

TEXTO PARA DISCUSSÃO Nº 732

**IMPACTO DISTRIBUTIVO DO
GASTO PÚBLICO: UMA ANÁLISE
A PARTIR DA PCV/1998***

Carlos Alberto Ramos **

Rio de Janeiro, junho de 2000

* Pesquisa sobre condições de vida no ano de 1998 (PCV/1998). Maiores especificações sobre esta pesquisa podem ser encontradas na Seção 2.

** Da Diretoria de Estudos Sociais do IPEA.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO

Martus Tavares - Ministro

Guilherme Dias - Secretário Executivo



Presidente

Roberto Borges Martins

DIRETORIA

Eustáquio José Reis

Gustavo Maia Gomes

Hubimaier Cantuária Santiago

Luís Fernando Tironi

Murilo Lôbo

Ricardo Paes de Barros

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

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

Tiragem: 103 exemplares

SERVIÇO EDITORIAL

Supervisão Editorial: Nelson Cruz

Revisão: André Pinheiro, Elisabete de Carvalho Soares, Isabel Virgínia de Alencar Pires, Lucia Duarte Moreira, Luiz Carlos Palhares e Miriam Nunes da Fonseca

Editoração: Carlos Henrique Santos Vianna, Juliana Ribeiro Eustáquio (estagiária), Rafael Luzente de Lima e Roberto das Chagas Campos

Divulgação: Libanete de Souza Rodrigues e Raul José Cordeiro Lemos

Reprodução Gráfica: Edson Soares e Cláudio de Souza

Rio de Janeiro - RJ

Av. Presidente Antonio Carlos, 51 — 14º andar - CEP 20020-010

Telefax: (21) 220-5533

E-mail: editrj@ipea.gov.br

Brasília - DF

SBS. Q. 1, Bl. J, Ed. BNDES — 10º andar - CEP 70076-900

Telefax: (61) 315-5314

E-mail: editsbs@ipea.gov.br

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

© IPEA, 2000

É permitida a reprodução deste texto, desde que obrigatoriamente citada a fonte.

Reproduções para fins comerciais são rigorosamente proibidas.

SUMÁRIO

RESUMO

ABSTRACT

1 - INTRODUÇÃO	1
2 - QUESTÕES METODOLÓGICAS	2
2.1 - Problemas e Conceitos Vinculados à Mensuração do Impacto Distributivo	2
2.2 - Características da Fonte de Dados Utilizada (PCV/1998)	3
3 - EDUCAÇÃO.....	4
4 - SISTEMA PREVIDENCIÁRIO	11
5 - SALÁRIOS INDIRETOS	13
6 - GASTOS SOCIAIS NO MERCADO DE TRABALHO	15
7 - SAÚDE	17
8 - RENDA MÍNIMA.....	19
9 - COMENTÁRIOS FINAIS	20
BIBLIOGRAFIA	21

RESUMO

O texto visa contribuir para a discussão do impacto distributivo do gasto público. Após breves considerações teóricas, nas quais se enfatiza a cautela que deve primar nesse tipo de análise, devido à complexidade do mesmo, o documento apresenta as características metodológicas da fonte de dados utilizada, a Pesquisa de Condições de Vida do ano de 1998 (PCV/1998 da Fundação Seade).

Posteriormente ao estudo de diversos programas governamentais, ou benefícios que são contemplados, por meio de subsídios, nas políticas oficiais (vale-transporte, por exemplo), a conclusão do texto é: *a*) os programas dirigidos ao mercado de trabalho (como abono salarial ou seguro-desemprego) e o sistema previdenciário tendem a reproduzir a estrutura distributiva gerada pelo funcionamento do mercado; e *b*) as áreas de saúde, educação e os programas de renda mínima tendem a privilegiar as populações situadas nos menores decis de rendimento familiar *per capita*. Essas conclusões gerais, contudo, devem induzir maiores pesquisas, dado que parte da focalização nas áreas de saúde e educação pode provir da (má) qualidade dos serviços oferecidos. Dessa forma, potenciais beneficiários que podem financiar o atendimento na rede privada não utilizam os serviços públicos.

ABSTRACT

This paper is a contribution to discussions about the distribution's impact of public expenditures. It contains some brief theoretic remarks which emphasize caution with this analysis due its complexity. It introduces some methodological characteristics from data of the 1998 Life Conditions Research (PCV/1998 – Seade Foundation).

The key conclusions extracted from the analysis of some governmental programs are: *a*) the programs addressed to labor market (as wage guarantee and unemployment insurance) and Social Security tend to reproduce the same income distribution structure from the marketplace; *b*) health, education and minimum income programs tend to distinguish population with low income levels.

Those general conclusions, however, should induce new research focusing health and education quality. Due the low quality of those public utilities, just low income people use it, which can not pay for private services. People that earn enough to pay for private health and education avoid the public services.

