

# Focalização dos gastos públicos sociais e erradicação da pobreza no Brasil

Ricardo Paes de Barros\*  
Miguel Nathan Foguel\*

---

## 1 - Introdução

Com mais de 75% da população mundial vivendo em países com renda *per capita* inferior à brasileira, o Brasil não pode ser considerado um país pobre. Apesar disso, uma proporção ainda elevada da população brasileira continua vivendo em famílias com renda inferior ao mínimo necessário para satisfazer as suas necessidades básicas. Em outras palavras, o Brasil não é um país pobre, mas possui uma significativa parcela de sua população vivendo abaixo da linha de pobreza.

Apesar do elevado grau de pobreza no país, com mais de 50 milhões de pessoas vivendo abaixo da linha de pobreza, o volume total de recursos necessários para erradicar a pobreza é relativamente pequeno (R\$ 34 bilhões por ano) quando comparado quer com a renda nacional (R\$ 800 bilhões), quer com o volume de recursos já dedicados à área social (R\$ 130 bilhões). De fato, para erradicar a pobreza no Brasil seriam necessários apenas 4% da renda nacional ou cerca de 25% dos recursos públicos já dedicados à área social.

A má focalização atual dos gastos sociais é a única razão pela qual esses gastos não são capazes de erradicar ou ao menos reduzir de forma acentuada a pobreza no país. O objetivo deste estudo é investigar qual o impacto que uma melhor focalização dos gastos sociais teria sobre a pobreza no Brasil. Para atingir este objetivo, o estudo desenvolve-se ao longo de duas linhas de raciocínio. Em primeiro lugar, e de forma breve, investigamos a extensão da pobreza no país e o volume de recursos necessários para erradicá-la. Os resultados mostram que esse volume é relativamente reduzido, representando uma parcela não muito significativa seja da renda das famílias, seja do Produto Interno Bruto (PIB), seja dos gastos públicos sociais já realizados no país.

---

\* Da Diretoria de Estudos Sociais do IPEA.

Em segundo lugar, investigamos o grau de focalização dos programas existentes. Essa análise é realizada tanto para os programas compensatórios baseados em transferências monetárias quanto para os serviços públicos educacionais, incluindo o de merenda escolar. Os resultados dessa análise mostram que uma expressiva parcela dos recursos desses programas e serviços está mal focalizada nos pobres. Isso revela a existência de um significativo espaço para redução da pobreza, sem que seja necessário aumentar os gastos sociais.

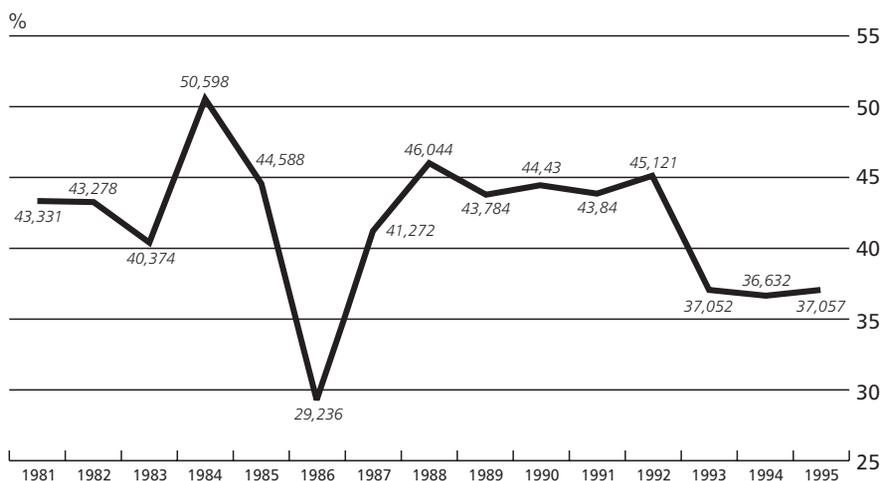
A conclusão, portanto, é que os recursos liberados para uma melhor focalização dos programas sociais seriam mais do que suficientes para erradicar a pobreza no país. Dessa conclusão, duas questões se seguem. Em primeiro lugar, por que esses programas continuam mal focalizados? Em segundo, fica a questão de como desenhar programas compensatórios bem focalizados no país.

## 2 - Evolução temporal da pobreza no Brasil

A Tabela 1 e o Gráfico 1 apresentam a evolução da pobreza no país ao longo das últimas duas décadas. Para o cálculo dessas estimativas utilizou-se uma linha de pobreza regionalmente diferenciada, que girou em torno de R\$ 85 de setembro de 1996, variando de R\$ 59 a R\$ 110, conforme a região. Para estimar o grau de pobreza nos demais anos, deflacionamos a renda de cada família de forma a expressá-la em reais de setembro de 1996 e aplicamos as linhas de pobreza.

Gráfico 1

### Proporção de pobres no Brasil



Fonte: PNADs de vários anos.

Tabela 1

**Evolução e gasto necessário para eliminar a pobreza no Brasil**

ANO	PROPORÇÃO DE POBRES (%)	PROPORÇÃO DE POBRES PONDERADA PELA DISTÂNCIA À LINHA DE POBREZA (%)	POPULAÇÃO RESIDENTE (MIL HABITANTES)	GASTO NECESSÁRIO PARA ELIMINAR A POBREZA (R\$ BILHÕES)	RENDA TOTAL DAS FAMÍLIAS - PNAD - (R\$ BILHÕES)	PIB (R\$ BILHÕES)	PROPORÇÃO DA RENDA TOTAL DAS FAMÍLIAS NECESSÁRIA PARA ELIMINAR A POBREZA (%)	PROPORÇÃO DO PIB NECESSÁRIA PARA ELIMINAR A POBREZA (%)
1981	43,3	19,9	121.213	28,8	274,6	538,5	10,5	5,4
1982	43,3	20,0	123.885	29,7	287,9	543,0	10,3	5,5
1983	40,4	17,2	126.573	26,0	297,1	527,1	8,8	4,9
1984	50,6	23,9	129.273	37,0	251,8	555,5	14,7	6,7
1985	44,6	20,6	131.978	32,5	308,3	599,1	10,5	5,4
1986	29,2	11,9	134.653	19,2	465,2	644,0	4,1	3,0
1987	41,3	19,2	137.268	31,5	351,7	666,7	8,9	4,7
1988	46,0	22,2	139.819	37,2	333,1	666,3	11,2	5,6
1989	43,8	21,1	142.307	35,9	389,1	687,4	9,2	5,2
1990	44,4	21,6	144.091	37,2	357,2	651,6	10,4	5,7
1992	43,8	22,0	148.684	39,0	310,4	654,8	12,6	6,0
1993	45,1	22,5	150.933	40,5	333,2	687,0	12,2	5,9
1995	37,1	17,7	155.319	32,8	425,6	757,9	7,7	4,3
1996	36,6	18,0	157.482	34,0	437,8	778,8	7,8	4,4
1997	37,1	18,0	159.636	34,3	373,0	807,5	9,2	4,2

Fontes: PNADs de vários anos e Contas Nacionais (IBGE).

