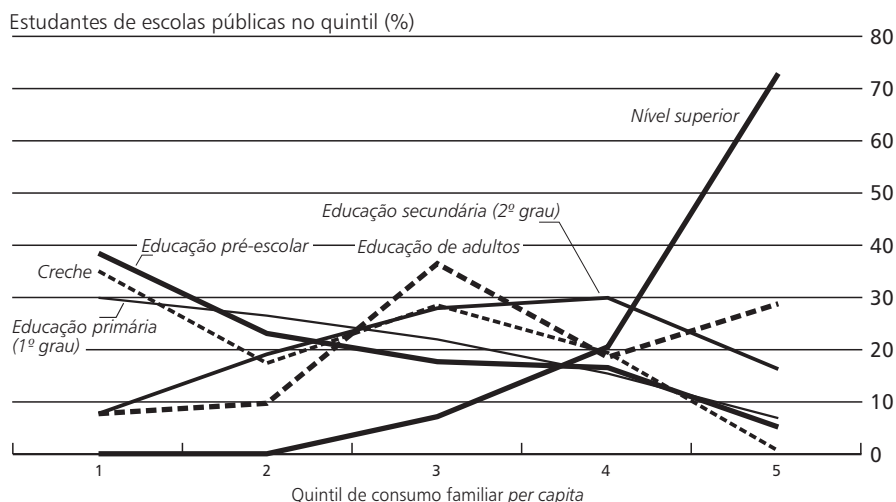
Tabela 12

**Distribuição dos estudantes de educação adulta pública por quintil de consumo familiar *per capita*** (EM %)

QUINTIS	TOTAL NE/SE	TOTAL URBANO
1	4,5	7,4
2	15,0	9,4
3	30,1	36,3
4	22,5	18,3
5	27,9	28,7
Total	100,0	100,0

Gráfico 1

### Parcela dos estudantes de escolas públicas pertencentes a cada grupo de consumo, por nível (NE e SE urbanos)



### Saúde e nutrição

Ao analisar a cobertura dos serviços de saúde, é interessante perceber que a parcela da população que utiliza os serviços de saúde aumenta com o consumo. Análises mais detalhadas (não relatadas aqui) revelam que isso se deve tanto ao fornecimento (grandes distâncias ou menor disponibilidade de serviços de saúde aos pobres) quanto à demanda (o pobre pode considerar sua enfermidade pouco emergencial ou não ser capaz de arcar com saídas do trabalho). O pobre quase exclusivamente depende do sistema de saúde público enquanto há uma participação significativa do setor privado no provimento desses serviços para os quintis superiores. Mesmo assim há um número significativo das instalações públicas, e em especial de instalações particulares conveniadas e financiadas com dinheiro público (aqui chamadas hospitais e clínicas do SUS), sendo utilizadas pelos indivíduos em melhor situação.

A incidência do gasto com saúde baseada nessa análise simplificada precisa ser tratada com cuidado. Claramente, serviços médicos e seus custos diferem grandemente de acordo com as instalações, e presumivelmente por grupo de consumo e paciente. Ignorando essas complicações, o uso geral do financiamento público para a saúde parece ser quase plano ao longo dos grupos de consumo (ver Gráfico 2). Entretanto, um quadro muito diverso da incidência do gasto com saúde emerge, uma vez que os dados são desagregados por tipos de instalação. Enquanto hospitais e postos de saúde públicos são pouco usados

pelo quintil superior, a utilização dos hospitais e clínicas particulares do SUS pelo quintil superior alcança 50%, mas é quase desprezível na parte inferior da distribuição (Tabelas 13, 14, 15, 16 e 17).

Programas para a distribuição de leite gratuito alcançam maior cobertura sobre o segundo quintil, com quase 15%. A incidência é pesadamente concentrada no primeiro (28%) e segundo (33%) quintis (Tabelas 18 e 19).

Tabela 13

### Percentagem da população utilizando os serviços de saúde nos 30 dias anteriores à pesquisa por quintil de consumo per capita

DISTRIBUIÇÃO REGIONAL	QUINTIS				
	1	2	3	4	5
Local					
Total NE e SE	9,4	10,8	13,1	15,6	17,6
Total urbano	10,7	12,8	13,1	14,9	18,4

Tabela 14

### Onde o tratamento de saúde é obtido, por quintil de consumo familiar per capita (EM %)

TOTAL NE E SE	QUINTIS				
	1	2	3	4	5
Local do serviço					
Hospital público	47,5	47,8	40,9	32,8	12,2
Posto de saúde público	34,6	38,2	35,6	18,8	6,7
Própria casa	1,5	0,4	0,1	0,6	1,5
Hospital particular	0,0	1,0	2,5	3,1	8,7
Hospital do SUS	3,9	3,6	3,1	8,2	11,5
Clínica do SUS	1,7	1,9	6,1	15,7	23,4
Clínica particular	1,8	4,4	4,6	16,6	33,9
Farmácia	3,9	1,9	3,4	2,6	1,1
Outros	5,0	0,8	3,8	1,6	1,1
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Tabela 15

**Onde o serviço de saúde é obtido, por quintil de consumo *per capita*** (EM %)

TOTAL URBANO	QUINTIS				
	1	2	3	4	5
<b>Local do serviço</b>					
Hospital público	52,0	46,6	30,1	33,4	9,6
Posto de saúde público	36,3	34,1	34,5	13,4	5,2
Própria casa	0,0	0,0	0,0	1,3	1,3
Hospital particular	0,0	2,0	2,8	4,9	8,2
Hospital do SUS	4,9	4,9	5,4	7,9	12,5
Clínica do SUS	1,7	4,0	10,3	19,3	23,3
Clínica particular	2,1	4,9	9,6	18,0	37,3
Farmácia	1,4	1,0	3,7	0,9	1,2
Outros	1,5	2,5	3,5	0,9	1,4
<b>Total</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

Tabela 16

**Percentagem de pacientes em diferentes instalações, por quintil de consumo *per capita***

QUINTIS	TOTAL NE E SE				
	TODO O SISTEMA PÚBLICO	HOSPITAIS PÚBLICOS	HOSPITAIS DO SUS	POSTO DE SAÚDE PÚBLICO	CLÍNICA DO SUS
1	19,4	25,1	9,9	24,7	2,0
2	21,7	26,7	11,6	27,6	5,5
3	20,2	17,8	13,4	28,9	14,8
4	21,0	22,4	22,1	12,7	31,2
5	17,7	7,9	42,9	6,1	46,5
<b>Todos</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

Tabela 17

**Percentagem no quintil vivendo em famílias que receberam o leite doado**

	QUINTIS DE CONSUMO FAMILIAR PER CAPITA				
	1	2	3	4	5
Total NE e SE	13,0	14,5	8,0	5,9	2,9
Total urbano	9,2	7,2	5,5	2,0	2,7