1 - INTRODUÇÃO

Após passar por conjunturas que combinaram elevações de preços que beiravam a hiperinflação e profundas quedas no nível de atividade, vários países da América Latina, entre eles o Brasil, iniciaram uma etapa na qual o desafio era encontrar uma alternativa de combinar a retomada do crescimento sem afetar a estabilidade de preços atingida e, paralelamente, reduzir os índices de pobreza e de desigualdade. Tradicionalmente, concentrar esforços visando diminuir o contingente populacional que se encontrava abaixo da linha de pobreza e reduzir as desigualdades tinha como desdobramento o comprometimento do nível de preços. Com efeito, supunha-se que a pobreza poderia ser atacada por intermédio da elevação dos gastos públicos dirigidos a uma determinada população-alvo. Contudo, é factível imaginar que essa política, ao comprometer o equilíbrio das finanças públicas, tivesse como desdobramento um impacto negativo sobre os patamares de inflação. Desde outra perspectiva, reduzir as desigualdades por meio de um aumento do salário mínimo poderia ter, entre outros impactos, elevações nos índices de preços.

Dessa forma, o desafio dos anos 90 consistia em procurar políticas capazes de combinar uma redução das desigualdades e do contingente da população pobre com a manutenção de uma inflação sob controle. Como se partia do pressuposto segundo o qual o desequilíbrio nas finanças públicas podia comprometer as metas de inflação, esses dois objetivos sociais deveriam lograr-se realocando o gasto público, principalmente na área social. Nessa linha, as pesquisas foram direcionadas para o estudo da focalização daquele gasto. Em outros termos: quem eram os beneficiários do gasto realizado na área social e em que medida esses recursos elevavam seu bem-estar? Se o resultado dessa pesquisa mostrar que o gasto apresentava “vazamentos” em benefício dos grupos sociais mais favorecidos, poderia imaginar-se uma realocação (focalização) dos recursos gastos na área social, atingindo maiores resultados sem comprometer o equilíbrio nas finanças públicas.

O presente trabalho inscreve-se dentro dessa linha de pesquisa e tenta responder à seguinte pergunta: quem são os beneficiários dos gastos realizados na área social e como esses recursos modificam seu bem-estar?

Este projeto de pesquisa, que integrava um programa mais amplo e incluía diversos países da América Latina, pretendia modificar, na medida do possível, as pesquisas domiciliares históricas e, mediante apoio financeiro, permitir que elas incluíssem quesitos que viabilizassem desenvolver a linha de pesquisa antes mencionada. Técnicos da Diretoria de Estudos Sociais do IPEA, da Fundação Seade e da Cepal integraram então uma equipe que introduziu ou modificou questões na Pesquisa sobre Condições de Vida (PCV/1998) relativas ao acesso ou aos montantes financeiros envolvidos nos programas sociais.

Assim, este documento é uma primeira tentativa de desenvolver essa pesquisa e apresentar resultados a partir dos microdados da PCV/1998. Dados esses objetivos, o texto será estruturado da seguinte forma. Na Seção 2 serão

apresentadas algumas questões metodológicas e especificadas as características da fonte de dados utilizada. Nas seções seguintes serão estudados os programas sociais em função da área na qual foram realizados. Assim, teremos os seguintes cortes: educação (Seção 3), sistema previdenciário (Seção 4), salários indiretos (Seção 5), gastos sociais no mercado de trabalho (Seção 6), saúde (Seção 7) e renda mínima (Seção 8). O documento é finalizado resumindo os resultados encontrados na pesquisa (Seção 9).

2 - QUESTÕES METODOLÓGICAS

2.1 - Problemas e Conceitos Vinculados à Mensuração do Impacto Distributivo

Em geral, quando um pesquisador tenta realizar algum tipo de quantificação do impacto distributivo do gasto faz um corte que tem como referência duas dimensões.

A primeira diz respeito ao acesso ao programa social que se está analisando. Para ilustrar, tome-se o caso da educação. A questão básica a responder é: quem são os usuários dos serviços de educação? Como tratamos de avaliar o impacto distributivo, esses usuários devem ser classificados socialmente. A origem social é comumente definida a partir da renda familiar *per capita* e realiza-se uma distribuição da totalidade da população, por exemplo, em termos de decil. Esse acesso da população por estrato social nos indica em que medida o programa ou política atinge um determinado público. A partir dessa quantificação, torna-se necessário avançar qualitativamente e mensurar o impacto desse acesso sobre o bem-estar do público. É, justamente, nessa passagem do acesso ao impacto no bem-estar que se situam os maiores problemas metodológicos.

Em princípio, o exercício a ser realizado parece simples: qual é o gasto incorrido para oferecer o bem ou serviço e imputar esse montante na renda familiar. A partir da “nova” renda familiar *per capita* verificam-se o incremento de renda e o seu impacto sobre a desigualdade e a pobreza. Aqui, o pesquisador enfrenta problemas que podem ser catalogados da seguinte forma:

a) O gasto realizado pelo Estado pode não ser eficiente e, dessa forma, poderia estar sendo sobreestimada a imputação de renda. Conseqüentemente, sobreestima-se o impacto do programa ou da política sobre o bem-estar da população beneficiada. Um exemplo permitirá ilustrar esse problema potencial. Quanto mais ineficiente for o provedor do bem ou serviço maior será o impacto no bem-estar dos beneficiários. Pode-se abordar o mesmo problema de outro ângulo: se o provedor é ineficiente, o indivíduo ou família poderia obter um mesmo bem-estar se o Estado transferisse, diretamente a essa população, o dinheiro gasto, substituindo a oferta direta do bem ou serviço ou, contrariamente, se a oferta fosse em dinheiro, os recursos necessários para manter o mesmo bem-estar seriam menores.