Nota: As linhas de pobreza utilizadas estão apresentadas na Tabela 2.

O deflator utilizado foi o INPC nacional, que foi aplicado de forma uniforme a todas as regiões. Em outras palavras, admitimos que, apesar de o custo de vida ser diferenciado regionalmente, a taxa de inflação é única.

A evolução da pobreza apresentada no Gráfico 1 revela uma queda significativa no grau de pobreza após o Plano Real. Essa queda levou a que o grau de pobreza declinasse oito pontos percentuais, passando de 45% em 1993 para 37% em 1995. Entre 1995 e 1997, o grau de pobreza permaneceu essencialmente constante e bem abaixo dos valores ao longo dos últimos 15 anos, exceto imediatamente após o Plano Cruzado, quando a proporção de pobres declinou para 29%. Nos demais anos a proporção de pobres permaneceu entre 40% e 45%, à exceção de 1984, quando subiu para 50%.

### 3 - O custo de erradicar a pobreza

As estimativas apresentadas na seção anterior mostram que 37% da população brasileira vivem em famílias com renda *per capita* inferior à linha de pobreza, representando um contingente de cerca de 60 milhões de pessoas pobres. Apesar da magnitude elevada desse contingente, o volume de recursos necessário para erradicar a pobreza é relativamente reduzido.

Mais especificamente, a Tabela 1 apresenta o volume de recursos necessário para elevar a renda de todas as pessoas pobres até a linha de pobreza e, portanto, necessários para erradicar a pobreza. Essa tabela apresenta estimativas tanto do valor absoluto dos recursos necessários como desses valores em relação à renda total das famílias e ao PIB.<sup>1</sup>

Em 1997, o volume de recursos necessários era próximo a R\$ 34 bilhões, tendo variado ao longo dos últimos 15 anos entre R\$ 19 bilhões em 1986 e R\$ 40 bilhões em 1993. Em termos relativos, o volume de recursos necessários à erradicação da pobreza representava em 1997 cerca de 9% da renda das famílias e 4% do PIB. Ao longo dos últimos 15 anos essas percentagens têm variado entre 4% e 15% no caso da renda das famílias, e entre 3% e 7% no caso do PIB.

Cumprе ressaltar, entretanto, que esses são os recursos necessários à erradicação da pobreza na hipótese de focalização perfeita das transferências, não só no sentido de que apenas os pobres são beneficiados, como também de que os pobres beneficiados recebem recursos necessários apenas para atingir a linha de pobreza. Essas estimativas não incluem qualquer provisão para os custos administrativos necessários para gerenciar um programa de transferências desse tipo.

1 A renda total das famílias foi estimada com base na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) do IBGE.

## 4 - Os gastos sociais no país

Na seção anterior, estimamos que o custo de erradicar a pobreza é da ordem de R\$ 30 bilhões a R\$ 40 bilhões por ano. Nesta seção, procuramos verificar como a magnitude desses recursos se compara com os gastos públicos dos três níveis de governo na área social. Todas as estimativas são apresentadas na Tabela 2, referem-se ao ano de 1995 e baseiam-se em Fernandes *et alii* (1998).<sup>2</sup>

A Tabela 2 revela que a despesa pública total foi de R\$ 377 bilhões em 1995, com R\$ 212 bilhões representando o volume total de gastos diretos (a diferença representa as despesas financeiras e as transferências intergovernamentais). Desses R\$ 212 bilhões, 64% (isto é, R\$ 135 bilhões) representam gastos efetivos na área social. Como proporção do PIB, os gastos na área social chegam a 20,9%, um valor que coloca o Brasil como um dos países latino-americanos com maior volume de gastos na área social como proporção do PIB [Fernandes *et alii* (1998, Tabela 7)].<sup>3</sup>

Essas estimativas revelam que os gastos sociais brasileiros representam mais de três a quatro vezes o valor necessário para erradicar toda a pobreza no país. Assim, se ao menos 20% desses gastos encontrarem-se mal focalizados, seria possível erradicar a pobreza no país apenas empregando-os de forma adequada — isto é, fazendo com que de fato atingissem os mais pobres —, sem a necessidade de qualquer aumento no volume total de gastos na área social.

Nas próximas seções, buscamos exatamente avaliar o grau de focalização de alguns dos principais programas públicos sociais. Mas, antes de passarmos a essa análise do grau de focalização, discutimos ainda nesta seção a distribuição dos gastos sociais por esfera de governo e por área de gasto. Quanto à distribuição por esfera de governo, a Tabela 2 revela que 60% dos recursos se originam na área federal, com 56% sendo executados diretamente pelo governo federal. Nos estados se originam 24% dos recursos, sendo esses responsáveis pela execução de 26% do orçamento para a área social. Finalmente, tem-se que nos municípios originam-se 17% dos recursos e 18% da execução orçamentária.

Quando analisamos os gastos sociais por área de gasto (ver Tabela 2), vemos que existem quatro setores onde os gastos sociais mais se concentram: Previdência Social (R\$ 35 bilhões por ano), Benefícios a Servidores Públicos (R\$ 30 bilhões por ano), Educação (R\$ 28 bilhões por ano) e Saúde (R\$ 22 bilhões por ano). Em conjunto esses quatro setores representam mais de 85% dos gastos sociais totais. Como a proporção de servidores públicos entre os pobres é seguramente bastante reduzida, grande parte dos R\$ 30 bilhões gastos com benefícios aos servidores públicos não deve estar atingindo a população pobre, mostrando que correções no grau de focalização podem impactar o grau de pobreza.

2 Fernandes, M. A. C. *et alii*. *Gasto social das três esferas de governo – 1995*. IPEA, 1998 (Texto para Discussão, 598).

3 Entre os países latino-americanos que gastam mais de 10% na área social como proporção do PIB estão: Costa Rica (20,8%), Panamá (20%), Argentina (18,6%), Chile (13,4%), México (13,1%), Colômbia (12%) e Equador (11,1%).