Tabela 18

**Parcela da população que recebeu o leite doado pertencente a cada decil de gasto em consumo *per capita* (EM %)**

QUINTIS	TOTAL NE E SE	TOTAL URBANO
1	29,3	34,5
2	32,8	26,8
3	18,2	20,8
4	13,2	7,7
5	6,5	10,2
Total	100,0	100,0

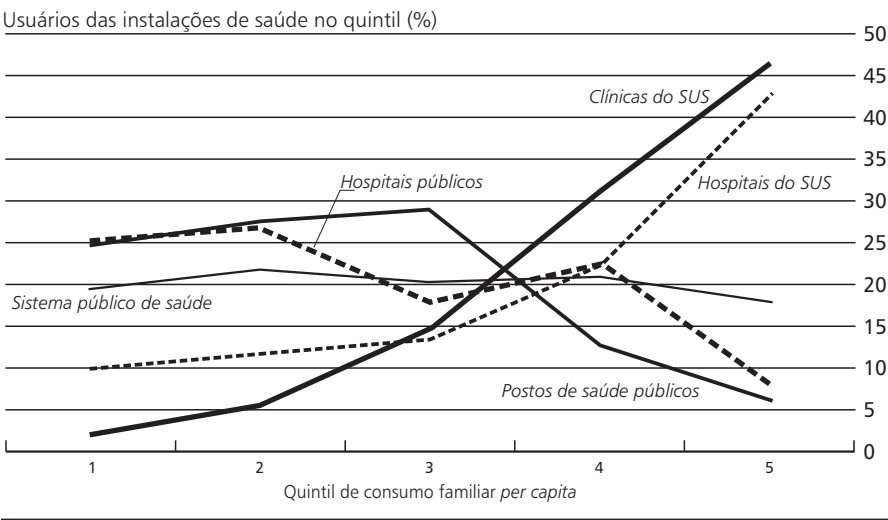
Tabela 19

**Percentagem de estudantes dentro dos grupos de consumo *per capita* com acesso à merenda escolar regular: áreas urbanas**

	QUINTIS DE CONSUMO PER CAPITA				
	1	2	3	4	5
Todos os estudantes	58	58	60	47	22
Estudantes de escolas infantis	64	47	42	37	13
Estudantes primários	58	64	72	58	39
Estudantes secundários	26	35	31	37	15

Gráfico 2

**Brasil: parcela dos usuários das instalações de saúde pertencentes a cada grupo de consumo - áreas urbanas**



Programas de merenda escolar gratuita atingem cerca de 60% dos estudantes pertencentes aos três primeiros quintis (Gráfico 3). A incidência é progressiva, com cerca de 25% cabendo a cada um dos primeiros três quintis. A incidência da alimentação gratuita em escolas infantis é altamente progressiva, com apenas 5% da alimentação escolar nas escolas secundárias cabendo ao primeiro quintil (Tabelas 20 e 21).

Tabela 20

**Distribuição de estudantes em escolas que fornecem merenda escolar regular — áreas urbanas (EM %)**

QUINTIS	TODOS OS ESTUDANTES	ESTUDANTES DE ESCOLAS INFANTIS	ESTUDANTES PRIMÁRIOS	ESTUDANTES SECUNDÁRIOS
1	25	37	25	5
2	24	23	25	19
3	24	18	24	25
4	18	16	17	36
5	9	5	9	15
Todos	100	100	100	100

Tabela 21

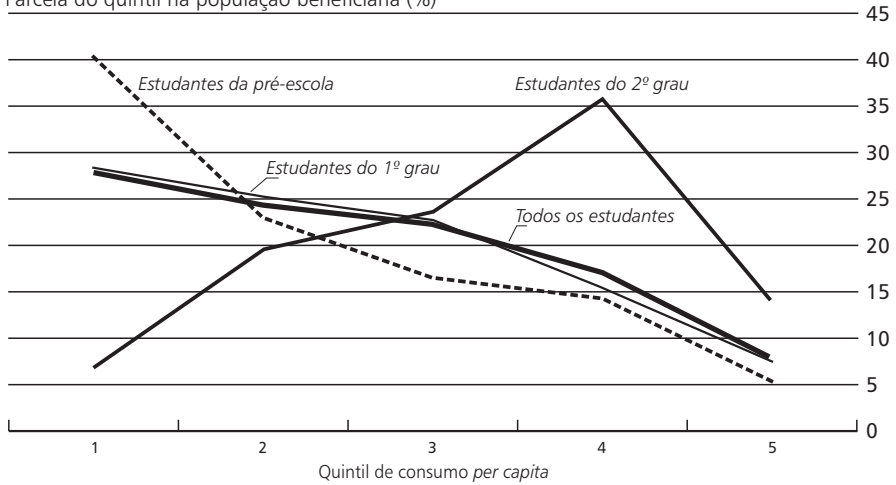
**Parcela de trabalhadores em cada quintil de consumo utilizando vários meios de transporte para se deslocar — total NE e SE (EM %)**

MEIO DE TRANSPORTE	QUINTIS				
	1	2	3	4	5
Transporte público	17	15	15	12	10
A pé	53	48	34	32	23
Veículo particular	2	2	7	17	35
Outros	6	6	4	6	3
Nenhum (trabalha onde mora)	23	29	40	33	29
Total	100	100	100	100	100

Gráfico 3

**Distribuição de estudantes atendendo às escolas com merenda escolar - áreas urbanas**

Parcela do quintil na população beneficiária (%)

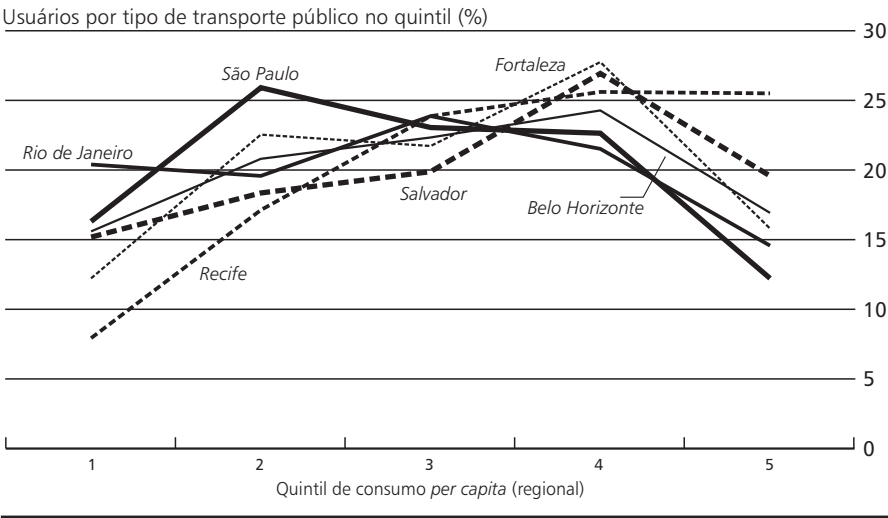


**Serviços urbanos**

A parcela dos que utilizam o transporte público diminui com os níveis de consumo. Veículos particulares são usados principalmente por indivíduos pertencentes ao quarto e último quintis. Entretanto, a participação da força de trabalho no quintil inferior é baixa, e portanto, a alta utilização entre os indivíduos dos quintis inferiores não se traduz em alta incidência (Gráfico 4). De fato, a in-

