

Focalização dos Gastos Públicos Sociais em Educação e Erradicação da Pobreza no Brasil

Ricardo Paes de Barros

Diretor de Estudos e Política Social do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea).

Miguel Nathan Foguel

Mestre em Economia pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio) e doutorando em Economia pela University College London, Inglaterra.

Introdução

Com mais de 75% da população mundial vivendo em países com uma renda *per capita* inferior à brasileira, o Brasil não pode ser considerado um país pobre. No entanto, uma proporção ainda elevada da população brasileira continua vivendo em famílias com renda inferior ao mínimo necessário para satisfazer as suas necessidades básicas.

Apesar do elevado grau de pobreza no País, com mais de 50 milhões de pessoas vivendo abaixo da linha de pobreza em 1997, o volume total de recursos necessários para erradicar a mesma é relativamente pequeno (R\$ 34 bilhões por ano) quando comparado à renda nacional (R\$ 807 bilhões) e ao volume de recursos já dedicados à área social (R\$ 130 bilhões). De fato, para erradicar a pobreza no Brasil, seria necessário apenas 4% da renda nacional, ou cerca de 25% dos recursos públicos já dedicados à área social (Barros, Mendonça, 2000).

A má focalização atual dos gastos sociais é a única razão pela qual esses gastos não são capazes de erradicar ou, ao menos, reduzir a pobreza de forma acentuada no País. Dessa forma, o objetivo deste estudo é investigar qual o impacto de uma melhor focalização dos gastos com serviços públicos sobre a pobreza no Brasil, analisando especificamente os gastos na área educacional. Para isso, desenvolvemos 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 da renda das famílias, do Produto Interno Bruto (PIB), ou dos gastos públicos sociais já realizados no País.

Em segundo lugar, investigamos o grau de focalização dos serviços públicos educacionais, incluindo os programas de merenda escolar e de distribuição do livro didático. Os resultados dessa análise revelam que uma parcela significativa dos recursos desses programas e serviços está mal focalizada nos pobres e, portanto, que há um significativo espaço para redução da pobreza, sem que seja necessário aumentar os gastos sociais.

Duas questões se seguem dessa conclusão. Em primeiro lugar, por que esses programas continuam mal focalizados? Em segundo lugar, como desenhar programas sociais bem focalizados no País?

Evolução temporal da pobreza no Brasil e o custo de erradicá-la

Estimativas apresentadas por Barros e Mendonça (2000) indicam que 37% da população brasileira vivem em famílias com renda *per capita* inferior à linha de pobreza, representando um contingente de quase de 60 milhões de pessoas pobres. Apesar da elevada magnitude desse contingente, o volume de recursos necessários para erradicar a pobreza é relativamente reduzido.

Mais especificamente, em 1997, o volume de recursos necessários para erradicar a pobreza 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 porcentagens 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, tanto 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.

Os gastos sociais no País

Como visto acima, o custo para erradicar a pobreza era da ordem de R\$ 34 bilhões em 1997. Contudo, cabe avaliar como a magnitude desses recursos se compara com os gastos públicos dos três níveis de governo na área social.

De acordo com os estudos de Fernandes et al. (1998), 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% (i.e., R\$ 135 bilhões) representam gastos efetivos na área social e 13% (i.e., R\$ 28 bilhões) representam gastos com educação e cultura. Como proporção do PIB, os gastos na área social representam 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.¹

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 não se encontrassem mal focalizados, seria possível erradicar a pobreza no País apenas empregando-os de forma adequada – i.e., fazendo com que de fato atingissem os mais pobres – sem a necessidade de qualquer aumento no volume total de gastos na área social.

A seguir, buscamos avaliar o grau de focalização dos serviços educacionais públicos. Contudo, antes de passarmos a essa análise do grau de focalização, discutiremos ainda a distribuição dos gastos sociais por esfera de governo e por área de gasto. Quanto à distribuição por esfera de governo, Fernandes et al. (1998) mostram que 60% dos recursos se originam na área federal, com 56% sendo executados diretamente pelo governo federal. Nos Estados,

¹ Dentre os países latino-americanos que gastam mais de 10% na área social, como proporção do PIB, estão: Costa Rica (20,8%), Panamá (20,0%), Argentina (18,6%), Chile (13,4%), México (13,1%), Colômbia (12%) e Equador (11,1%).

originam-se 24% dos recursos, sendo responsáveis pela execução de 26% do orçamento da área social. Finalmente, tem-se que nos municípios originam-se 17% dos recursos e 18% da execução orçamentária.

Quando analisamos os gastos sociais por setor, vemos que a educação se encontra entre os 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 devem estar atingindo a população pobre, indicando que correções no grau de focalização podem ter impacto sobre o grau de pobreza.

O conceito 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 uma variedade de indicadores.² O comportamento desses indicadores, ao longo dos centésimos da distribuição de renda, será utilizado, então, para avaliar o grau de focalização dos serviços e programas.³

² Em função do tamanho limitado da amostra da pesquisa, as estimativas apresentadas correspondem, na verdade, a médias móveis centradas de 20 centésimos cada uma.
³ Caso estivéssemos estudando o grau de focalização de programas compensatórios baseados em transferências monetárias, como o próprio acesso ao programa tem impacto sobre a renda domiciliar, seria de fundamental importância que a renda domiciliar *per capita* utilizada para desagregar as famílias em centésimos fosse expurgada de todas as rendas eventualmente recebidas do programa 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 aquelas que não o recebem.

O grau de focalização de um programa pode ser sempre medido em relação à população total ou em relação 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 da população como um todo – que são, por exemplo, os trabalhadores rurais – pode ocorrer que esse programa, mesmo focalizando muito bem os desempregados urbanos mais pobres, não beneficie prioritariamente as famílias brasileiras mais pobres que estariam na área rural. Assim, é fundamental diferenciar entre 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*, ou a distribuição de *toda a população* segundo a renda domiciliar *per capita*. A definição de quais são os beneficiários potenciais nem sempre é evidente ou simples de ser empiricamente implementada.⁴

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. Neste 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 avalia em que medida os gastos do programa estão mais concentrados entre os mais pobres.

⁴ As definições utilizadas relativas aos programas e serviços públicos investigados neste estudo estão apresentadas, com detalhes, em Barros e Foguel (1999).