b) O beneficiário pode não valorar o bem ou serviço na mesma magnitude que o gasto realizado. Em outros termos: a disposição a pagar do beneficiário por esse bem ou serviço seria menor que o gasto realizado pelo provedor. Assim, estar-se-ia diante de uma sobreestimação do impacto do gasto sobre o bem-estar do beneficiário.

c) Um terceiro problema está vinculado à forma de mensurar a qualidade do bem ou serviço. Uma das alternativas de contornar o problema mencionado em *a)* (ineficiência do provedor) seria identificar os preços de provedores alternativos (de preferência em mercados o mais concorrenciais possíveis) para imputar esses preços ou custos na renda das famílias beneficiadas. O problema é: como identificar um bem ou serviço da mesma qualidade que o oferecido? A dificuldade não está unicamente na comparação, senão que o problema é potencializado quando não existir um similar. Suponha-se, como exemplo, uma escola pública em um lugar onde não existe outro tipo de estabelecimento.

d) Por último, um quarto problema consiste no impacto sobre o bem-estar do incremento do nível de renda. Supor que o bem-estar se relaciona linearmente com a renda (no sentido amplo, renda monetária mais consumo de bens e serviços incluídos nos programas sociais) pode merecer críticas (a partir, por exemplo, de uma hipótese sobre utilidade marginal decrescente da renda). Uma forma de superar essa limitação seria adotar uma determinada função de utilidade, ainda que essa alternativa, pela sua subjetividade, possa merecer as mesmas críticas.

Ultrapassa os objetivos do presente texto superar essa série de dificuldades, que já mereceu amplo tratamento na literatura [ver Porto e Gasparini (1992)]. O objetivo do presente documento, como já se definiu na seção anterior (Introdução), é mais modesto e consiste em quantificar o acesso e, na medida do possível, determinar o montante de benefícios por estrato de distribuição de renda. Contudo, antes de apresentar os resultados obtidos e as análises correspondentes, é necessário dedicar uns breves parágrafos para descrever a fonte de dados utilizada.

2.2 - Características da Fonte de Dados Utilizada (PCV/1998)

A PCV é uma fonte de dados produzida pela Fundação Seade e foi levada a campo em 1990, 1994 e 1998. Os dados utilizados neste documento referem-se a esse último ano e constituem uma base preliminar colocada à disposição do IPEA pela própria Seade.

Tendo sido imaginada para ser uma pesquisa ampla, a PCV tem como vocação o monitoramento das condições de vida da população e a construção de indicadores que permitam realizar algum tipo de quantificação a esse respeito. Em 1990, o universo esteve restrito à região metropolitana de São Paulo. Em 1994, além desse grande aglomerado urbano, estiveram incluídos todos os municípios do Estado de São Paulo com mais de 80 mil habitantes. Em 1998, a cobertura foi ampliada e,

além da região metropolitana de São Paulo, foram contemplados os municípios com mais de 50 mil habitantes.¹

As áreas cobertas são as comuns a todas as pesquisas que têm como objetivo permitir a construção de indicadores sobre as condições socioeconômicas de uma determinada população (educação, saúde, mercado de trabalho etc.). Porém, desde a primeira pesquisa (1990), observou-se que a PCV era uma fonte que, em termos potenciais, adequava-se ao estudo do impacto distributivo do gasto público. Com efeito, algumas das questões incluídas e sua desagregação permitiam alcançar esse objetivo. Na educação, por exemplo, além dos tradicionais quesitos sobre a frequência escolar, as questões colocadas permitiam saber se o estabelecimento era público ou privado. Essa potencialidade, além da disposição da Fundação Seade em ter como parceiro o IPEA para alterar ou incluir (na pesquisa de 1998) questões que diziam respeito ao impacto distributivo do gasto público, teve como resultado uma pesquisa (a PCV/1998) cujas características permitem uma minuciosa análise sobre os impactos distributivos dos gastos públicos realizados na área social.

Obviamente, as limitações se referem, quase exclusivamente, ao espaço geográfico coberto pela pesquisa (o Estado de São Paulo, e, dentro dele, a região metropolitana e os municípios com mais de 50 mil habitantes). Assim, deve-se ser cuidadoso em não extrapolar os resultados obtidos além do âmbito geográfico coberto pela pesquisa. A heterogeneidade que caracteriza um país continental como o Brasil deve induzir uma certa cautela na generalização dos resultados obtidos em um determinado espaço.

Realizadas essas breves considerações sobre a base de dados, as próximas seções girarão em torno da questão central do texto — a análise do impacto distributivo do gasto público.

3 - EDUCAÇÃO

A análise da ação do Estado e seus desdobramentos sobre o bem-estar da população encontra na educação uma das áreas mais importantes e, também, mais complexas para o pesquisador. Três dimensões são determinantes dessa complexidade, parcialmente tratadas na Seção 2.