Tabela 2

**Gasto efetivo e gasto social das três esferas de governo — 1995** (EM R\$ MILHÕES)

	UNIÃO (a)	ESTADOS (b)	MUNICÍPIOS (c)	CONSOLIDADO (d)=a+b+c	PARTICIPAÇÃO SOBRE O TOTAL (EM %)		
					a/d	b/d	c/d
<b>Por item de despesa</b>							
1. Despesa efetiva	241.672	92.348	43.210	377.230	64,1	24,5	11,5
2. Despesa financeira	113.279	10.072	2.134	125.485	90,3	8,0	1,7
3. Despesa não-financeira (=1-2)	128.393	82.276	41.077	251.746	51,0	32,7	16,3
4. Transferências intergovernamentais	25.209	14.077	10	39.296	64,2	35,8	0,0
5. Total dos gastos diretos (=3-4)	103.184	68.199	41.067	212.450	48,6	32,1	19,3
6a. Gasto social (por responsabilidade do gasto)	75.747	34.601	24.936	135.284	56,0	25,6	18,4
6b. Gasto social (por origem dos recursos)	80.550	32.116	22.619	135.284	59,5	23,7	16,7
<b>Por área de atuação</b>							
7. Gasto social (por responsabilidade do gasto)	75.747	34.601	24.936	135.284	56,0	25,6	18,4
7.1. Previdência social	35.088	58	15	35.161	99,8	0,2	0,0
7.2. Benefícios a servidores	16.660	11.859	1.888	30.408	54,8	39,0	6,2

*(continua)*

(continuação)

	UNIÃO (a)	ESTADOS (b)	MUNICÍPIOS (c)	CONSOLIDADO (d)=a+b+c	PARTICIPAÇÃO SOBRE O TOTAL (EM %)		
					a/d	b/d	c/d
7.3. Educação e cultura	5.638	13.719	8.611	27.968	20,2	49,1	30,8
7.4. Saúde	12.599	4.690	4.448	21.738	58,0	21,6	20,5
7.5. Habitação e urbanismo	11	1.254	5.918	7.183	0,2	17,5	82,4
7.6. Emprego e defesa do trabalhador	2.912	110	0	3.022	96,4	3,6	0,0
7.7. Assistência social	849	1.148	866	2.863	29,7	40,1	30,2
7.8. Transporte urbano de massa	303	558	1.760	2.620	11,6	21,3	67,2
7.9. Saneamento	170	412	793	1.374	12,4	30,0	57,7
7.10. Organização agrária	937	240	10	1.187	78,9	20,2	0,8
7.11. Alimentação e nutrição	6	340	476	822	0,7	41,4	57,9
7.12. Ciência e tecnologia	489	5	0	494	99,0	1,0	0,0
7.13. Proteção ao meio ambiente	41	209	151	401	10,2	52,1	37,7
7.14. Treinamento de recursos humanos	44	0	0	44	100,0	0,0	0,0

Fontes: Adaptado de Fernandes et alii (1998), com base nos sistemas SIAFE/Sidor para o governo federal e IBGE/Decna, para os governos estaduais e municipais.

Nota: Pelo conceito de responsabilidade do gasto determinam-se os níveis de governo encarregados da execução final das ações. No conceito de origem dos recursos indica-se a esfera governamental de que provêm os recursos para a implementação das ações.

## 5 - O grau de focalização dos programas compensatórios

Nesta seção, investigamos o grau de focalização de dois programas compensatórios nacionais básicos: *a*) aposentadorias e pensões do sistema público; e *b*) seguro-desemprego. Toda a análise se baseia em informações oriundas da Pesquisa sobre Padrões de Vida (PPV) coletada em 1995/96. As informações dessa pesquisa cobrem as áreas urbana e rural das regiões Sudeste e Nordeste.

### 5.1 - Os conceitos de grau de focalização

Para avaliar o grau de focalização, dividimos a distribuição da renda domiciliar *per capita* em centésimos e estimamos para cada centésimo um conjunto de indicadores.<sup>4</sup> O comportamento desses indicadores ao longo dos centésimos da distribuição de renda será utilizado então para avaliar o grau de focalização dos programas. Como o próprio acesso ao programa tem impacto sobre a renda domiciliar, é de fundamental importância que a renda domiciliar *per capita* utilizada para desagregar as famílias em centésimos seja expurgada de todas as rendas eventualmente recebidas do programa sendo avaliado. Caso contrário, estaríamos introduzindo um viés na direção de que o programa atende prioritariamente às famílias menos pobres, uma vez que a renda das famílias que têm acesso ao programa apareceria artificialmente mais elevada que daquelas que não o recebem.

O grau de focalização de um programa pode ser sempre medido em relação à população total ou à população de beneficiários potenciais. Assim, por exemplo, um programa de atendimento ao desempregado urbano pode focalizar muito bem os desempregados mais pobres. No entanto, se os desempregados urbanos estão pouco representados entre o segmento mais pobre na população como um todo — que são, por exemplo, os trabalhadores rurais —, pode ocorrer que esse programa, mesmo focalizando muito bem os desempregados mais pobres, não irá beneficiar prioritariamente as famílias brasileiras mais pobres que estariam na área rural. Assim, é fundamental diferenciar o grau de focalização condicionado à população de beneficiários potenciais do grau de focalização relativo à população total. Neste estudo, estimamos os dois tipos de grau de focalização. Portanto, a distribuição de renda a ser utilizada será ou a distribuição dos *beneficiários potenciais* segundo a renda domiciliar *per capita* excluindo-se os benefícios recebidos do programa, ou a distribuição de *toda a população* segundo a renda domiciliar *per capita* excluindo-se os benefícios recebidos do programa. A definição de quais são os beneficiários potenciais nem sempre é evidente ou simples de ser empiricamente implementada. As definições utilizadas relativas aos programas e serviços públicos investigados neste estudo estão apresentadas na Tabela 3.

4 Em função do tamanho limitado da amostra da pesquisa, as estimativas apresentadas correspondem, na verdade, a médias móveis centradas de 20 centésimos cada uma.

Tabela 3

### Programas e serviços analisados e universos de pessoas utilizados

PROGRAMAS	UNIVERSO	
	TOTAL	RESTRITO
Compensatórios		
Aposentadoria e pensões	População total	Pessoas com mais de 60 anos
Seguro-desemprego	População total	Desempregados
Serviços públicos		
Creche	População total	Crianças de 0 a 4 anos
Pré-escolar	População total	Crianças de 5 a 6 anos
1º grau	População total	Crianças de 7 a 14 anos
2º grau	População total	Pessoas de 15 a 18 anos
3º grau	População total	Pessoas de 19 a 23 anos
Merenda escolar	Pessoas no ensino fundamental	Crianças entre 7 e 14 anos no ensino fundamental
Livro didático	Pessoas no ensino fundamental	Crianças entre 7 e 14 anos no ensino fundamental

Focalização dos gastos públicos sociais e erradicação da pobreza no Brasil

Finalmente, antes de passarmos a uma descrição dos indicadores utilizados, vale ressaltar que, como o gasto com cada beneficiário é variável, existem duas noções de focalização em questão. Por um lado, tem-se a focalização no *acesso*. Nesse caso, deseja-se verificar em que medida os mais pobres têm maior acesso ao programa. Entretanto, como o valor do benefício pode ser maior entre os mais ricos, pode ocorrer que um programa, apesar de ter acesso bem focalizado, pode não ter os gastos bem focalizados. Assim, tem-se por outro lado a focalização dos *gastos*, que mede em que proporção os gastos do programa estão mais concentrados entre os mais pobres.