Os indicadores utilizados

Para medir o grau de focalização no acesso ao programa, utilizamos dois indicadores: o grau de cobertura, entendido como a proporção das pessoas, em cada centésimo da distribuição de renda, que teve acesso ao programa; e o grau de incidência, entendido como a proporção dos beneficiários localizada em cada centésimo da distribuição de renda. Uma descrição detalhada da relação entre estes dois indicadores pode ser encontrada em Barros e Foguel (1999).

Um programa será melhor focalizado quanto mais acentuadamente decrescente forem os graus de cobertura e de incidência ao longo dos centésimos da distribuição. Como o perfil dos graus de cobertura e de incidência são proporcionais entre si, o grau de focalização pode ser obtido de qualquer um dos dois.

Quanto à mensuração do grau de focalização do gasto, utilizamos também dois indicadores: o gasto médio do programa por centésimo da distribuição de renda; e o grau de incidência, entendido como a participação dos gastos em cada centésimo da distribuição de renda no gasto total do programa.⁵ Estes dois indicadores, além de estarem relacionados entre si, também se relacionam com os indicadores do grau de focalização do acesso.

Analogamente ao caso da focalização de acesso, se o gasto médio for igual em todos os centésimos, então o grau de incidência será constante e igual à unidade. Nos centésimos onde o gasto médio for maior que a média, teremos que o grau de incidência será maior que a unidade. Em outras palavras, o grau de incidência é apenas uma normalização do gasto médio pelo tamanho do programa.

Da mesma forma que, para a focalização de acesso, um programa será melhor focalizado quanto mais acentuadamente decrescente forem o gasto médio e o grau de incidência ao longo dos centésimos da distribuição. Como o perfil do gasto médio e do

⁵ Além do gasto médio por pessoa, utilizamos também o indicador de gasto unitário, entendido como o gasto por beneficiário do programa por centésimo da distribuição de renda.

grau de incidência são proporcionais entre si, o grau de focalização pode ser obtido de qualquer um dos dois.

Note-se, também, que o gasto médio por centésimo será decrescente sempre que o grau de cobertura e o gasto por beneficiário forem decrescentes. Assim, a curva de gasto médio por centésimo procura verificar não apenas se os mais pobres têm maior acesso ao programa, mas se o valor dos benefícios do programa são também maiores entre os mais pobres. Dessa forma, o grau de focalização do gasto estende a noção de focalização no acesso, uma vez que investiga em que medida os mais pobres têm maior acesso e em que medida o benefício dos pobres que têm acesso ao programa também é maior.

O grau de focalização dos serviços e programas educacionais públicos

Nesta seção, investigamos o grau de focalização de uma série de serviços e programas educacionais públicos.⁶ 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 estamos investigando a focalização de serviços públicos cujos valores não foram incluídos nas estimativas da renda domiciliar. Dessa forma, podemos trabalhar sempre com os centésimos da distribuição de renda domiciliar *per capita* ao longo de toda a análise.

O grau de focalização dos serviços educacionais públicos

Nesta subseção, investigamos o grau de focalização de uma série de serviços educacionais, como a) creche, b) pré-escola,

⁶ A análise foi realizada para as áreas rural e urbana do Nordeste e Sudeste.

c) ensino fundamental, d) secundário e e) superior. Os potenciais beneficiários de cada um desses serviços, como mostra a Tabela 1, são os indivíduos nas respectivas faixas etárias: crianças de 0 a 4 anos, de 5 a 6 anos, de 7 a 14 anos, de 15 a 18 anos e de 19 a 23 anos.

Provavelmente, o valor dos benefícios deve variar ao longo dos centésimos da distribuição, à medida 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. Neste caso, o grau de focalização do acesso e dos gastos é o mesmo. Assim, trataremos apenas do grau de focalização do acesso.

Tabela 1 – Programas e serviços educacionais analisados e universos de pessoas utilizados

Programas	Universo	
	Total	Restrito
Creche	População Total	Crianças de 0 a 4 anos
Pré-escola	População Total	Crianças de 5 a 6 anos
1º grau	População Total	Crianças de 7 a 14 anos
2º grau	População Total	Jovens de 15 a 18 anos
3º grau	População Total	Jovens de 19 a 23 anos
Merenda escolar	Alunos do ensino fundamental	Crianças entre 7 e 14 anos no ensino fundamental
Livro didático	Alunos do ensino fundamental	Crianças entre 7 e 14 anos no ensino fundamental

Fonte: Pesquisa sobre Padrões de Vida (PPV) de 1996.

a) Creches

Como mostram os Gráficos 1 a 3, as estimativas do grau de focalização dos serviços de creche revelam que o acesso à creche não está focalizado nos pobres, grande parte dos beneficiados concentram-se na parte intermediária da distribuição de

renda. De fato, o perfil do acesso a esse serviço educacional público tem um formato de U invertido, indicando que os mais pobres são sub-representados na utilização desse serviço.

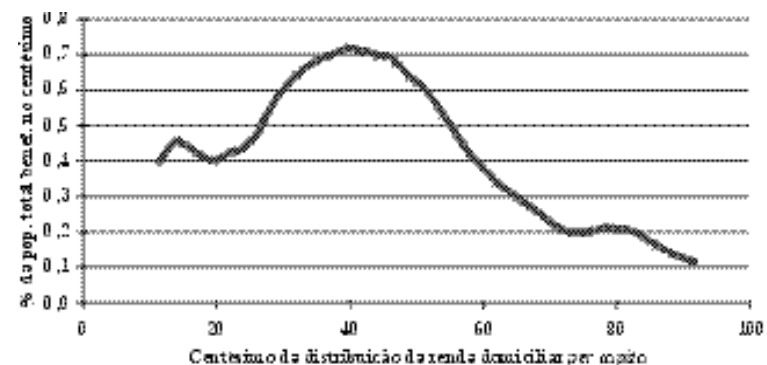


Gráfico 1 – Grau de cobertura do acesso à creche do Sistema Público (Universo da população total)

Fonte: Pesquisa sobre Padrões de Vida (PPV) de 1996.