A primeira diz respeito à sua influência estrutural no bem-estar (nível de renda, pobreza e distribuição, por exemplo) pelo seu impacto nos rendimentos da população (tanto os rendimentos absolutos quanto os relativos, e tanto os rendimentos no futuro próximo como aqueles a auferir em um futuro mais distante). Dessa forma, ainda que possa ter pouca influência sobre o nível de bem-

¹ No caso do ano de 1998, o espaço coberto atinge 83% da população urbana do Estado de São Paulo [ver Fundação Seade (1999)]. O total de domicílios pesquisados foi de 15 mil, sendo 4,5 mil na região metropolitana de São Paulo.

estar no curtíssimo prazo, a educação pode ser uma variável que influencie estruturalmente, a médio e longo prazos, o nível de bem-estar dos beneficiados.²

A segunda dimensão diz respeito ao tipo de quantificação. Com efeito, ao ser uma oferta estatal em bens e serviços, fica a dificuldade de quantificar seu impacto no bem-estar. Na medida em que o bem-estar é mensurado por meio da “monetização” das variáveis, fica o desafio de transformar as variáveis de acesso aos benefícios em “moeda” a ser acrescentada à renda.

A terceira dimensão está vinculada à “disposição a pagar” do beneficiário pelo bem ou serviço recebido. Quer dizer, a utilidade, a qualidade etc. são variáveis que deveriam ser levadas em consideração.

Não obstante estarmos conscientes dessa complexidade, as informações tabuladas a partir dos microdados da PCV/1998 dizem respeito ao acesso e, dessa forma, devem ser complementadas com outras análises que deverão ser construídas no futuro. As variáveis pesquisadas são: frequência por tipo de creche e pré-escola (o universo pesquisado são os indivíduos com menos de sete anos), frequência em estabelecimento de ensino formal, por tipo de estabelecimento (primeiro, segundo e terceiro graus, o universo pesquisado são os indivíduos de sete anos e mais que frequentam algum tipo de ciclo), acesso a alimentação gratuita na creche e pré-escola, alimentação gratuita na escola de primeiro grau, acesso a bens e serviços escolares (livro didático, material, passe e transporte escolares) e bolsa-escola. As Tabelas 1 a 6 resumem os resultados encontrados.

Tabela 1

Frequência por Tipo de Creche e Pré-Escola — Estado de São Paulo

Decil	Participação por Tipo de Estabelecimento			Participação por Decil			Total
	Pública	Privada com Pagamento	Privada sem Pagamento	Pública	Privada com Pagamento	Privada sem Pagamento	
1	16,48	2,25	9,21	90,35	6,27	3,38	100,00
2	18,61	3,24	5,57	90,21	7,98	1,81	100,00
3	11,94	4,48	10,78	79,91	15,26	4,83	100,00
4	12,83	4,65	1,70	83,80	15,46	0,74	100,00
5	13,69	6,05	4,88	80,08	18,01	1,91	100,00
6	9,76	6,90	10,23	69,93	25,16	4,90	100,00
7	7,15	7,17	10,78	62,06	31,68	6,26	100,00
8	5,44	14,37	21,45	38,36	51,52	10,11	100,00
9	3,35	22,37	25,41	20,37	69,28	10,35	100,00
10	0,77	28,52	0,00	5,01	94,99	0,00	100,00
Total	100,00	100,00	100,00	63,47	32,29	4,25	100,00

Fonte: PCV/1998 da Fundação Seade. Elaboração própria.

² Na realidade, considerando-se que a educação apresenta externalidades positivas, o impacto positivo pode ir além dos beneficiários.

Tabela 2

Frequência em Estabelecimento de Ensino Formal: Indivíduos de Sete Anos e Mais (Primeiro, Segundo e Terceiro Graus) — Estado de São Paulo

Decil	Participação por Tipo de Estabelecimento				Participação de cada Decil				Total
	Privado	Público Municipal	Público Estadual	Público Federal	Privado	Público Municipal	Público Estadual	Público Federal	
1	2,51	15,52	12,95	5,87	5,08	23,46	71,17	0,29	100
2	1,41	16,41	13,36	4,05	2,81	24,48	72,51	0,19	100
3	1,80	12,36	12,52	0,87	4,00	20,49	75,46	0,05	100
4	2,11	15,04	13,00	8,95	4,32	22,98	72,26	0,44	100
5	4,64	11,29	12,61	10,82	9,77	17,72	71,96	0,55	100
6	5,82	9,90	11,05	6,84	13,43	17,04	69,16	0,38	100
7	9,13	8,27	9,02	8,91	22,85	15,42	61,20	0,53	100
8	16,59	6,69	8,34	7,35	37,38	11,24	50,98	0,40	100
9	23,86	3,02	4,80	35,72	59,66	5,63	32,57	2,14	100
10	32,13	1,49	2,34	10,61	80,63	2,79	15,95	0,64	100
Total	100,00	100,00	100,00	100,00	22,31	16,64	60,52	0,53	100

Fonte: PCV/1998 da Fundação Seade. Elaboração própria.

Tabela 3

Acesso a Alimentação Gratuita na Creche e Pré-Escola: Pessoas com Menos de Sete Anos — Estado de São Paulo

Decil	Distribuição dos Beneficiários	Participação de cada Decil		
		Sim	Não	Total
1	16,52	98,68	1,32	100,00
2	18,43	96,60	3,40	100,00
3	11,94	100,00	0,00	100,00
4	13,06	100,00	0,00	100,00
5	13,94	99,24	0,76	100,00
6	9,57	94,94	5,06	100,00
7	6,86	100,00	0,00	100,00
8	5,54	96,86	3,14	100,00
9	3,36	98,61	1,39	100,00
10	0,78	99,25	0,75	100,00
Total	100,00	98,48	1,52	100,00

Fonte: PCV/1998 da Fundação Seade. Elaboração própria.