## 5.2 - As medidas de grau de focalização

Para medir o grau de focalização no acesso utilizamos um indicador denominado grau de incidência, que representa a proporção dos beneficiários por centésimo da distribuição de renda. Assim, caso o programa seja distribuído aleatoriamente entre a população, o grau de incidência giraria em torno de 1% por centésimo da distribuição de renda. Em outras palavras, caso o acesso fosse aleatório, então todas as pessoas teriam igual chance de se beneficiar do programa,

levando a que encontrássemos cerca de 1% dos beneficiários em cada centésimo da distribuição. Um programa será tão mais bem focalizado quanto mais acentuadamente decrescente for o grau de incidência do acesso ao longo dos centésimos da distribuição.

Para medir o grau de focalização do gasto utilizamos também um indicador de grau de incidência, entendido como a participação dos gastos em cada centésimo da distribuição de renda no gasto total do programa.<sup>5</sup> Analogamente, um programa será tão mais bem focalizado quanto mais acentuadamente decrescente for o grau de incidência do gasto ao longo dos centésimos da distribuição. É interessante notar que o grau de focalização do gasto estende a noção de focalização no acesso, tendo em vista que investiga tanto em que medida os mais pobres têm maior acesso quanto em que medida é também maior o benefício dos pobres que têm acesso ao programa.

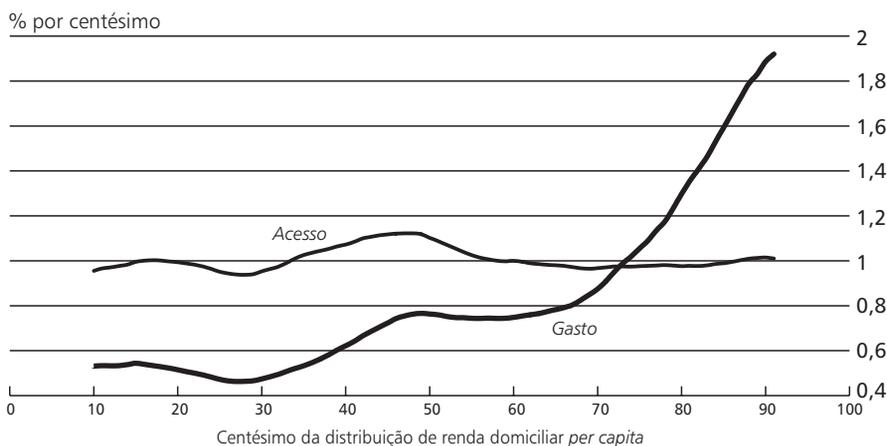
### 5.3 - Aposentadoria e pensões

Os Gráficos 2 a 4 apresentam estimativas do grau de focalização das aposentadorias e pensões do sistema público nacional. O Gráfico 2, que apresenta o grau de incidência do acesso e do gasto para o universo da população total, mostra que, enquanto a incidência do acesso é relativamente estável (varia em torno

Gráfico 2

#### Grau de incidência dos gastos e acesso a aposentadorias e pensões do sistema público

Universo da população total



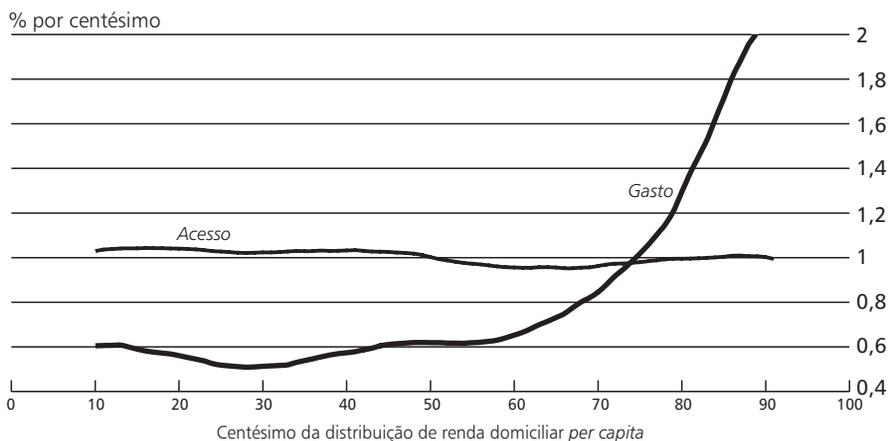
Fonte: PPV de 1996.

5 Para avaliar como varia o gasto por beneficiário do programa ao longo dos centésimos da distribuição de renda, utilizamos também um indicador de gasto unitário.

Gráfico 3

### Grau de incidência dos gastos e acesso a aposentadorias e pensões do sistema público

Universo restrito a pessoas acima de 60 anos

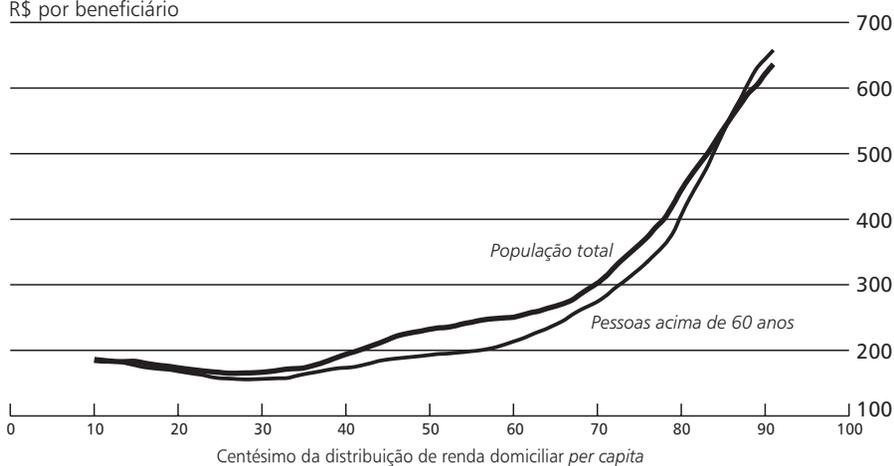


Focalização dos gastos públicos sociais e erradicação da pobreza no Brasil

Gráfico 4

### Gasto unitário com aposentadorias e pensões do sistema público

R\$ por beneficiário



de 1%), a do gasto é bastante regressiva. De fato, ao invés de revelar um perfil decrescente dos gastos por centésimo, esse gráfico revela um perfil acentuadamente crescente, isto é, são os mais ricos os que mais se beneficiam do programa.

O Gráfico 3, que apresenta o grau de incidência do acesso e do gasto para o universo de beneficiários potenciais (pessoas acima de 60 anos), mostra uma situação bastante semelhante ao da população como um todo: o acesso é relativamente estável em torno de 1%, com o gasto bastante concentrado entre os mais ricos. Essa má focalização dos gastos é explicada pelo fato de o gasto por beneficiário ser maior entre os mais ricos que entre os mais pobres, conforme ilustrado no Gráfico 4. De fato, este gráfico revela um perfil crescente do gasto por beneficiário ao longo dos centésimos da distribuição.