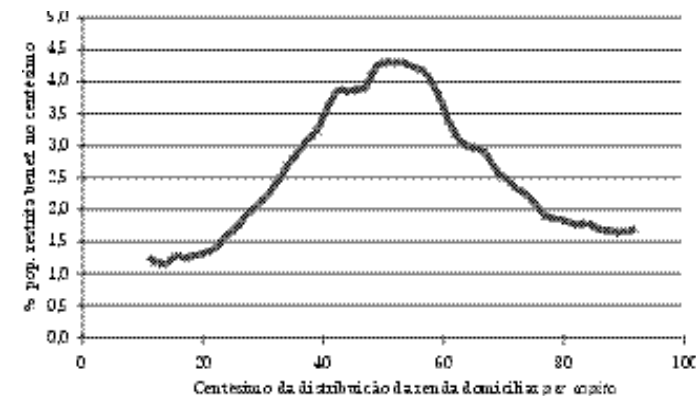


Gráfico 2 – Grau de cobertura do acesso à creche do Sistema Público (Universo restrito a crianças de 0 a 4 anos)

Fonte: Pesquisa sobre Padrões de Vida (PPV) de 1996.

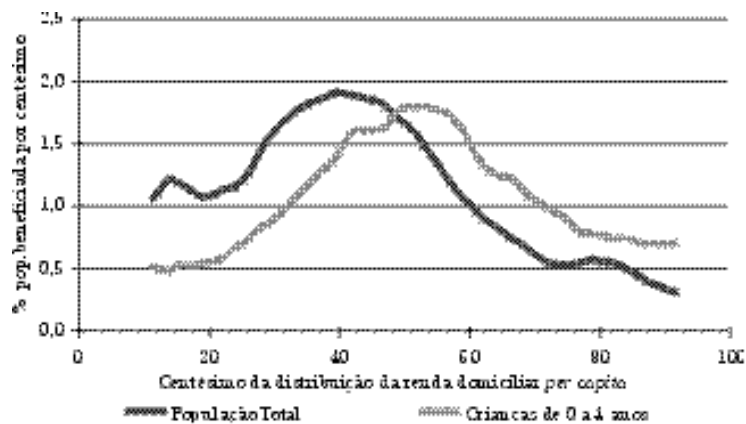


Gráfico 3 – Grau de incidência do acesso à creche do Sistema Público
 Fonte: Pesquisa sobre Padrões de Vida (PPV) de 1996.

b) Pré-escola

As estimativas do grau de focalização dos serviços de pré-escola mostram que o acesso a estes apresenta uma alta focalização para a população como um todo e baixa para os beneficiários potenciais (crianças de 5 a 6 anos), conforme demonstram os Gráficos 4 a 6. Isto revela que as crianças de 5 a 6 anos estão particularmente concentradas entre os mais pobres e permite que um serviço bem focalizado para as crianças nessa faixa etária tenha um grau de focalização bastante elevado em relação à população total.

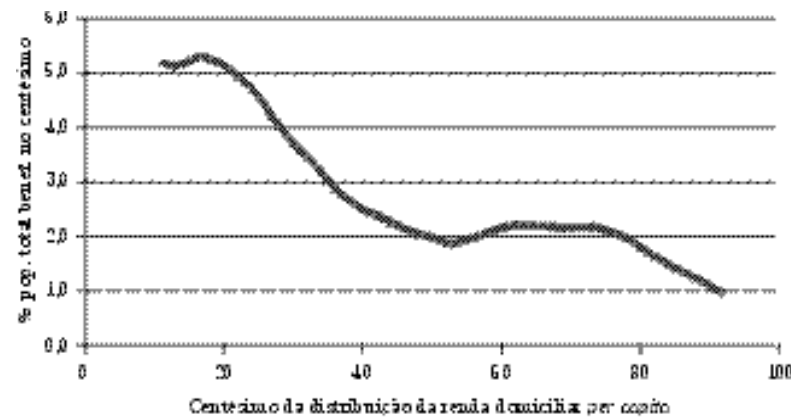


Gráfico 4 – Grau de cobertura do acesso ao pré-escolar do Sistema Público (Universo da população total)

Fonte: Pesquisa sobre Padrões de Vida (PPV) de 1996.

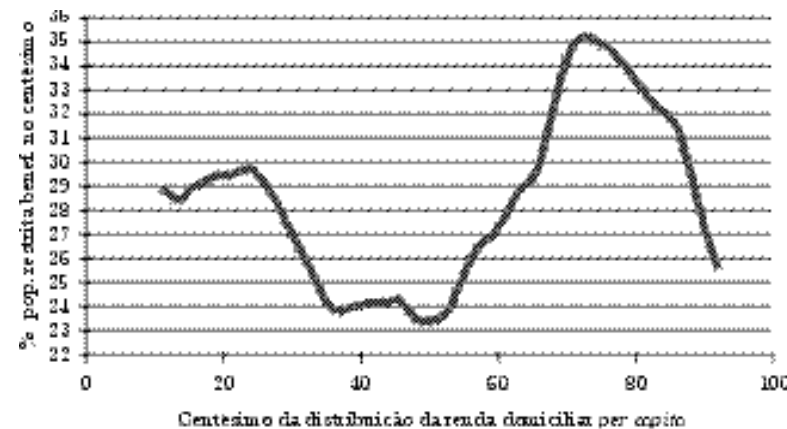


Gráfico 5 – Grau de cobertura do acesso ao pré-escolar do Sistema Público (Universo restrito a crianças de 5 a 6 anos)

Fonte: Pesquisa sobre Padrões de Vida (PPV) de 1996.

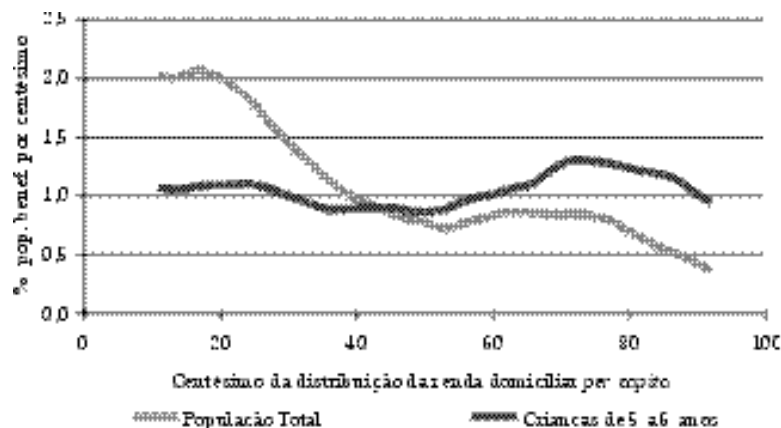


Gráfico 6 – Grau de incidência do acesso ao pré-escolar do Sistema Público

Fonte: Pesquisa sobre Padrões de Vida (PPV) de 1996.

c) Fundamental

As estimativas do grau de focalização do ensino fundamental público revelam que a focalização do 1º grau público é relativamente alta em relação à população total, porém deficiente quando trabalhamos com o universo de beneficiários potenciais desse serviço (crianças entre 7 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 (Gráficos 7 a 9).