A importância do ensino público nas primeiras etapas do sistema escolar parece ser fundamental para a população situada nos menores decis da distribuição da renda familiar *per capita* (RFPC).³ Essa importância pode ser observada tanto na distribuição dos beneficiários por decil (só 0,07% da população que frequenta a

³ Os decis das tabelas apresentadas no texto foram construídos a partir da renda familiar *per capita*. Quer dizer, a distribuição da população por decil é a população total ordenada pela RFPC.

Tabela 4

Alimentação Gratuita na Escola: Primeiro Grau — Estado de São Paulo

Decil	Distribuição dos Beneficiários	Participação de cada Decil		
		Sim	Não	Total
1	15,67	93,80	6,20	100,00
2	15,13	93,58	6,42	100,00
3	13,34	91,72	8,28	100,00
4	13,71	94,87	5,13	100,00
5	11,87	89,95	10,05	100,00
6	10,14	89,79	10,21	100,00
7	7,67	81,01	18,99	100,00
8	7,10	72,53	27,47	100,00
9	3,84	47,43	52,57	100,00
10	1,52	19,45	80,55	100,00
Total	100,00	82,27	17,73	100,00

Fonte: PCV/1998 da Fundação Seade. Elaboração própria.

creche ou pré-escola pública é oriunda do décimo decil) como na participação da frequência ao estabelecimento público dentro de cada decil. Por exemplo, 90,35% das crianças do primeiro decil que frequentam creches ou cursos pré-escolares estão matriculados em estabelecimentos públicos. Contrariamente, só 5,01% dos indivíduos do décimo decil que concorrem a creches ou pré-escolas frequentam um estabelecimento público, e em 94,99% dos casos o estabelecimento é privado, com pagamento. Assim, a partir dos dados da PCV/1998 pode-se concluir que as ações governamentais realizadas no início do sistema escolar (creche e pré-escola) beneficiam as populações que, em termos da renda familiar *per capita*, estão situadas nos menores decis da distribuição.⁴

Quando a atenção se desloca do início do sistema escolar para os demais níveis (primeiro, segundo e terceiro graus), o perfil de acesso muda (Tabela 2). Com efeito, a oferta privada continua sendo importante nos decis de RFPC elevados. Contudo, no extremo superior da distribuição também ganha em importância o sistema público federal. Contrariamente, os sistemas municipal e estadual são majoritários nos menores decis. Essa distribuição da oferta educativa entre os diferentes decis tende a confirmar o intuitivamente esperado. O ensino público federal, devido ao fato de estar concentrado no terceiro grau (universidades públicas federais), beneficia a população proveniente dos maiores decis. A oferta privada é importante, para os maiores decis, nos segmentos do primeiro e segundo graus. Assim, os dados da PCV/1998 parecem confirmar uma dinâmica pouco propícia para elevar a mobilidade social. A população jovem pertencente às

⁴ Deve-se perceber que as conclusões que se pode tirar dos dados apresentados só são válidas no tocante ao acesso ao sistema e não corresponde estender os corolários a outras dimensões. Por exemplo, o sistema pode beneficiar a população de menor renda familiar *per capita* pela sua baixa qualidade. Em outros termos, sempre que a família atinge um determinado patamar de renda, ela retira os filhos do sistema público.

Tabela 5

Acesso Gratuito a Bens e Serviços Escolares — Estado de São Paulo

Decil	Livro Didático				Material Escolar				Passe Escolar				Transporte Escolar			
	Distribuição dos Beneficiários	Participação por		Decil	Distribuição dos Beneficiários	Participação por		Decil	Distribuição dos Beneficiários	Participação por		Decil	Distribuição dos Beneficiários	Participação por		Decil
		Sim	Não	Total		Sim	Não	Total		Sim	Não	Total		Sim	Não	Total
1	15,38	60,30	39,70	100	26,13	15,96	84,04	100	8,84	2,17	97,83	100	13,57	1,10	98,90	100
2	15,77	60,37	39,63	100	13,11	7,82	92,18	100	11,12	2,66	97,34	100	9,24	0,73	99,27	100
3	13,14	56,07	43,93	100	10,02	6,66	93,34	100	5,38	1,44	98,56	100	13,87	1,23	98,77	100
4	13,26	52,22	47,78	100	12,27	7,55	92,45	100	7,79	1,93	98,07	100	16,94	1,39	98,61	100
5	12,05	48,82	51,18	100	10,45	6,59	93,41	100	10,20	2,59	97,41	100	12,44	1,05	98,95	100
6	10,05	44,62	55,38	100	6,68	4,62	95,38	100	11,03	3,06	96,94	100	7,57	0,70	99,30	100
7	7,69	36,97	63,03	100	5,00	3,74	96,26	100	15,35	4,62	95,38	100	5,70	0,57	99,43	100
8	7,15	30,98	69,02	100	6,95	4,70	95,30	100	18,02	4,89	95,11	100	6,77	0,61	99,39	100
9	3,47	16,71	83,29	100	3,75	2,81	97,19	100	7,57	2,28	97,72	100	5,73	0,57	99,43	100
10	2,04	9,83	90,17	100	5,63	4,23	95,77	100	4,70	1,41	98,59	100	8,16	0,82	99,18	100
Total	100,00	42,91	57,09	100	100,00	6,69	93,31	100	100,00	2,68	97,32	100	100,00	0,89	99,11	100