Em síntese, as evidências mostram que, embora o acesso a aposentadorias e pensões públicas seja relativamente aleatório, o perfil do gasto é bastante regressivo. Isso decorre do fato de os mais ricos receberem benefícios de aposentadoria e pensões bastante superiores aos dos mais pobres.

#### 5.4 - Seguro-desemprego

Os Gráficos 5 a 7 apresentam estimativas do grau de focalização do programa de seguro-desemprego, com os Gráficos 5 e 6 reportando a incidência do acesso e do gasto, respectivamente, para os universos da população total e de desempregados, e o Gráfico 7 o gasto por beneficiário do programa. Os resulta-

Gráfico 5

#### Grau de incidência dos gastos e acesso com seguro-desemprego

Universo da população total

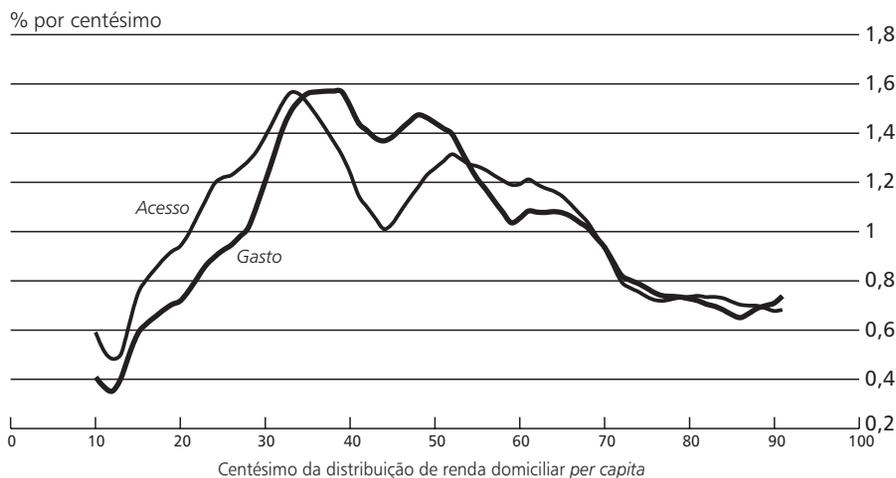
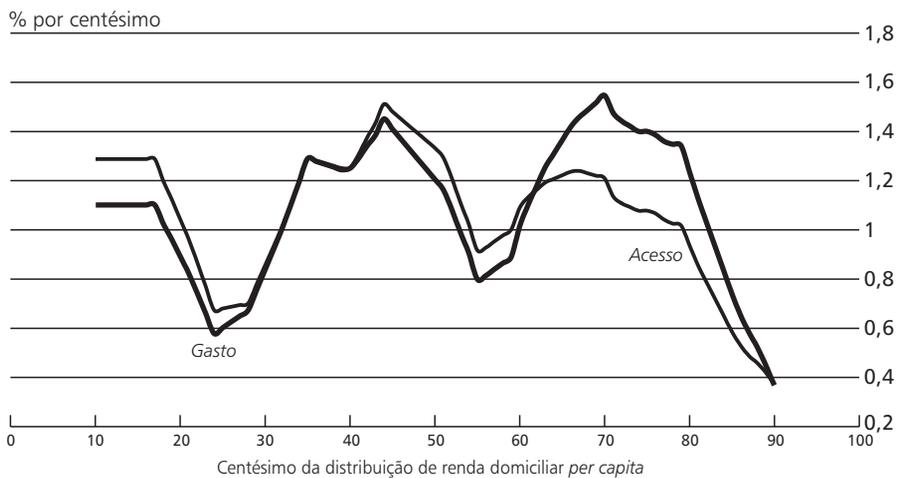


Gráfico 6

**Grau de incidência dos gastos e acesso com seguro-desemprego**

Universo restrito aos desempregados

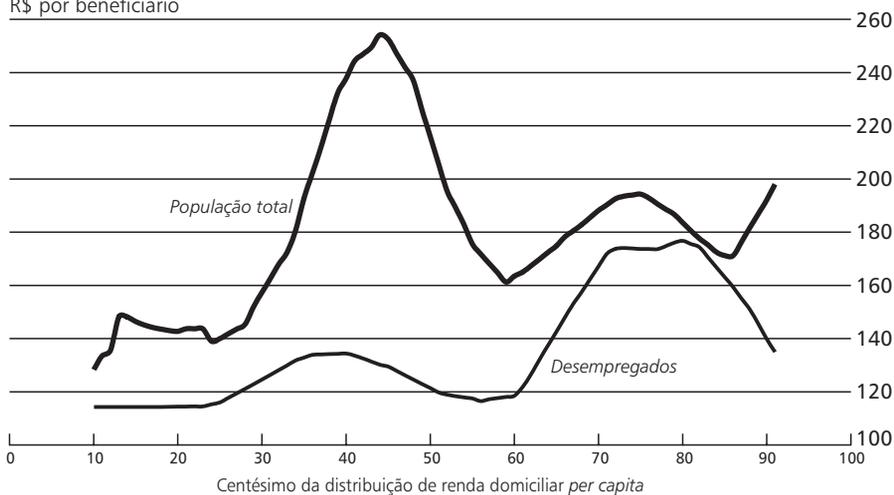


Focalização dos gastos públicos sociais e erradicação da pobreza no Brasil

Gráfico 7

**Gasto unitário com seguro-desemprego**

R\$ por beneficiário



dos obtidos nos Gráficos 5 e 6 mostram que o grau de incidência é relativamente maior na parte intermediária da distribuição tanto para o universo da população como um todo quanto para o da população de desempregados. Isso revela que o programa de seguro-desemprego não está bem focalizado, uma vez que os perfis do acesso e do gasto não se mostram decrescentes.

O Gráfico 7 mostra que, para os dois universos analisados, os mais pobres recebem em média um benefício inferior ao benefício pago às pessoas que se encontram nas demais partes da distribuição. Interessante notar que o valor do gasto unitário no caso da população total é maior do que o do caso da população de desempregados. Isso indica a existência de um contingente de pessoas não desempregadas que recebem em média um benefício maior do que o dos desempregados.

Em suma, as evidências mostram que o programa de seguro-desemprego está mal focalizado. Com efeito, tanto para o acesso quanto para o gasto, a incidência não declina ao longo dos centésimos da distribuição, revelando que os mais pobres têm menores chances de se beneficiar do programa.