Gráfico 4

Composição socioeconômica dos usuários de transporte, por região metropolitana



cidência do transporte público para o primeiro quintil é de apenas 9%, alcançando 28% no quarto quintil (Tabelas 22, 23 e 24).

O vale-transporte fornecido pelos empresários está atrelado ao emprego formal. Subseqüentemente, a cobertura sobre o primeiro quintil é muito baixa

Tabela 22

Parcela de trabalhadores em cada quintil de consumo utilizando vários meios de transporte para se deslocar — total urbano (EM %)

MEIOS DE TRANSPORTE	QUINTIS DE CONSUMO				
	1	2	3	4	5
Transporte público	23	20	18	15	12
A pé	48	39	26	23	14
Veículo particular	2	3	9	21	42
Outros	7	6	4	5	2
Nenhum (trabalha onde mora)	19	32	43	36	29
Total	100	100	100	100	100



Tabela 23

**Parcela de usuários de transporte pertencentes a cada quintil de consumo *per capita*, por meio de transporte utilizado para chegar ao trabalho — total NE e SE (EM %)**

QUINTIS	MEIOS DE TRANSPORTE				
	TRANSPORTE PÚBLICO	A PÉ	VEÍCULO PARTICULAR	OUTROS	NENHUM (TRABALHA ONDE MORA)
1	9,0	29,5	2,1	13,6	19,8
2	14,9	25,3	2,3	22,4	18,7
3	24,9	19,9	9,8	32,0	16,8
4	27,5	15,6	22,9	18,7	23,6
5	23,7	9,7	62,9	13,3	21,1
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Tabela 24

**Parcela de usuários de transporte pertencentes a cada quintil de consumo *per capita*, por meio de transporte utilizado para chegar ao trabalho — total urbano (EM %)**

QUINTIS	MEIOS DE TRANSPORTE				
	TRANSPORTE PÚBLICO	A PÉ	VEÍCULO PARTICULAR	OUTROS	NENHUM (TRABALHA ONDE MORA)
1	12,6	26,0	2,3	20,1	12,0
2	19,4	23,1	4,6	24,8	16,5
3	23,2	23,0	10,2	27,2	23,1
4	27,4	16,7	24,6	16,6	22,9
5	17,4	11,2	58,3	11,4	25,5
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

(7%). A incidência é até mais baixa (6% para o primeiro quintil). De fato, 31% dos benefícios cabem ao quintil superior (Tabelas 25, 26 e 27 e Gráfico 5).

A cobertura dos serviços de água e saneamento aumenta fortemente com os níveis de consumo. A cobertura com água segura varia de 36% para o primeiro decil a 96% para o decil mais alto. Conexões de esgoto público atingem 11% para o primeiro quintil e 84% para o quintil superior. A incidência dos serviços é regressiva, com 12% de serviços de água cabendo ao quintil inferior e 26%, ao

Tabela 25

**Acesso ao transporte gratuito por trabalhadores, por quintil de consumo per capita** (EM %)

	QUINTIS				
	1	2	3	4	5
Total NE e SE	7,2	13,0	18,0	19,0	15,8
Total urbano	13,1	21,7	19,6	21,8	14,4

Tabela 26

**Distribuição do valor do transporte gratuito recebido por trabalhadores em quintis de consumo per capita** (EM %)

QUINTIS	TOTAL NE E SE	TOTAL URBANO
1	5,6	8,1
2	14,7	19,7
3	22,5	21,7
4	26,4	25,7
5	30,8	24,8
Todos	100,0	100,0

Tabela 27

**Percentagem vivendo em lares com acesso à água potável, por quintis nacionais de consumo per capita**

	QUINTIS				
	1	2	3	4	5
Total NE e SE	36,1	59,4	77,9	88,6	95,8
Total urbano	66,1	81,6	93,4	95,1	98,3

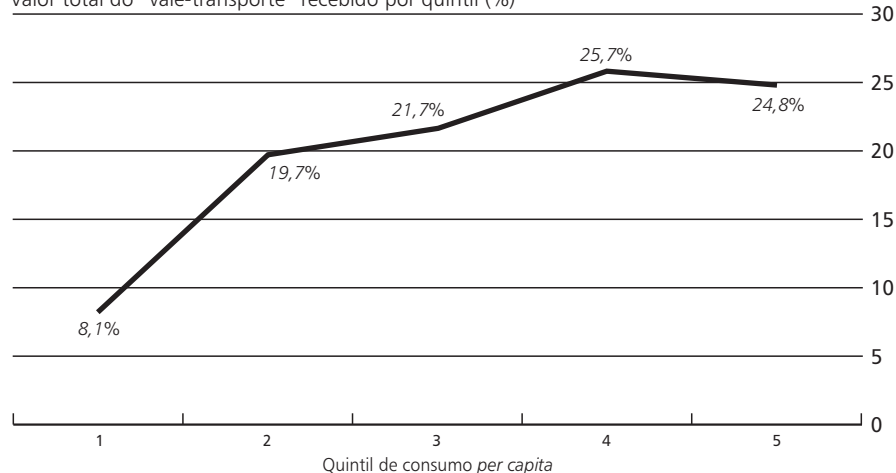
quintil superior. As diferenças são maiores para as redes de esgoto em que apenas 4% atingem o quintil mais pobre e 32%, o quintil mais rico (Tabelas 28, 29, 30 e 31).

É importante notar que a incidência da conexão do serviço corresponde à incidência dos gastos correntes do governo apenas se o gasto público cobre uma quantia fixa dos custos correntes dos serviços fornecidos. Se o gasto público se concentra mais em custo de investimento para novas conexões, a incidência do gasto pode ser significativamente diferente da incidência das conexões atuais, que refletiriam o resultado do gasto agregado ao longo do passado. Uma abordagem para determinar a incidência do gasto incremental, apropriada para esse caso, foi recentemente proposta por Lanjouw e Ravallion (1998).