Fonte: PCV/1998 da Fundação Seade. Elaboração própria.

famílias de maiores rendas *per capita* só marginalmente participa do sistema público de ensino nos níveis primário e secundário. Dado que esses são de baixa qualidade, a focalização, como já mencionado (nota 4), pode ser mais uma questão de falta de demanda que de desenho de política.⁵ Os jovens das classes média e alta freqüentam o ensino básico privado que, por ser de qualidade, eleva a probabilidade de acesso desses jovens ao ensino público de terceiro grau, esse sim, de qualidade. Essa dinâmica tende a reproduzir a segmentação social, na medida em que os indivíduos oriundos das famílias de menores rendimentos, por terem uma formação inicial de baixa qualidade, possuem poucas possibilidades de acesso ao melhor ensino superior (oferecido pelos estabelecimentos públicos).

Tabela 6

Valor Bolsa de Estudos — Estado de São Paulo

Decil	Benefício Médio	Distribuição dos Beneficiários	Distribuição da Massa de Benefícios
1	130,00	0,6	0,16
2	176,88	1,0	0,38
4	130,00	4,2	1,13
5	112,95	8,0	1,89
6	92,34	7,5	1,44
7	136,23	10,5	2,97
8	162,98	4,4	1,48
9	383,96	27,8	22,26
10	907,96	36,1	68,28
Total	479,55	100,0	100,00

Fonte: PCV/1998 da Fundação Seade. Elaboração própria.

Nos anos 90, os programas de renda mínima vinculados à educação popularizaram-se. O diagnóstico que fundamentava essa alternativa de política partia de uma suposta não-freqüência (ou maior repetência) das crianças e jovens integrantes das famílias de menores rendimentos devido à sua participação no mercado de trabalho. Em outros termos: a assistência ao sistema escolar tinha um custo de oportunidade, dado pela renda perdida. Nessa perspectiva, uma transferência monetária (renda mínima) a grupos focalizados permitiria elevar a freqüência ou o rendimento escolar (queda na repetência) dos filhos das famílias beneficiadas por esses programas. Os benefícios seriam múltiplos, especialmente a longo prazo. A maior freqüência escolar viabilizaria maiores ganhos futuros e a ruptura dos mecanismos de transmissão da pobreza entre gerações.

Nessa perspectiva, certos benefícios concedidos às crianças e aos jovens no sistema público cumpririam a mesma função. A alimentação gratuita na escola teria o mesmo efeito (ou similar) que a transferência monetária, dado que a criança ou jovem, além de instrução, receberia um benefício (alimentação) que cobriria parte (ou a totalidade) dos ganhos que obteria por meio de sua participação no mercado de trabalho. A oferta de um serviço de alimentação gratuita nas escolas

⁵ Nessa perspectiva, a focalização está dada não por um desenho de política, senão pela baixa qualidade do serviço oferecido.

públicas, não obstante ter um caráter universal, seria na realidade focalizado, dado que nos níveis pré-escolar, primário e segundo grau a frequência aos estabelecimentos públicos está constituída, em sua maioria, por integrantes de famílias de poucos recursos (uma tese que parece confirmar-se segundo as Tabelas 1 e 2).

Contudo, os dados contidos na Tabela 3, em princípio, sugerem que a quase totalidade dos indivíduos que freqüentam o sistema pré-escolar recebe alimentação gratuita. Essa primeira impressão deve, contudo, ser relativizada. Com efeito, dada a idade do público, dificilmente pode-se imaginar que as crianças que freqüentam o sistema pré-escolar possam pagar pela alimentação. Assim, é muito provável que a resposta “sim” à pergunta sobre a gratuidade da alimentação no estabelecimento deve-se ao fato de que ela é paga com a matrícula (no caso de estabelecimentos privados). Deve-se lembrar (Tabela 1) que a quase totalidade das crianças das famílias situadas nos decis mais elevados freqüenta o sistema privado, pago. Nesse caso, dificilmente se pode imaginar que a alimentação seja gratuita.

Essa interpretação parece se confirmar segundo os dados contidos na Tabela 4. Nela, pode-se perceber que, no primeiro grau, a maioria das crianças que freqüentam o sistema escolar recebe alimentação gratuita no estabelecimento nos primeiros decis e, contrariamente, só 19,45% recebem esse tipo de benefício no último decil. Quer dizer, a alimentação gratuita no estabelecimento parece estar focalizada na população socialmente mais vulnerável, ainda que essa focalização possa ter uma origem perversa (má qualidade do sistema, que expulsa as famílias de maiores rendimentos).