## **6 - O grau de focalização dos serviços públicos**

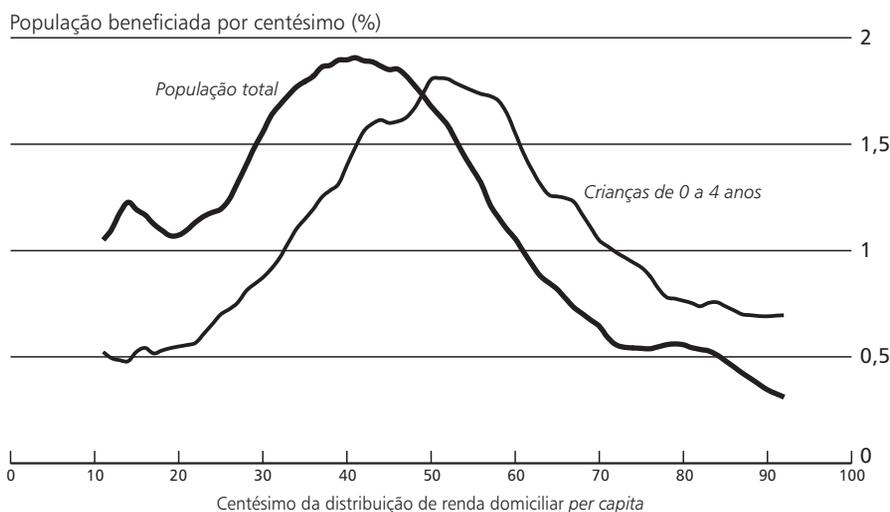
Nesta seção, investigamos o grau de focalização de uma série de serviços públicos. A análise encontra-se organizada em duas partes. Na primeira, investigamos o grau de focalização dos diversos tipos de serviços educacionais públicos. Na segunda, tratamos do grau de focalização dos serviços de merenda escolar e do livro didático. Vale assinalar que, nesta seção, estamos investigando a focalização de serviços públicos cujos valores não foram incluídos nas estimativas da renda domiciliar. Dessa forma, ao contrário do que ocorreu na Seção 5, podemos trabalhar sempre com os centésimos da distribuição de renda domiciliar *per capita* ao longo de toda a análise.

### **6.1 - O grau de focalização dos serviços educacionais públicos**

Nesta subseção, investigamos o grau de focalização de uma série de serviços educacionais. A Tabela 3 apresenta quais serviços educacionais serão investigados e o que consideraremos como os beneficiários potenciais de cada um desses serviços. Provavelmente, o valor dos benefícios deve variar ao longo dos centésimos da distribuição na medida em que a sua qualidade varia. Entretanto, na ausência de informações sobre essas variações, supusemos que o valor do serviço é o mesmo para pobres e ricos. Nesse caso, o grau de focalização do acesso e dos gastos é o mesmo. Assim, trataremos apenas do grau de focalização do acesso.

*Creches.* Estimativas do grau de focalização dos serviços de creche encontram-se apresentadas no Gráfico 8. Este gráfico revela que o acesso à creche não está focalizado nos pobres, com grande parte dos beneficiados se concentrando na parte intermediária da distribuição de renda. De fato, o perfil do acesso a esse

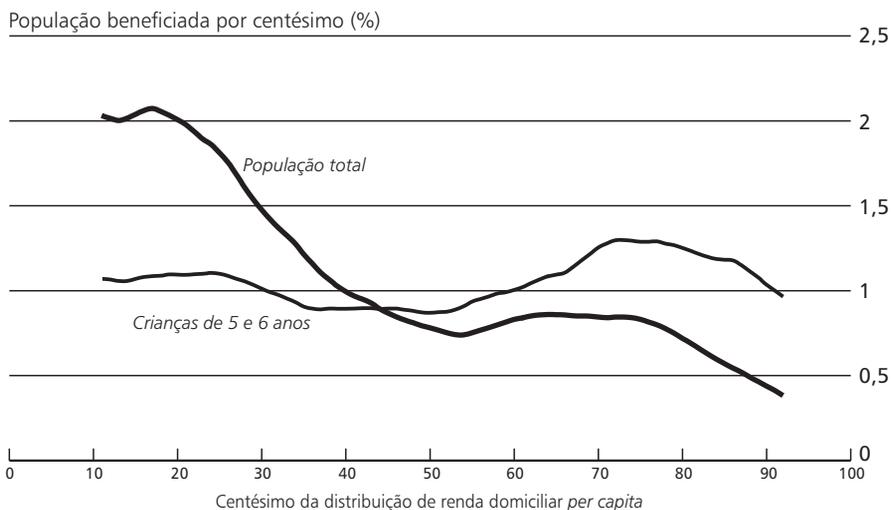
## Grau de incidência do acesso à creche do sistema público



serviço educacional público tem um formato de *U* invertido, o que faz com que os mais pobres estejam sub-representados na utilização desse serviço.

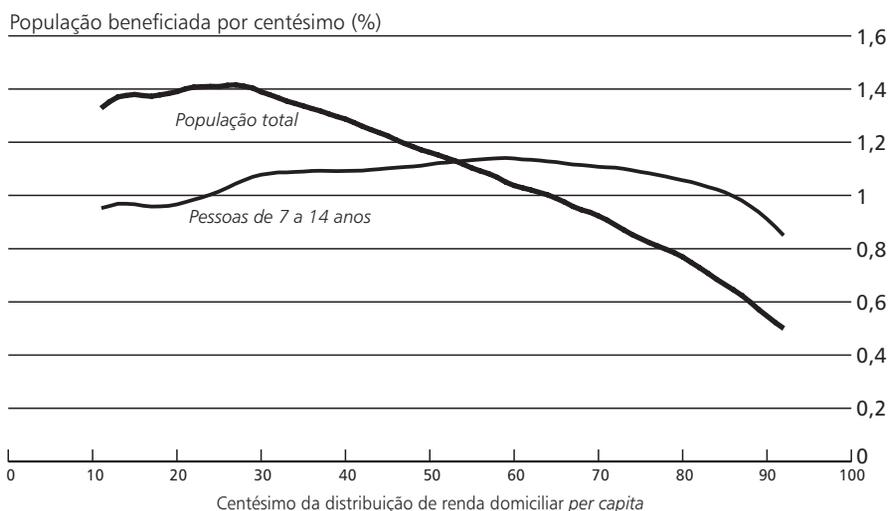
*Pré-escolar.* O Gráfico 9 apresenta as estimativas do grau de focalização dos serviços de pré-escolar. Conforme mostra esse gráfico, o acesso ao pré-escolar é relativamente focalizado quando analisamos o caso da população como um todo. Já no caso da população de beneficiários potenciais (crianças de cinco e seis anos), a situação torna-se distinta, com os mais pobres neste grupo tendo menores chances de acesso a esse serviço. O fato de a focalização ser alta para a população como um todo e baixa para os beneficiários potenciais revela que as crianças de cinco e seis anos estão particularmente concentradas entre os mais pobres. Isso permite que um serviço bem focalizado para as crianças nessa faixa etária tenha um grau de focalização bastante elevado em relação à população total.