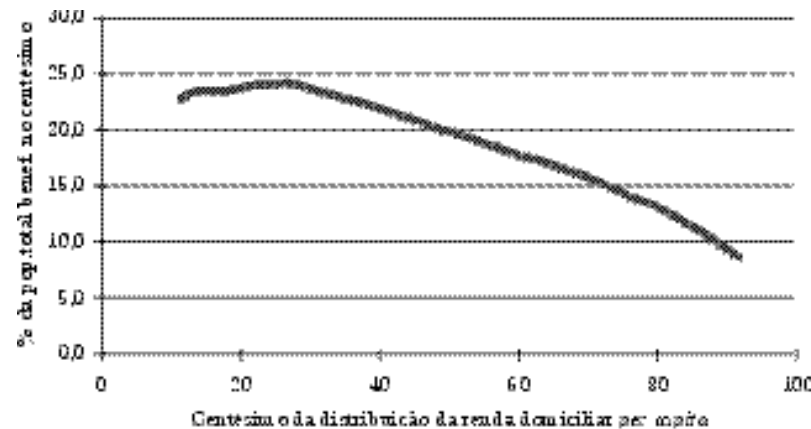


Gráfico 7 – Grau de cobertura do acesso ao 1º grau do Sistema Público (Universo da população total)

Fonte: Pesquisa sobre Padrões de Vida (PPV) de 1996.

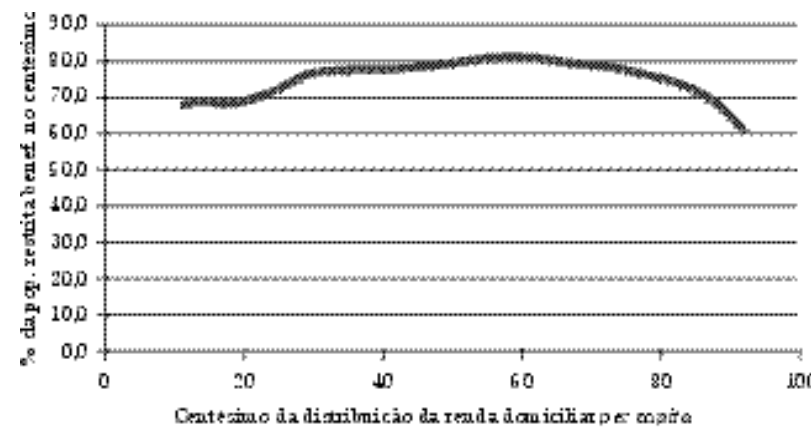


Gráfico 8 – Grau de cobertura do acesso ao 1º grau do Sistema Público (Universo restrito a crianças de 7 a 14 anos)

Fonte: Pesquisa sobre Padrões de Vida (PPV) de 1996.

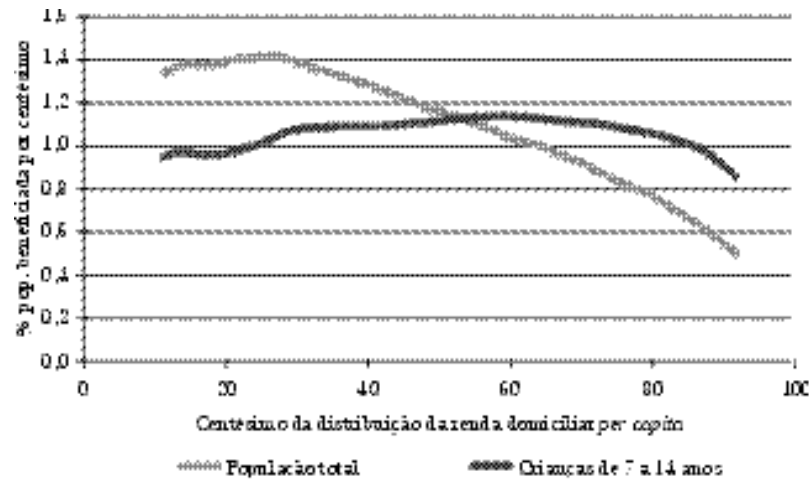


Gráfico 9 – Grau de incidência do acesso ao 1º grau do Sistema Público

Fonte: Pesquisa sobre Padrões de Vida (PPV) de 1996.

d) Secundário

No que se refere ao grau de focalização do ensino público secundário, este é bastante deficiente. De fato, como mostram os Gráficos 10 a 12, o perfil do acesso por centésimo da distribuição é acentuadamente crescente, ou seja, quanto mais rica a pessoa, mais alta a sua chance de se beneficiar desse serviço público.

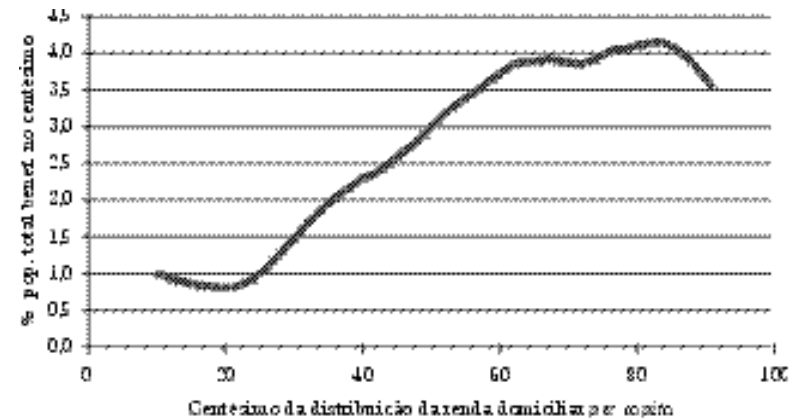


Gráfico 10 – Grau de cobertura do acesso ao 2º grau do Sistema Público (Universo da população total)

Fonte: Pesquisa sobre Padrões de Vida (PPV) de 1996.