Gráfico 5

### Brasil: incidência do benefício do “vale-transporte” - áreas urbanas

Valor total do “vale-transporte” recebido por quintil (%)



A focalização do gasto social sobre a pobreza no Brasil

Tabela 28

### Distribuição do acesso à rede de água potável por quintil de consumo (EM %)

QUINTIS	TOTAL NE E SE
1	12,0
2	17,0
3	21,3
4	24,0
5	25,8
Todos	100,0

Projetos de melhoramento urbano são normalmente dirigidos a bairros irregulares, chamados de favelas. Com o objetivo de abordar a distribuição social do gasto para tais programas, é interessante saber a posição da população da favela dentro da distribuição geral por consumo. A parcela da população que vive nas favelas é de 11% para o quintil inferior e diminui para menos de 1% para o quintil superior. Até mesmo em áreas urbanas, 86% dos pobres não vivem em favelas. Cerca de 34% dos moradores de favelas pertencem ao primeiro quintil. Dentro de áreas urbanas, 44% dos moradores das favelas são originários do pri-

Tabela 29

**Tipo de saneamento, por grupo de consumo familiar *per capita***  
(EM %)

	QUINTIS DE CONSUMO FAMILIAR <i>PER CAPITA</i>				
	1	2	3	4	5
Esgoto público	10,5	35,1	57,2	72,6	84,1
Fossa de concreto	5,0	14,1	14,0	10,6	8,3
Fossa	26,6	27,3	18,1	11,6	5,9
Vala	5,6	4,1	3,7	2,5	0,1
Outros	7,8	5,6	2,6	1,3	1,5
Nenhum	44,5	13,9	4,5	1,3	0,1
Todos	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Tabela 30

**Distribuição da população por tipo de saneamento usado, por consumo *per capita* — NE e SE combinados** (EM %)

QUINTIS	HABITAÇÃO CONECTADA AO ESGOTO PÚBLICO	FOSSA DE CONCRETO	FOSSA	VALA	OUTROS	NENHUM
1	4,0	9,7	29,7	35,2	41,4	69,3
2	13,5	27,1	30,4	25,5	29,9	21,6
3	22,0	26,8	20,2	23,0	13,9	7,0
4	28,0	20,4	13,0	15,7	7,1	2,0
5	32,4	16,0	6,6	0,5	7,7	0,1
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Tabela 31

**Percentagem do quintil de consumo familiar *per capita* vivendo em favelas, por região**

	QUINTIS				
	1	2	3	4	5
Total NE e SE	11,1	6,7	3,7	3,5	0,7
Total urbano	13,6	5,8	3,5	2,4	0,4

meiro quintil. Se esses indícios são apropriados para a estimação da incidência do gasto público depende da condição de esses programas financiados com o dinheiro público serem de fato direcionados a bairros caracterizados como favelas pelos respondentes da PPV (Gráfico 6 e Tabela 32).

Gráfico 6

**Parcela do quintil nacional vivendo em habitação sem acesso à água potável, por área urbana**

Pessoas sem acesso à água potável no quintil (%)

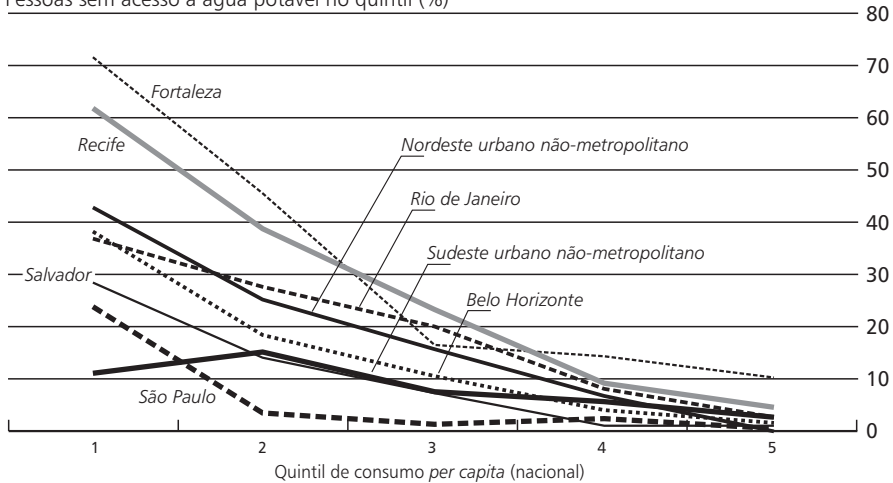


Tabela 32

**Distribuição dos moradores de favela por quintis de consumo per capita (EM %)**

QUINTIS	TOTAL NE E SE	TOTAL URBANO
1	34,4	44,4
2	26,7	24,2
3	16,8	16,8
4	17,9	12,2
5	4,2	2,3
Total	100,0	99,9

## Programas de transferências

A PPV permite a análise de dois programas de transferência de dinheiro, seguro-desemprego e pensões. Uma vez que os pagamentos de transferências desses dois programas podem constituir uma grande proporção da renda familiar, uma questão importante na análise da incidência de tais programas é o tratamento dos pagamentos de transferência na construção dos quintis de consumo. Duas abordagens alternativas são mostradas. Primeiro, quintis de consumo baseados no consumo real observado (quintis não-corrigidos). Essa abordagem não considera que o consumo de beneficiários seria provavelmente menor se eles não recebessem o benefício. A análise de incidência que adota essa abordagem pode fazer com que um programa seja criticado, pois é bem-sucedido na retirada das pessoas da pobreza. Para superar esse problema, quintis de consumo corrigidos foram construídos substituindo-se de famílias beneficiárias pelo consumo presumido na ausência do programa.<sup>2</sup>

A cobertura do desemprego é menos de 1% para todos os quintis, com maior cobertura no segundo. A incidência da quantidade do benefício está concentrada no segundo e último quintis com o primeiro recebendo apenas 4% (não-corrigido) ou 13% (corrigido) do benefício. Enquanto a concentração de benefícios no segundo quintil parece plausível (poucos trabalhadores no primeiro quintil estão em situação formal e, são portanto, elegíveis), no último quintil merece uma análise mais detalhada, podendo, além de indicar problemas da administração dos benefícios, ser um artefato da frequência muito baixa do benefício dentro da amostra da PPV (Tabelas 33 e 34 e Gráfico 7).

Tabela 33

### Proporção da população por quintil de consumo recebendo seguro-desemprego (EM %)

	QUINTIS				
	1	2	3	4	5
Total NE e SE, não corrigido	0,1	0,7	0,4	0,1	0,4
Total NE e SE, corrigido	0,3	0,6	0,3	0,1	0,4
Total urbano, não corrigido	0,6	0,7	0,2	0,1	0,5
Total urbano, corrigido	0,7	0,6	0,2	0,1	0,5

2 O consumo na ausência do programa foi calculado através da estimação do coeficiente que transforma renda em consumo para diferentes tipos de famílias, e aplicando este coeficiente na redução de renda resultante da eliminação do pagamento de transferência.