*Fundamental.* Estimativas do grau de focalização do ensino fundamental público estão apresentadas no Gráfico 10. A comparação entre as duas linhas desse gráfico revela que a focalização do primeiro grau público é relativamente alta em relação à população total, porém deficiente quando trabalhamos com o universo de beneficiários potenciais desse serviço (crianças entre sete e 14 anos). Assim, analogamente ao caso do pré-escolar, as evidências indicam uma concentração de crianças nessa faixa etária entre os mais pobres da população como um todo, permitindo que um programa bem focalizado nesse grupo gere um alto grau de focalização em geral.

**Grau de incidência do acesso ao pré-escolar do sistema público**

Fonte: PPV de 1996.

Gráfico 10

**Grau de incidência do acesso ao 1º grau do sistema público**

Fonte: PPV de 1996.

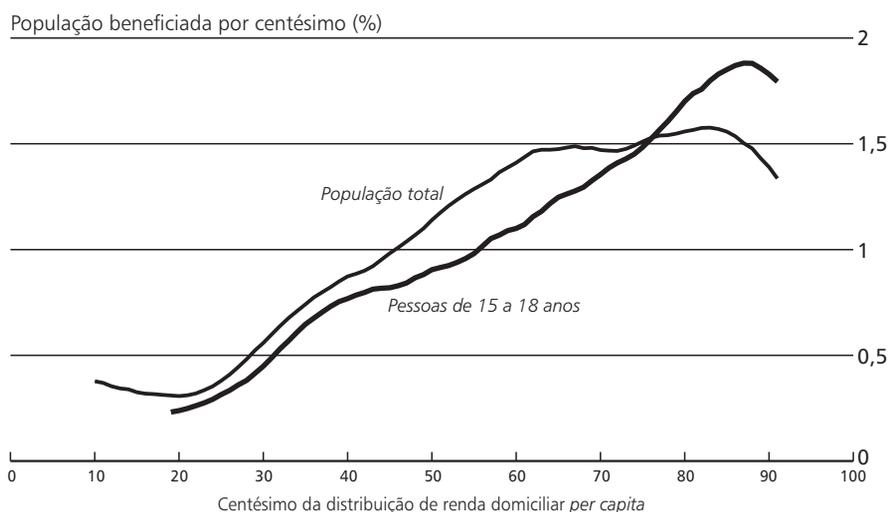
*Secundário.* Conforme mostra o Gráfico 11, o grau de focalização do ensino público secundário é bastante deficiente. De fato, ao invés de revelar um perfil decrescente do acesso por centésimo da distribuição, esse gráfico mostra um perfil acentuadamente crescente, ou seja, quanto mais rica a pessoa, mais alta sua chance de se beneficiar desse serviço público. Essa afirmação é válida tanto para o universo da população como um todo quanto para o de beneficiários potenciais (pessoas de 15 a 18 anos).

*Superior.* A focalização do ensino superior público pode ser analisada pelo Gráfico 12. As estimativas obtidas revelam que apenas os 30% mais ricos têm acesso ao ensino superior público, com o acesso estando realmente concentrado entre os 20% mais ricos. O acesso dos 70% mais pobres a esse serviço é praticamente inexistente. Como resultado, o perfil para o grau de incidência é crescente, particularmente na cauda superior da distribuição.

Em suma, as evidências apresentadas mostram que os serviços educacionais públicos de creche, segundo grau e superior estão bastante mal focalizados. No caso dos serviços de pré-escolar e de ensino fundamental, a focalização é relativamente alta quando analisamos o perfil do acesso para o universo da população total. No entanto, o perfil do acesso para os beneficiários potenciais desses serviços mostra-se muito pouco focalizado nos mais pobres desses grupos.

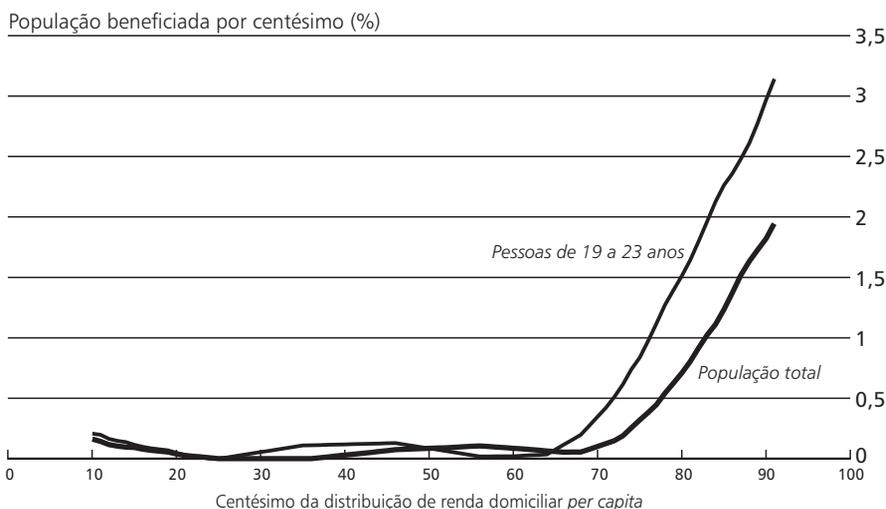
Gráfico 11

### Grau de incidência do acesso ao 2º grau do sistema público



Fonte: PPV de 1996.

### Grau de incidência do acesso ao 3º grau do sistema público



Fonte: PPV de 1996.

## 6.2 - O grau de focalização dos programas de merenda e do livro didático

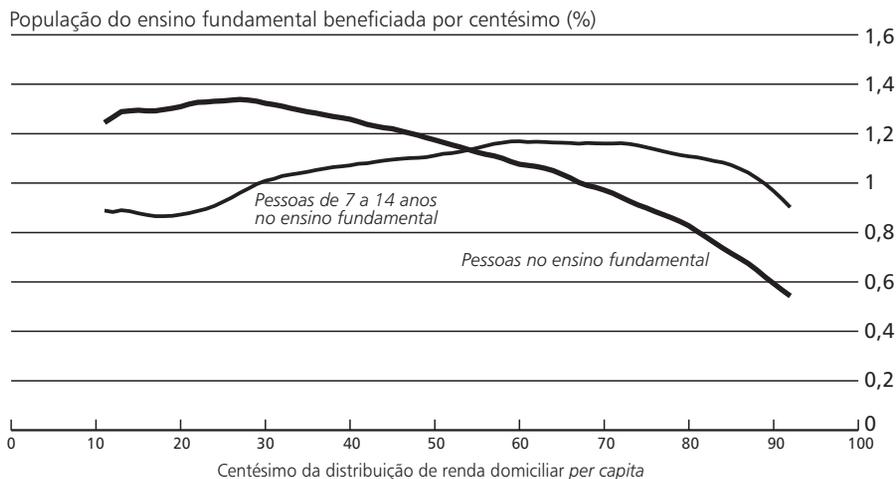
Nesta subseção, analisamos o grau de focalização dos programas de merenda escolar e do livro didático. A Tabela 3 apresenta quais os beneficiários potenciais de cada um desses programas. Tal como no caso dos serviços educacionais, na ausência de informações sobre como varia o valor do benefício desses programas ao longo da distribuição, supusemos que esse valor é o mesmo para pobres e ricos. Como consequência dessa suposição, o grau de focalização do acesso e dos gastos é o mesmo. Assim, da mesma forma que para os serviços educacionais públicos, trataremos somente do grau de focalização do acesso.