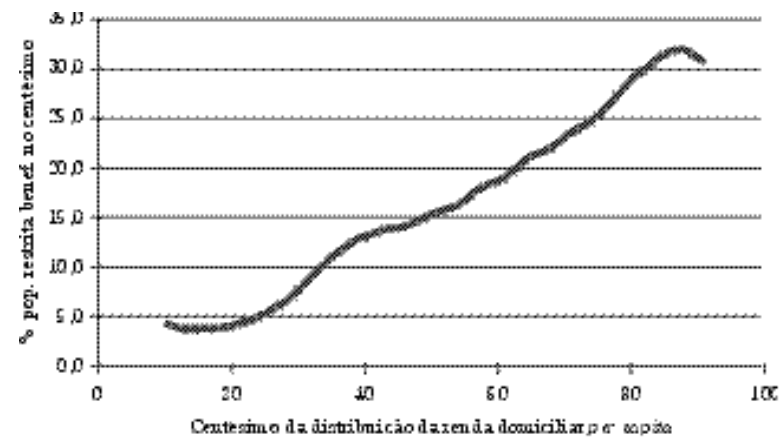


Gráfico 11 – Grau de cobertura do acesso ao 2º grau do Sistema Público (Universo restrito a jovens de 15 a 18 anos)

Fonte: Pesquisa sobre Padrões de Vida (PPV) de 1996.

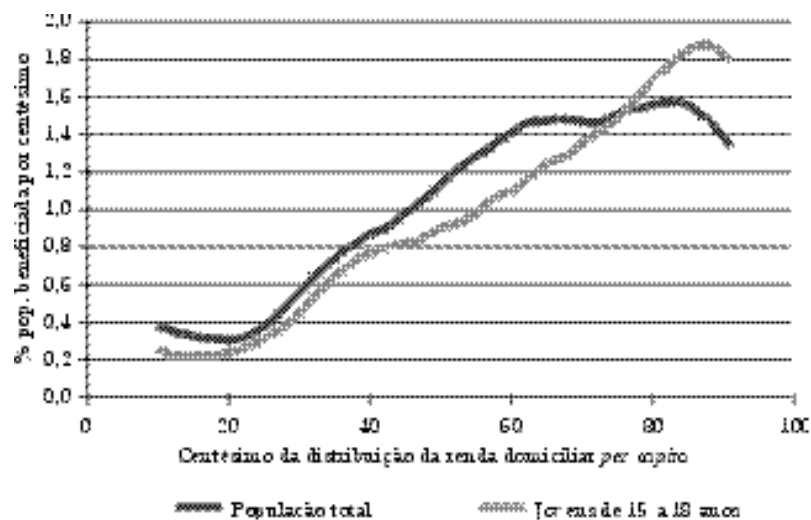


Gráfico 12 – Grau de incidência do acesso ao 2º grau do Sistema Público

Fonte: Pesquisa sobre Padrões de Vida (PPV) de 1996.

e) Superior

A focalização do ensino superior público pode ser analisada pelos Gráficos 13 a 15. As estimativas obtidas revelam que apenas os 30% mais ricos têm acesso ao ensino superior público, com uma concentração desse acesso entre os 20% mais ricos. O acesso dos 70% mais pobres a este serviço é praticamente inexistente. Como resultado, o perfil para os graus de cobertura e incidência é crescente, particularmente na cauda superior da distribuição.

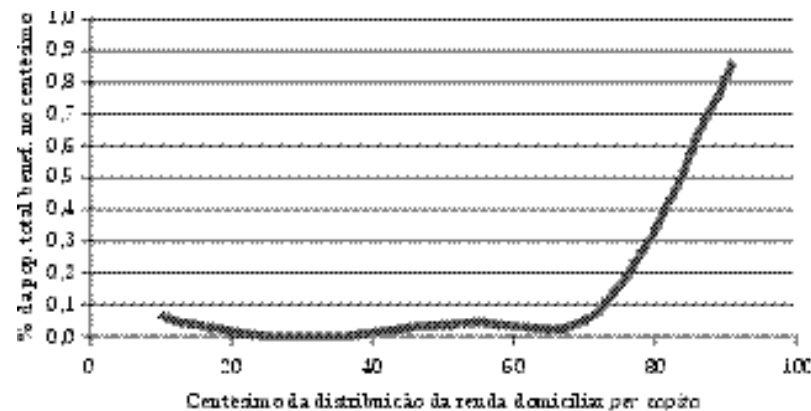


Gráfico 13 – Grau de cobertura do acesso ao 3º grau do Sistema Público (Universe da população total)

Fonte: Pesquisa sobre Padrões de Vida (PPV) de 1996.

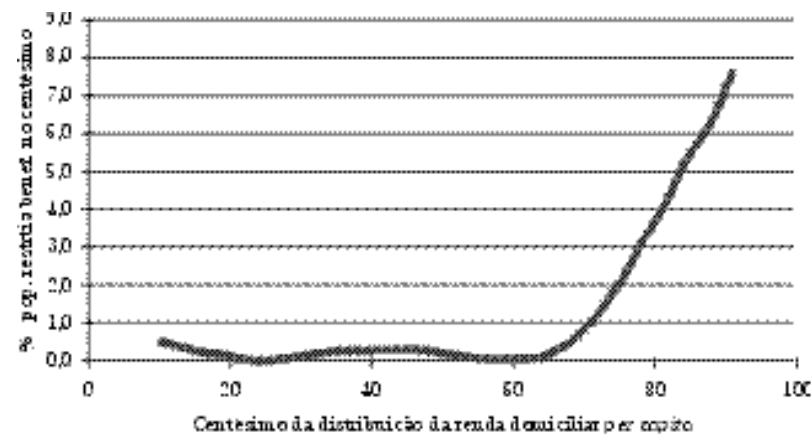


Gráfico 14 – Grau de cobertura do acesso ao 3º grau do Sistema Público (Universe restrito a pessoas de 19 a 23 anos)

Fonte: Pesquisa sobre Padrões de Vida (PPV) de 1996.