Tabela 34

### Distribuição do seguro-desemprego por quintil de consumo familiar per capita (EM %)

QUINTIS	RECEBEDOR				VOLUME/QUANTIDADE			
	TOTAL NE E SE		TOTAL URBANO		TOTAL NE E SE		TOTAL URBANO	
	NÃO-CORRIGIDO	CORRIGIDO	NÃO-CORRIGIDO	CORRIGIDO	NÃO-CORRIGIDO	CORRIGIDO	NÃO-CORRIGIDO	CORRIGIDO
1	6,9	17,9	28,4	33,4	4,1	13,1	20,3	24,7
2	40,3	33,3	32,1	27,1	32,5	30,1	28,0	23,6
3	21,8	18,5	9,6	10,2	19,5	14,8	9,6	10,0
4	6,5	5,9	4,5	3,9	6,4	4,5	3,4	3,1
5	24,4	24,4	25,4	25,4	37,5	37,5	38,6	38,7
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

A focalização do gasto social sobre a pobreza no Brasil

Gráfico 7

### Receitas de seguro-desemprego por quintil

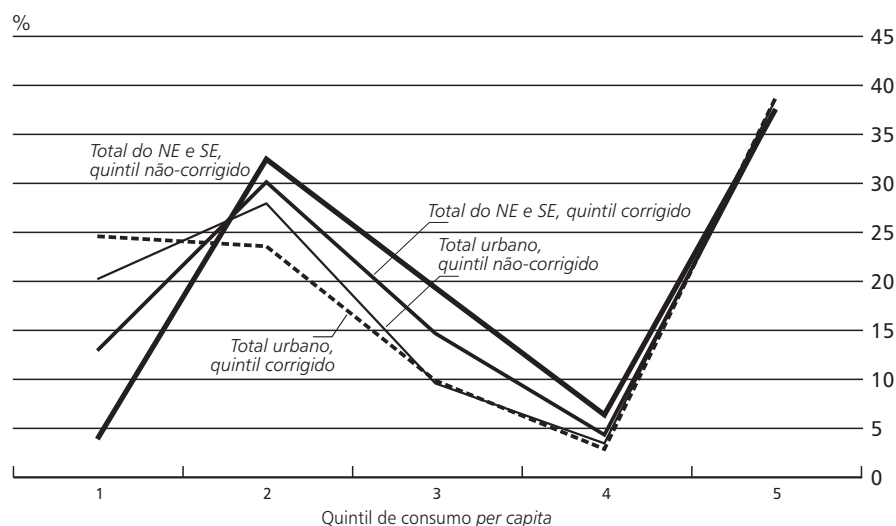


Tabela 35

	QUINTIS				
	1	2	3	4	5
Total NE e SE, não-corrigido	7,0	10,5	12,7	13,9	17,9
Total NE e SE, corrigido	9,9	11,0	12,6	13,4	15,7
Total urbano, não-corrigido	8,2	10,4	13,4	15,0	18,3
Total urbano, corrigido	11,0	11,4	13,6	13,8	15,9

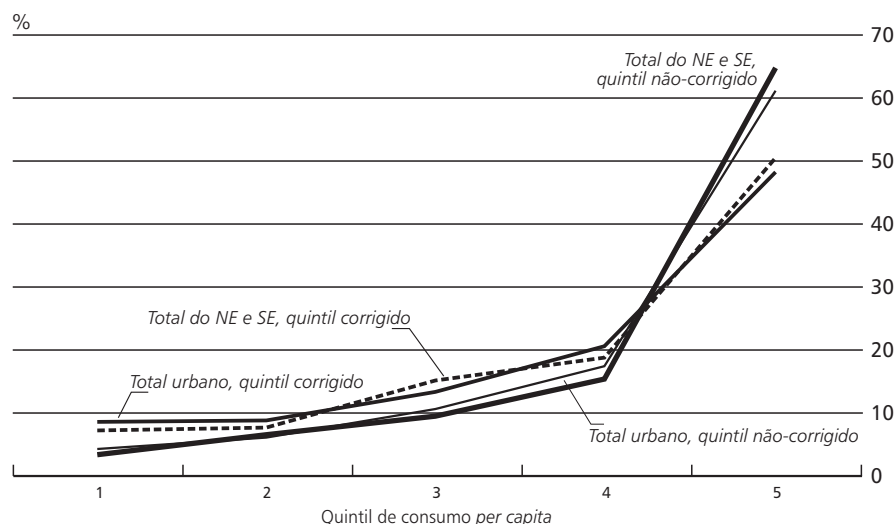
**Distribuição de pensões por quintil de consumo familiar *per capita* (EM %)**

[illegible]



Gráfico 8

## Receitas de pensão por quintil



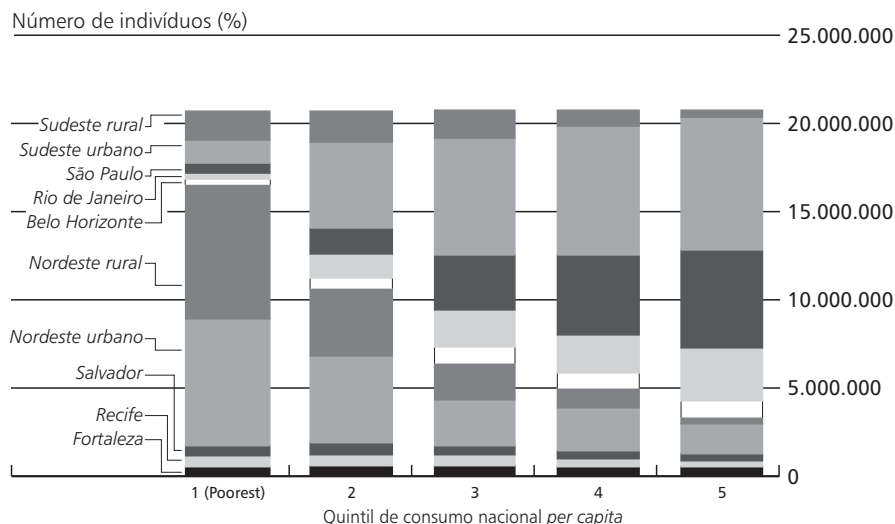
A focalização do gasto social sobre a pobreza no Brasil

## Uma perspectiva federal sobre o gasto social

A maioria das análises de distribuição neste texto está baseada em quintis de consumo construídos tendo como base a distribuição na área coberta pela PPV (regiões Nordeste e Sudeste). Utilizando esses “quintis nacionais”, o impacto distributivo da maioria dos programas difere significativamente entre unidades espaciais. Em particular, nas unidades espaciais mais ricas, a incidência se mostra muito mais regressiva do que nas mais pobres. Uma razão simples que embasa essa observação é que há muito poucas pessoas nas unidades mais ricas que pertencem ao quintil inferior da distribuição nacional de consumo, e vice-versa. Simplesmente, existem muito poucas pessoas em São Paulo que são pobres pela comparação nacional. No Nordeste rural, há poucas pessoas que são ricas pela comparação nacional; dessa forma, por definição, todo programa é bem direcionado a seu grupo-alvo (ver Gráfico 9).