*Merenda.* Estimativas do grau de focalização do programa de merenda escolar encontram-se apresentadas no Gráfico 13. Esse gráfico revela que o acesso à merenda escolar está relativamente bem focalizado quando trabalhamos com a população como um todo, o inverso ocorrendo para o caso do universo de beneficiários potenciais (crianças de sete a 14 anos no ensino fundamental). De fato, enquanto o perfil de acesso mostra-se decrescente por centésimo da distribuição da população total, o mesmo não ocorre para os beneficiários potenciais. Isso revela que os mais pobres nesse grupo estão super-representados entre os mais pobres da população total, permitindo que um programa bem focalizado

Gráfico 13

## Grau de incidência do acesso à merenda escolar

Universo de pessoas no ensino fundamental



Fonte: PPV de 1996.

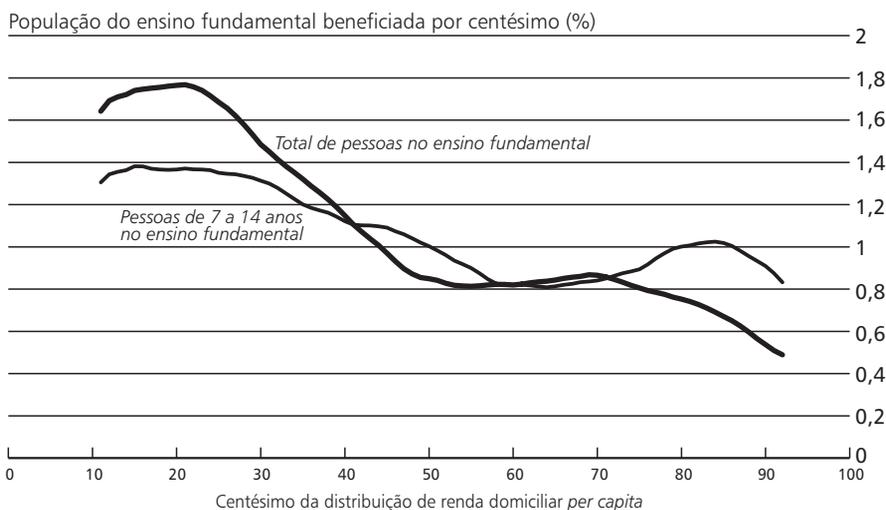
Focalização dos gastos públicos sociais e erradicação da pobreza no Brasil

para as crianças pobres de sete a 14 anos no ensino de primeiro grau alcance um alto grau de focalização em relação à população em geral.

*Livro didático.* O Gráfico 14 mostra que o grau de focalização do programa do livro didático encontra-se relativamente bem focalizado. Isso se dá tanto em relação à população como um todo quanto para o universo de beneficiários potenciais do programa (crianças entre sete e 14 anos no ensino fundamental).

Em síntese, as evidências apresentadas revelam que o programa do livro didático está relativamente bem focalizado, com os mais pobres tendo maior acesso aos livros distribuídos do que os mais ricos. No caso do programa de merenda escolar, a focalização é alta em relação à população total, o inverso ocorrendo quando se trabalha somente com os potenciais beneficiários do programa. Nesse caso, quanto melhor o programa estiver focalizado entre seus beneficiários potenciais, melhor será sua focalização como um todo.

## Grau de incidência do acesso ao programa do livro didático



Fonte: PPV de 1996.

## 7 - Conclusão

O Brasil não pode ser considerado um país pobre, embora possua uma parcela ainda elevada da população que vive em famílias cuja renda é inferior ao mínimo necessário para satisfazer as suas necessidades básicas. Procuramos mostrar na primeira parte deste estudo que, apesar do expressivo contingente de pessoas pobres, o volume de recursos para erradicar a pobreza é relativamente reduzido, representando cerca de 4% do PIB e 25% do que o governo já gasta na área social.

Essa última constatação nos levou a investigar mais detalhadamente o grau de focalização do gasto público social. Para isso, estimamos com base na PPV — que cobre as áreas urbana e rural da regiões Nordeste e Sudeste — o grau de focalização de um conjunto de programas e serviços públicos sociais. Os resultados dessa análise mostraram que a maior parte dos programas e serviços públicos sociais analisados está mal focalizada. Mais especificamente, vimos que:

a) embora o perfil do acesso ao programa de aposentadorias e pensões seja relativamente uniforme ao longo da distribuição de renda, o perfil dos gastos é bastante regressivo, com os mais ricos recebendo um benefício médio bem superior ao dos mais pobres;

b) o programa de seguro-desemprego encontra-se mal focalizado tanto pelo lado do acesso quanto pelo do gasto, com a parte intermediária da distribuição tendo não somente maior chance de se beneficiar do programa, como também de receber um maior valor do benefício concedido;

c) os serviços educacionais públicos de creche, segundo grau e terceiro grau estão bastante mal focalizados, com o perfil de acesso a esses serviços acentuadamente crescente ao longo da distribuição de renda;

d) os serviços públicos de pré-escolar e de primeiro grau encontram-se bem focalizados em relação à população total, o inverso se passando relativamente ao universo de beneficiários potenciais desses serviços;

e) o programa de merenda escolar está bem focalizado em relação à população que frequenta o ensino fundamental, o mesmo não ocorrendo para os beneficiários potenciais do programa (crianças de sete a 14 anos no ensino fundamental); e

f) o programa do livro didático está bem focalizado tanto em relação à população como um todo quanto relativamente ao universo de beneficiários potenciais desse programa;

Portanto, a combinação da má focalização dos gastos públicos sociais com o fato de esses gastos representarem cerca de três a quatro vezes do que se necessita para erradicar a pobreza no país permite concluir que é possível eliminar a pobreza sem a necessidade de qualquer aumento no volume total de gastos na área social. Embora se reconheça que o (re)desenho de programas públicos adequadamente focalizados é uma tarefa complexa, essa conclusão nos parece auspiciosa na medida em que aponta para uma solução do problema da pobreza que depende mais do aperfeiçoamento das políticas públicas do que da elevação dos gastos. Isso se torna particularmente relevante em momentos de ajuste fiscal, tal como o que o país está atravessando.