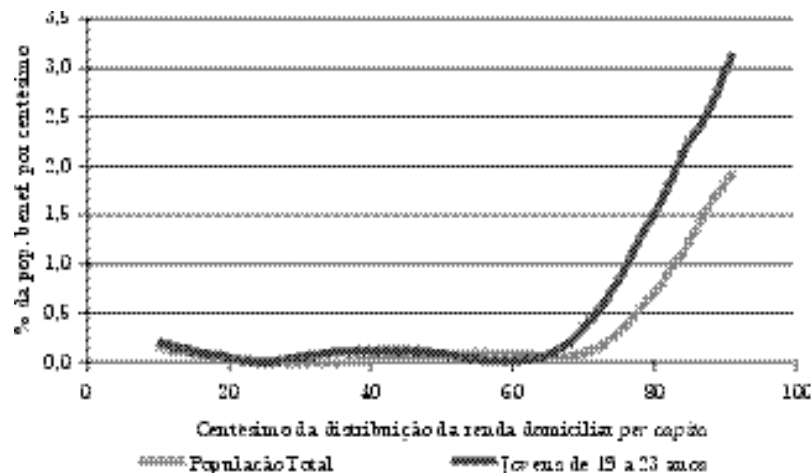


Gráfico 15 – Grau de incidência do acesso ao 3º grau do Sistema Público

Fonte: Pesquisa sobre Padrões de Vida (PPV) de 1996.

Em linhas gerais, as evidências apresentadas mostram que os serviços públicos de creche, secundário e superior apresentam um baixo grau de focalização. No caso do serviço 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.

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 livro didático. Os potenciais beneficiários de cada um desses programas são as crianças entre 7 e 14 anos no ensino fundamental. 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 escolar

Estimativas do grau de focalização do programa de merenda escolar revelam, pelos Gráficos 16 a 18, que o acesso encontra-se relativamente bem focalizado quando trabalhamos com a população como um todo. O inverso ocorre para o caso do total de beneficiários potenciais (crianças de 7 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 neste grupo estão super-representados entre os mais pobres da população total, permitindo que um programa bem focalizado de merenda escolar para as crianças pobres de 7 a 14 anos no ensino de 1º grau alcance um alto grau de focalização em relação à população em geral.

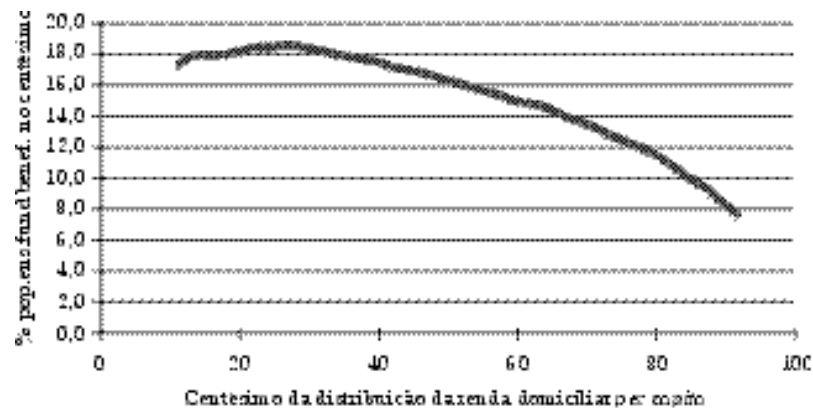


Gráfico 16 – Grau de cobertura do acesso à merenda escolar (Universo de pessoas no ensino fundamental)

Fonte: Pesquisa sobre Padrões de Vida (PPV) de 1996.

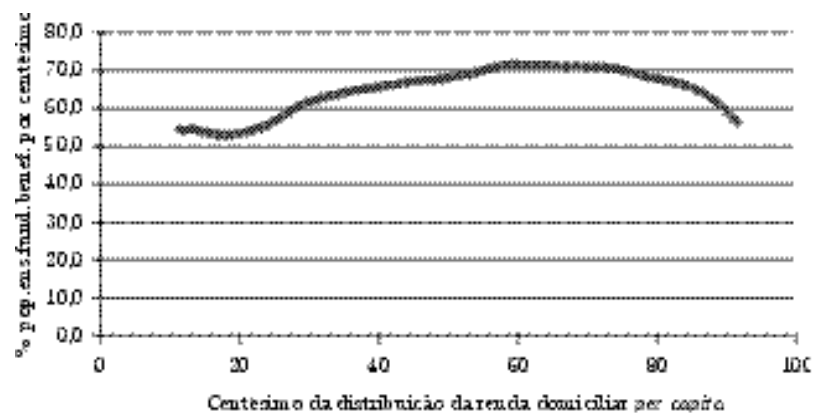


Gráfico 17 – Grau de cobertura do acesso à merenda escolar (Universo restrito a crianças de 7 a 14 anos no ensino fundamental)

Fonte: Pesquisa sobre Padrões de Vida (PPV) de 1996.

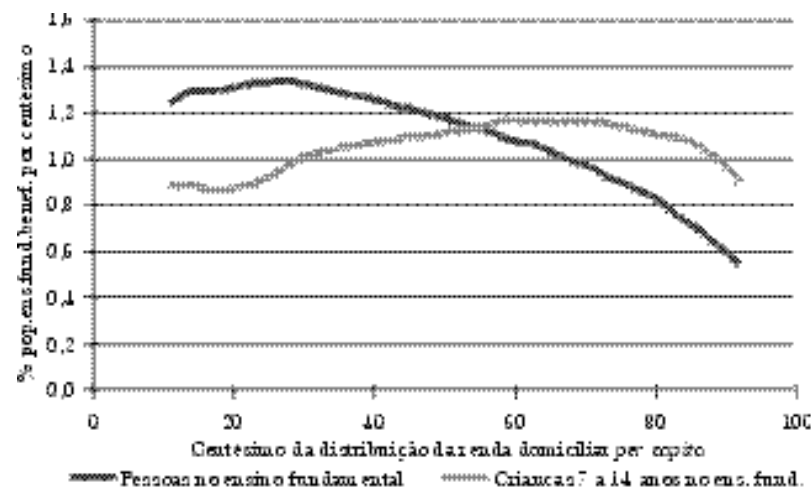


Gráfico 18 – Grau de incidência do acesso à merenda escolar (Universo de pessoas no ensino fundamental)

Fonte: Pesquisa sobre Padrões de Vida (PPV) de 1996.

Livro didático

Os Gráficos 19 e 20 evidenciam uma alta focalização do programa do livro didático. Isto ocorre tanto em relação à população como um todo, quanto para o universo de beneficiários potenciais do programa (crianças entre 7 e 14 anos no ensino fundamental).