A análise de incidência com base na distribuição nacional é útil para a formulação de políticas nacionais. Se existem muito mais pessoas pobres no Nordeste, o direcionamento do gasto social seria mais eficiente se os recursos fossem deslocados das partes mais ricas para as mais pobres do país. Há, entretanto, um outro ponto de vista igualmente válido. Da perspectiva de um formulador de políticas locais que decide sobre a alocação das receitas locais, a escolha não está entre gastar em diferentes partes do país mas em diferentes programas da mesma região. Dentro dessa perspectiva, torna-se instrutivo comparar a inci-

### Composição dos quintis de consumo nacional



dência do gasto entre unidades espaciais baseada na distribuição daquela respectiva unidade.

Os Gráficos 10 e 11 comparam a incidência do gasto sobre educação primária utilizando ambas as metodologias. O Gráfico 10 (com base em quintis nacionais) demonstra como o gasto em escolas primárias no Nordeste é bem focado no quintil inferior da distribuição nacional de consumo, enquanto o gasto no Sudeste se concentra no meio da distribuição nacional. O Gráfico 11 (com base em quintis regionais) mostra um quadro muito diferente, com espantosa similaridade entre as unidades espaciais. Esse gráfico demonstra que em todas as unidades uma parcela aproximadamente igual de estudantes de escola primária vem do primeiro quintil da distribuição local. A observação de que quintis construídos localmente demonstram comportamento similar em diferentes unidades espaciais (representando níveis de consumo muito diferentes) é repetida para outros tipos de serviço e parece justificar a análise posterior.



### 3 - Incidência do gasto social sobre a pobreza

Nesta seção, faz-se uma tentativa de combinar os dados sobre incidência da PPV com dados reais sobre o gasto social no Brasil. Enquanto a análise da incidência do programa e a classificação do gasto social são pedaços de análise independentemente confiáveis, a combinação dos dois introduz uma série de preocupações e requer diversas suposições de peso. Como resultado, a seguinte análise deve ser vista como uma tentativa esperançosa, ao fornecer um estímulo para investigações posteriores mais detalhadas dentro das linhas propostas, em vez de ser tomada como um julgamento sobre a incidência do gasto social no Brasil.

Dados sobre gasto social são tomados de uma série de estudos realizados pelo IPEA [Fernandes (1998a)] e referem-se ao gasto consolidado em 1995, com alguma atualização para refletir informações mais recentes.

Com o objetivo de chegar a estimativas cruas de incidência de benefícios, admite-se que programas de investimento geralmente têm razões custo-benefício de 1, enquanto programas de transferência diferentes têm uma razão custo-benefício de 0,8 ou 0,9, refletindo diversos níveis de custos administrativos. Além disso, os programas são classificados segundo o tipo de benefício fornecido, ou seja, indireto, tal como saúde, água e saneamento etc., ou predominantemente em dinheiro, incluindo programas de transferência assim como serviços indiretos, como educação cujo benefício é um canal de renda acrescida em dinheiro. Finalmente, os benefícios imediatos (programas de transferência) são separados daqueles que geram um fluxo de benefício sobre um período extenso de tempo (educação e outros investimentos).

Para itens de gasto social que não podem ser diretamente relacionados à análise da PPV, suposições sobre o seu direcionamento foram feitas baseadas na comparação com outros programas, introduzindo incerteza adicional nas estimativas agregadas.

Os Gráficos 12 e 13 mostram uma lista de programas sociais pela sua efetividade de custo da transferência seja corrente ou total (descontada por toda a vida do beneficiário) da quantia de recursos para o quintil inferior.

A Tabela 37 resume os principais itens do gasto social no Brasil. Uma visão geral mostra que o gasto social de aproximadamente R\$ 132 bilhões gera benefícios para o quintil inferior de R\$ 17 bilhões ou 13% do gasto. Esses benefícios podem ser divididos em dinheiro (R\$ 10 bilhões) e indiretos (R\$ 7 bilhões). Os benefícios incluem aqueles que atuam por toda a vida dos beneficiários, como no caso da educação.

A tabela também calcula dois indicadores sobre a efetividade do direcionamento. O primeiro permite uma comparação do custo orçamentário por transferência corrente ao pobre. O segundo calcula o custo orçamentário do total de transferências aos pobres.