A distribuição de bens ou serviços escolares (livro didático, material, passe e transporte escolares) também parece estar focalizada. Porém, nesses programas, o universo beneficiado é, em certos casos, marginal. Apenas na distribuição do livro didático o público parece mais ou menos extenso (60,30% das crianças do primeiro decil que freqüentam a escola recebem esse benefício). Na distribuição de material escolar 26,13% dos beneficiários pertencem ao primeiro decil, sendo o percentual um pouco menor no caso do transporte escolar (13,57%). Só se observam “vazamentos” importantes a favor das classes de maiores recursos no caso do passe escolar.

Contudo, a maior concentração (ou “vazamentos”) a favor das famílias de maiores rendimentos se observa nas bolsas de estudo (Tabela 6): 36,1% dos beneficiários concentram-se nos últimos decis que participam com 68,28% da massa de benefícios. Esse resultado é produto de dois fatores. O primeiro diz respeito à mencionada concentração dos beneficiários nos maiores decis de RFPC. Esse fato é potencializado pelo valor médio dos benefícios (R\$ 130 no primeiro decil e R\$ 908 no último). Os maiores valores dos benefícios nos últimos decis devem-se ao fato de os mesmos serem oriundos de bolsas de pós-graduação. Dado que esse nível de ensino só é atingido pelos indivíduos de famílias de maiores rendimentos *per capita* e, paralelamente, as bolsas são as que apresentam os maiores

rendimentos, essa política acaba gerando uma notável concentração nos dois últimos decis (90,54% da massa de benefícios são apropriados pelo nono e décimo decis).

4 - SISTEMA PREVIDENCIÁRIO

A previdência pública do país é um dos itens do sistema de proteção social que mais polêmicas gera. A reforma empreendida pelo governo tem duas justificativas. A primeira, de cunho fiscal, sustenta que o atual sistema, ao ser deficitário, tanto a curto como a longo prazos, introduz pressões no déficit público que acabam comprometendo a estabilidade de preços e/ou o nível de atividade (devido ao impacto sobre a taxa de juros). A segunda justificativa diz respeito ao caráter distributivo do atual sistema. As argumentações oficiais sustentam que ele tende a reproduzir a distribuição de renda, concentrando os benefícios nos segmentos que o mercado já privilegia. Em geral, os dados para essa segunda justificativa surgem do próprio sistema previdenciário. O benefício médio da previdência rural seria de um salário mínimo (SM); no sistema geral-urbano, de 2,1 SM; 5,4 SM é o benefício médio dos servidores do Poder Executivo; 35,2 SM dos servidores do Poder Legislativo; e 36,6 SM dos servidores do Poder Judiciário [IPEA (1997)]. Esses dados são utilizados para fundamentar o diagnóstico sobre o caráter concentrador de renda do atual sistema.

Contudo, por serem dados oriundos de registros administrativos sobre os indivíduos beneficiários, não contemplam a renda familiar do beneficiário, outorgando assim uma frágil base empírica para sustentar o argumento governamental.

A partir dos dados da PCV, pode-se observar o acesso e a distribuição da massa de benefícios por decil da RFPC (Tabela 7). Os dados assim classificados deixam poucas dúvidas sobre a concentração dos benefícios (tanto na aposentadoria quanto nas pensões) do sistema público de previdência. Tanto a distribuição dos beneficiários por decil como o valor médio do benefício tendem a privilegiar as famílias de maiores rendas *per capita*. No caso da aposentadoria, por exemplo, o benefício médio do último decil é de R\$ 1.222 (R\$ 144 no primeiro decil) e concentra 16,42% dos beneficiários (3,07% no primeiro decil).

As causas dessa distribuição são mais ou menos consensuais. A força de trabalho pertencente às famílias de menores rendimentos tem uma inserção pautada pela informalidade dos vínculos e pela ocupação de postos de trabalho de baixa qualidade (elevada rotatividade e pouca ascensão profissional). Nesse contexto, ao chegar à idade adulta ou não são potencialmente beneficiários, ou o valor do benefício é reduzido. Assim, um sistema que, na sua concepção, foi imaginado para beneficiar esses segmentos da população passa, ao contrário, a reproduzir a exclusão que o próprio mercado gera.

Tabela 7

Pensão e Aposentadoria do Instituto de Previdência Pública — Estado de São Paulo

Decil	Pensão do Instituto de Previdência Pública			Aposentadoria do Instituto de Previdência Pública		
	Beneficiários por Decil	Benefício Médio em R\$	Distribuição da Massa de Benefícios	Beneficiários por Decil	Benefício Médio em R\$	Distribuição da Massa de Benefícios
1	2,99	141,29	1,34	3,07	144,56	0,83
2	5,63	153,73	2,74	4,38	157,62	1,30
3	14,47	145,87	6,68	8,83	177,78	2,94
4	9,06	190,72	5,47	6,56	249,25	3,07
5	9,15	186,76	5,41	8,09	295,25	4,48
6	11,34	247,06	8,87	9,87	332,94	6,16
7	11,77	286,17	10,66	13,38	416,21	10,44
8	12,17	333,29	12,84	13,33	516,56	12,92
9	11,57	377,02	13,80	16,07	670,77	20,21
10	11,85	858,86	32,21	16,42	1222,45	37,65
Total	100,00	316,03	100,00	100,00	533,17	100,00

Fonte: PCV/1998 da Fundação Seade. Elaboração própria.