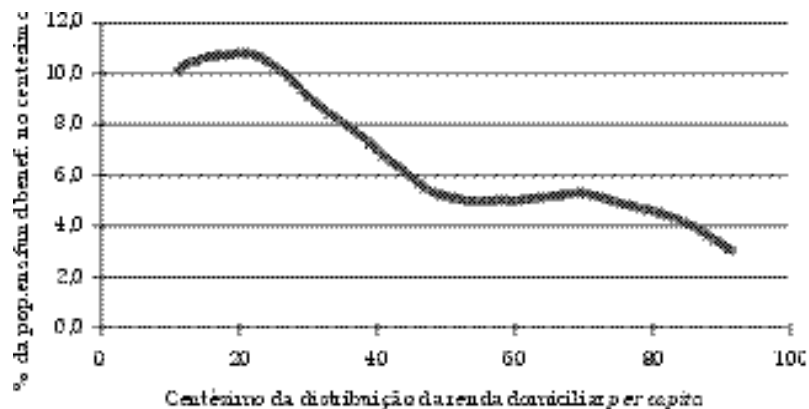


Gráfico 19 – Grau de cobertura do acesso ao programa do livro didático (Universo de pessoas no ensino fundamental)

Fonte: Pesquisa sobre Padrões de Vida (PPV) de 1996.

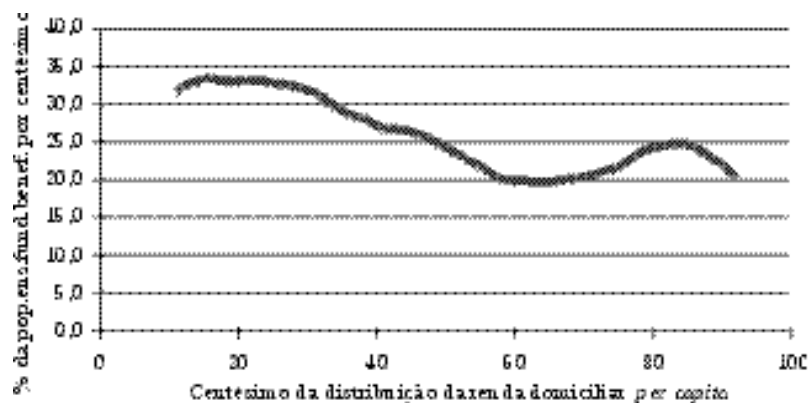


Gráfico 20 – Grau de cobertura do acesso ao programa do livro didático (Universo restrito a crianças de 7 a 14 anos no ensino fundamental)

Fonte: Pesquisa sobre Padrões de Vida (PPV) de 1996.

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, ocorrendo o inverso quando se trabalha somente com os potenciais beneficiários do programa. Neste caso, quanto mais o programa estiver focalizado entre seus beneficiários potenciais, maior será sua focalização como um todo.

Comparando o grau de focalização dos programas sociais

Na seção anterior, avaliamos o grau de focalização de diversos programas sociais educacionais com base em curvas que revelam como a cobertura e a incidência do programa variam ao longo da distribuição de renda. Embora essas curvas apresentem uma visão abrangente do grau de focalização dos programas sociais, elas não fornecem uma medida sintética do grau de focalização que facilite, por exemplo, a realização de comparações. Assim, introduzimos, nesta seção, um indicador escalar para o grau de focalização do acesso que, neste caso, é semelhante ao grau de focalização do gasto.

Metodologia

A medida a ser utilizada se baseia na curva de incidência ou, mais especificamente, na acumulação da curva de incidência, que é denominada curva de concentração C . Um ponto nessa curva ($p, C(p)$) indica qual a proporção dos que têm acesso ao programa que se encontram entre os $(100p)\%$ mais pobres ou a proporção dos gastos com o programa que beneficiam os $(100p)\%$ mais pobres. Assim, caso a distribuição dos benefícios do programa seja realizada de forma totalmente aleatória, teremos que $C(p) = p$, conforme ilustrado no Gráfico 21.

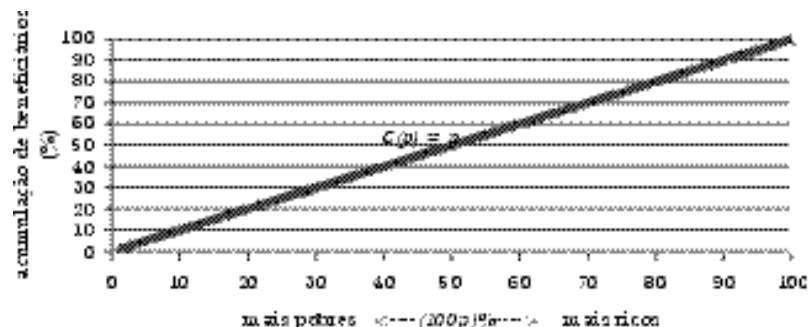


Gráfico 21 – Curva de concentração com distribuição aleatória do programa

Fonte: Pesquisa sobre Padrões de Vida (PPV) de 1996.

Quanto pior focalizado o programa, maior deve ser a distância entre p e $C(p)$. Num programa que tipicamente beneficia os mais ricos, a proporção dos gastos beneficiando os $(100p)\%$ mais pobres, $C(p)$, será sistematicamente inferior a p . O Gráfico 22 ilustra uma situação desse tipo.

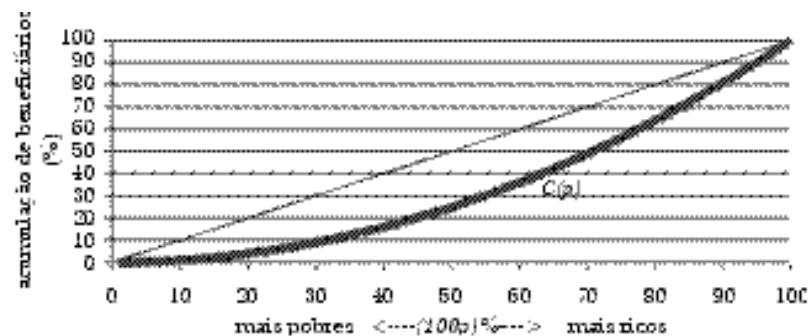


Gráfico 22 – Curva de concentração com distribuição regressiva do programa

Fonte: Pesquisa sobre Padrões de Vida (PPV) de 1996.

Por sua vez, num programa relativamente bem focalizado, a maioria dos beneficiários é pobre. Neste sentido, a proporção dos beneficiários que são pobres (ou a proporção dos gastos do programa com beneficiários pobres), $C(p)$, torna-se superior à proporção de pobres, $(100p)\%$. O Gráfico 23 ilustra essa situação.