## Gasto orçamentário por benefício corrente ao pobre

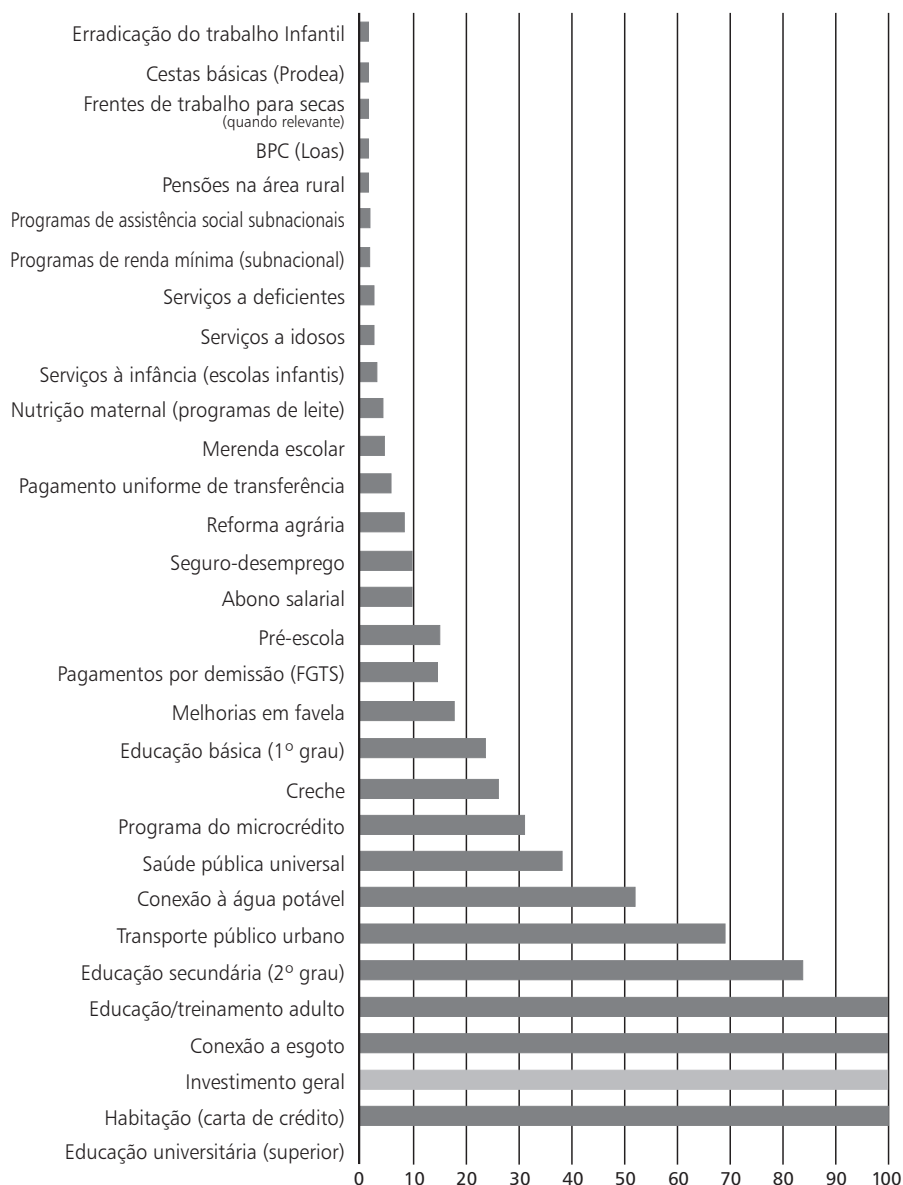


Gráfico 13

### Gasto orçamentário por benefício total ao pobre

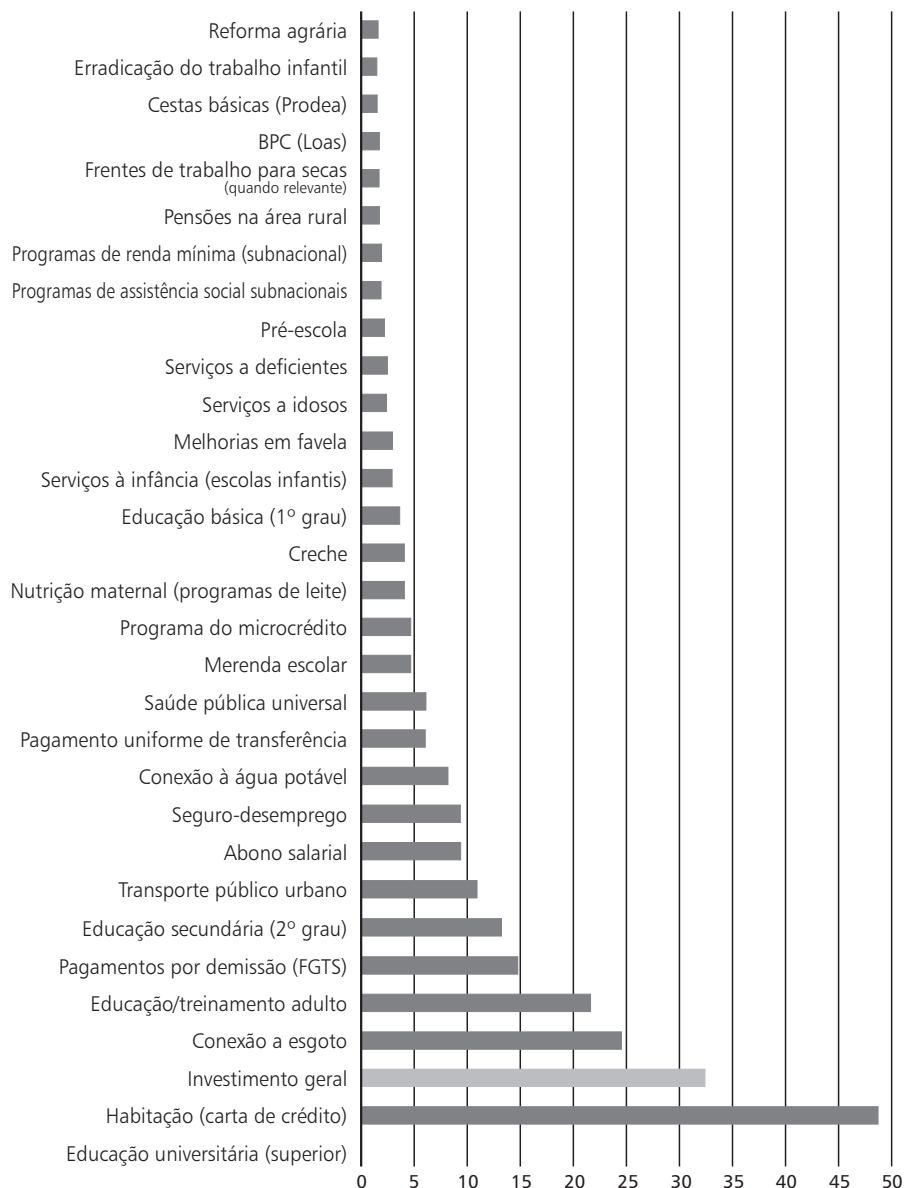


Tabela 37

**Gasto social no Brasil — itens selecionados**

	DIRECIONAMENTO EFETIVO AOS 20% INFERIORES <sup>a</sup> (%)	RAZÃO CUSTO-BENEFÍCIO	GASTO TOTAL (EM BILHÕES DE REAIS ANUAIS)	GASTO ORÇAMENTÁRIO POR BENEFÍCIO TOTAL AO POBRE	GASTO ORÇAMENTÁRIO POR BENEFÍCIO CORRENTE AO POBRE	TOTAL DE BENEFÍCIOS AO POBRE (EM DINHEIRO EM BILHÕES DE REAIS ANUAIS)	TOTAL DE BENEFÍCIOS AO POBRE INDIRETOS (EM BILHÕES DE REAIS ANUAIS)
<b><i>Marcas</i></b>							
Investimento geral	3,00	1,00		33,30	208,30		
Pagamento uniforme de transferência	20,00	0,80	150,20	6,30	6,30		
<b><i>Educação</i></b>							
Creche	24,00	1,00		4,20	26,30	0,00	
Escola infantil	42,00	1,00	1,10	2,40	14,90	0,45	
Educação básica	26,00	1,00	11,60	3,80	24,00	3,00	
Educação secundária	7,00	1,00	1,70	13,50	84,50	0,13	
Educação universitária	0,00	1,00	5,10			0,00	
Educação/ Treinamento de adulto	5,00	1,00	0,40	22,20	138,90	0,02	
<b><i>Saúde</i></b>							
Saúde pública universal	16,00	1,00	21,80	6,10	38,30		3,55
<b><i>Investimentos urbanos</i></b>							
Conexão a água	12,00	1,00	1,40	8,30	52,10		0,16
Conexão a esgoto	4,00	1,00		25,00	156,30		0,00

*(continua)*

(continuação)

	DIRECIONAMENTO EFETIVO AOS 20% INFERIORES <sup>a</sup> (%)	RAZÃO CUSTO-BENEFÍCIO	GASTO TOTAL (EM BILHÕES DE REAIS ANUAIS)	GASTO ORÇAMENTÁRIO POR BENEFÍCIO TOTAL AO POBRE	GASTO ORÇAMENTÁRIO POR BENEFÍCIO CORRENTE AO POBRE	TOTAL DE BENEFÍCIOS AO POBRE EM DINHEIRO (EM BILHÕES DE REAIS ANUAIS)	TOTAL DE BENEFÍCIOS AO POBRE INDIRETOS (EM BILHÕES DE REAIS ANUAIS)
Transporte público urbano	9,00	1,00	2,60	11,10	69,40		0,24
Habitação (carta de crédito)	2,00	1,00	7,20	50,00	312,50		0,14
Melhorias em favelas	34,00	1,00		2,90	18,20		0,00
<b>Outros investimentos sociais</b>							
Programa de microcrédito	20,00	1,00		5,00	31,30		0,00
Reforma agrária	70,00	1,00	2,00	1,40	8,90		1,40
<b>Programas de pensão e relacionados</b>							
Pensões	7,00	0,90	67,60	15,00	15,00	4,50	
BPC (LOAS)	70,00	0,90	1,20	1,60	1,60	0,76	
<b>Serviços de assistência social</b>							
Serviços a idosos	50,00	0,80	0,00	2,50	2,50		0,01
Serviços a deficientes	50,00	0,80	0,10	2,50	2,50		0,02
Serviços a infância (escolas infantis)	42,00	0,80	0,20	3,00	3,00		0,07
Programas de assistência social subnacionais	70,00	0,80	1,90	1,80	1,80		1,06

(continua)



(continuação)

	DIRECIONAMENTO EFETIVO AOS 20% INFERIORES <sup>a</sup> (%)	RAZÃO CUSTO-BENEFÍCIO	GASTO TOTAL (EM BILHÕES DE REAIS ANUAIS)	GASTO ORÇAMENTÁRIO POR BENEFÍCIO TOTAL AO POBRE	GASTO ORÇAMENTÁRIO POR BENEFÍCIO CORRENTE AO POBRE	TOTAL DE BENEFÍCIOS AO POBRE EM DINHEIRO (EM BILHÕES DE REAIS ANUAIS)	TOTAL DE BENEFÍCIOS AO POBRE INDIRETOS (EM BILHÕES DE REAIS ANUAIS)
<b>Outros programas de transferência</b>							
Erradicação do trabalho infantil	80,00	0,80	0,10	1,60	1,60	0,04	
Programas de renda mínima (subnacional)	70,00	0,80	0,00	1,80	1,80	0,01	
<b>Programas de nutrição</b>							
Cestas básicas (Prodea)	80,00	0,80	0,20	1,60	1,60		0,10
Merenda escolar	25,00	0,80	0,70	5,00	5,00		0,14
Nutrição maternal (Programas de leite)	29,00	0,80	0,10	4,30	4,30		0,03
<b>Programas trabalhistas</b>							
Seguro-desemprego	13,00	0,80	3,00	9,50	9,50	0,32	
Pagamentos pós-demissão (FGTS) <sup>b</sup>	13,00	0,80		9,60	9,60		
Abono salarial	13,00	0,80	0,60	9,60	9,60	0,06	
<b>Outros</b>							
Frentes de trabalho para secas (quando relevante)	70,00	0,90	1,20	1,60	1,60	0,76	
Tarifas sociais <sup>b</sup>		0,90					
Resumo/ Total	13,00		131,80			10,04	6,93

Fontes: IPEA e Banco Mundial.

<sup>a</sup> Os números em *itálico* são estimativas dos funcionários, não baseados em pesquisas sobre famílias.

<sup>b</sup> Gasto não-orçamentário.

Como referência, a tabela inclui duas marcas (*benchmarks*) hipotéticas que não se referem aos programas sociais atuais. A primeira é o investimento produtivo geral na economia gerando uma taxa de retorno do mercado e admitindo uma distribuição de retornos proporcional à distribuição de renda do Brasil. Se um programa não atinge essa marca, seria melhor para os pobres que os recursos do programa fossem investidos produtivamente em outro ponto da economia. A segunda marca é um programa de transferência universal, que distribuiria uma quantia igual em dinheiro para todo brasileiro (pobre ou não-pobre) com um custo administrativo de 20%.

## 4 - Conclusões

O artigo resume a cobertura e o direcionamento de programas de gasto selecionados no Brasil e compara a efetividade relativa de programas diferentes na transferência de recursos ao pobre (admitindo como sendo o quintil inferior de consumo).

As principais conclusões são de que uma parcela relativamente pequena (13%) do gasto social (incluindo pensões) atinge o pobre e que muitos programas são menos efetivos do que um programa uniforme hipotético de transferência de recursos para todos os brasileiros (pobres ou não-pobres).

O texto fornece dicas sobre uma possível realocação do gasto entre e dentro de áreas de programa que melhorasse o direcionamento do gasto social e destacasse programas mal direcionados que pudessem ser potencialmente reformulados.

A combinação da incidência dos programas com dados sobre gastos sociais é hesitante e baseia-se em muitas suposições brutas. A análise deveria primariamente estimular estudos mais detalhados dentro das linhas propostas.

## Bibliografia

FERNANDES, M. A. da C. *et alii*. *Dimensionamento e acompanhamento do gasto social federal*. IPEA, 1998a (Texto para Discussão, 547).

———. *Gasto social consolidado*, IPEA, 1998b, mimeo.

———. *Gasto social do governo federal 1994/1997*. IPEA, 1998c (Nota Técnica, 001/98).

FERREIRA, F. H. G., LANJOUW, P., NERI, M. *The urban poor in Brazil in 1996: a new poverty profile using PPV, PNAD and Census Data*. 1998, mimeo.

LANJOUW, P., RAVALLION, M. *Benefit incidence and the timing of program capture*. World Bank Policy Research, 1998 (Working Paper, 1956).