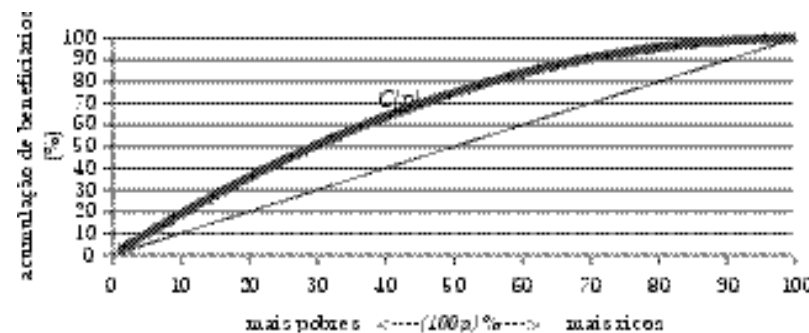


Gráfico 23 – Curva de concentração com distribuição progressiva do programa

Fonte: Pesquisa sobre Padrões de Vida (PPV) de 1996.

Assim, uma medida do grau de má focalização do programa seria dada pela distância média entre $C(p)$ e p , i.e., pela expressão:

$$G = 2 \cdot \int_0^1 (p - C(p)) \cdot p \cdot dp$$

Dada a semelhança entre a definição deste indicador e a definição do coeficiente de Gini, este indicador passou a ser denominado de *quasi-Gini* (G_q). Ele equivale a duas vezes a área entre a reta de 45° e a curva de concentração. Ao contrário do coeficiente de Gini, que pode assumir valores apenas entre 0 e 1, esse indicador varia entre -1 e $+1$, com -1 indicando a situação de perfeita focalização, onde apenas os mais pobres têm acesso ao programa, e

+ 1 a situação de absoluta má focalização, onde apenas os mais ricos têm acesso ao programa. Caso a distribuição do programa seja aleatória ou caso o atendimento já seja universal teremos $G_q=0$.

Resultados

A Tabela 2 apresenta estimativas do quasi-Gini associado ao grau de focalização do acesso dos programas investigados neste estudo. Na maior parte dos programas analisados, os resultados sobre o grau de focalização com relação a população total e com relação aos beneficiários potenciais são relativamente similares. Assim, limitaremos nossos comentários ao grau de focalização em relação à população total.⁷

Tabela 2 – Coeficiente de Gini e grau de concentração de programas educacionais e serviços sociais públicos

Programa	Universo Total		Universo Restrito	
	Coeficiente de Gini	Quasi-Gini do acesso	Coeficiente de Gini	Quasi-Gini do acesso
Creche	0,61	-0,26	0,60	-0,02
Pré-escola	0,61	-0,31	0,60	-0,01
1º grau	0,61	-0,19	0,62	-0,04
2º grau	0,61	0,18	0,59	0,29
3º grau	0,61	0,66	0,57	0,67
Merenda escolar	0,61	-0,17	0,61	0,01
Livro didático	0,61	-0,30	0,62	-0,15

Fonte: Pesquisa sobre Padrões de Vida (PPV) de 1996.

⁷ Como estamos supondo um gasto unitário uniforme para pobres e ricos nos serviços educacionais, o valor do quasi-Gini é o mesmo para a focalização do acesso e do gasto.

Em primeiro lugar, a Tabela 2 corrobora os resultados já identificados nas seções anteriores de que, dos serviços e programas educacionais públicos analisados, a educação superior é, sem dúvida, o que possui o pior grau de focalização, com um quasi-Gini de 0,66, sendo inclusive superior ao coeficiente de Gini da distribuição de renda. Assim, pode-se dizer que o acesso à educação superior pública está pior distribuído que a própria renda familiar. O acesso à educação secundária, embora esteja melhor focalizado que a educação superior, também está mal focalizado, com um quasi-Gini de aproximadamente 0,2.

Os melhores índices de focalização são os do programa do livro didático e dos serviços públicos de creche e pré-escola, cujos quasi-Ginis são próximos a -0,3, indicando nitidamente que os mais pobres têm um melhor acesso que os mais ricos. Em situação intermediária encontra-se o acesso ao primeiro grau e à merenda escolar que, com quasi-Ginis de -0,2, encontram-se mais perto de uma situação de acesso universal e, portanto, de pior focalização que os programas de creche, pré-escola e livro didático.

Conclusão

O Brasil não pode ser considerado um país pobre, embora possua uma parcela ainda elevada da população vivendo 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.

Esta última constatação nos levou a investigar mais detalhadamente o grau de focalização do gasto público social, olhando com especial atenção para os gastos na área educacional. Para isso, estimamos, com base na Pesquisa sobre Padrões de Vida (PPV) – que cobre as áreas urbana e rural da Região Nordeste e

Sudeste – , o grau de focalização de um conjunto de programas e serviços públicos educacionais. Os resultados dessa análise mostraram que a maior parte dos programas e serviços públicos sociais analisados não apresenta o grau de focalização desejado. Mais especificamente, vimos que:

- os serviços educacionais públicos de 2º e 3º graus estão bastante malfocalizados, com o perfil de acesso a esses serviços acentuadamente crescente ao longo da distribuição de renda;
- os serviços públicos de creche, pré-escola e 1º grau encontram-se bem focalizados em relação à população total, o inverso se passando relativamente ao universo de beneficiários potenciais desses serviços;
- 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 7 a 14 anos no ensino fundamental);
- 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 que esses gastos representam uma parcela considerável do que se necessita para erradicar a pobreza no País permite concluir que é possível reduzir 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 uma vez que aponta para uma solução para o problema da pobreza, que depende mais do aperfeiçoamento das políticas públicas do que da elevação dos gastos. Isso torna-se particularmente relevante em momentos de ajuste fiscal, tal como o que o País está atravessando.

Referências bibliográficas

- BARROS, Ricardo Paes de; FOGUEL, Miguel Nathan. *Focalização dos gastos públicos sociais e erradicação da pobreza no Brasil*. Rio de Janeiro : Ipea, 1999.
- BARROS, Ricardo Paes de; MENDONÇA, Rosane. *Uma caracterização das condições de pobreza e de desigualdade no Brasil*. Rio de Janeiro : Ipea, 2000.
- FERNANDES, M. A. C. et al. *Gasto social das três esferas de governo* : 1995. Rio de Janeiro : Ipea, 1998. (Textos para Discussão, n. 598).