Até programas que, no próprio sistema previdenciário, poderiam privilegiar as populações mais vulneráveis observam perfis distributivos muito concentrados nas famílias de maiores rendas *per capita*. No caso da renda mensal vitalícia (Tabela 8), 42,27% da massa de benefícios são apropriados pelo décimo decil. No auxílio previdenciário (Tabela 9), 32,4% da massa de benefícios são apropriados pelos dois últimos decis (9 e 10).

Dessa forma, os dados da PCV/1998 sugerem que o diagnóstico segundo o qual o atual sistema previdenciário tende a reproduzir a concentração de renda gerada pelo mercado parece pertinente.

Tabela 8

Renda Mensal Vitalícia — Estado de São Paulo

Decil	Benefício Médio	Distribuição dos Beneficiários	Distribuição da Massa de Benefícios
1	547,48	20,80	29,72
2	126,54	5,09	1,68
3	130,00	1,62	0,55
4	148,49	16,01	6,21
5	207,28	4,12	2,23
6	168,40	15,70	6,90
7	680,93	3,52	6,25
8	727,07	15,02	28,50
9	139,19	6,58	2,39
10	517,13	11,53	15,57
Média	383,14	100,00	100,00

Fonte: PCV/1998 da Fundação Seade. Elaboração própria.

Tabela 9

Auxílio Previdenciário — Estado de São Paulo

Decil	Valor Médio do Benefício em R\$	Distribuição dos Beneficiários	Distribuição da Massa de Benefícios
1	114,12	2,40	0,93
2	181,93	9,37	5,80
3	190,58	11,89	7,71
4	244,03	12,64	10,50
5	312,99	11,03	11,74
6	255,45	16,72	14,53
7	216,37	13,51	9,94
8	276,54	6,29	5,91
9	629,67	8,82	18,90
10	563,02	7,33	14,04
Média	293,95	100,00	100,00

Fonte: PCV/1998 da Fundação Seade. Elaboração própria.

5 - SALÁRIOS INDIRETOS

A complementação do rendimento dos assalariados com certos benefícios (alimentação, previdência privada, planos de saúde etc.) é uma prática antiga, que ganhou importância a partir dos anos 80. As causas dessa trajetória são polêmicas, e seu estudo ultrapassa os objetivos deste documento.⁶ Cabe mencionar, porém, que vários desses programas são subsidiados pelo Estado, seja direta ou indiretamente (via renúncia fiscal, por exemplo).

No caso específico do Brasil, vários programas receberam estímulo governamental, especialmente por meio de subsídios. A alimentação do trabalhador, por exemplo, é contemplada pelo Programa de Alimentação ao Trabalhador (PAT) [ver Lobato, Aquino e Ribeiro (1998)].

Os dados contidos nas Tabelas 10 e 11 são úteis para mostrar o acesso dos assalariados a certos salários indiretos. Em todos eles observa-se uma significativa concentração nos decis superiores. Só o item “alimentação na empresa” parece ter uma participação maior dos setores intermediários. Nos demais, a concentração nos últimos decis é significativa. Por exemplo, 42,02% da massa de benefícios no “auxílio-creche/pré-escola” são apropriados pelos assalariados que integram o décimo decil.

Obviamente, não se pode afirmar que, na sua totalidade, esses benefícios sejam financiados mediante recursos públicos (seja diretamente ou por meio da renúncia fiscal). Porém, os dados apresentados sugerem que os principais beneficiários desse tipo de gerenciamento dos recursos humanos nas firmas são os assalariados cujas famílias estão longe de ser caracterizadas como social ou economicamente frágeis.

⁶ Entre as causas muitas vezes mencionadas pode-se citar o não-pagamento de impostos ou contribuições, o objetivo de tornar a força de trabalho mais “leal” à firma etc.

Tabela 10

Alimentação na Empresa: Indivíduos Beneficiados^a — Estado de São Paulo

Decil	Distribuição dos Beneficiários (%)	Participação dentro de cada Decil		
		Sim	Não	Total
1	4,20	27,61	72,39	100,00
2	6,14	24,81	75,19	100,00
3	7,81	24,86	75,14	100,00
4	10,59	29,06	70,94	100,00
5	11,02	24,77	75,23	100,00
6	12,57	24,51	75,49	100,00
7	14,87	26,76	73,24	100,00
8	14,07	21,55	78,45	100,00
9	11,10	18,40	81,60	100,00
10	7,63	27,33	72,67	100,00
Total	100,00	24,23	75,77	100,00

Fonte: PCV/1998 da Fundação Seade. Elaboração própria.

^a Assalariados de 10 anos e mais dos setores público e privado.

Tabela 11

Benefícios Associados ao Trabalho Assalariado — Estado de São Paulo

Decil	Vale-Refeição			Vale-Supermercado			Vale-Transporte			Auxílio-Creche/Pré-Escola		
	Beneficiários por Decil	Valor Médio do Benefício em R\$	Distribuição da Massa de Benefícios	Beneficiários por Decil	Valor Médio do Benefício em R\$	Distribuição da Massa de Benefícios	Beneficiários por Decil	Massa de Benefícios por Decil	Valor Médio do Benefício em R\$	Beneficiários por Decil	Valor Médio do Benefício em R\$	Massa de Benefícios por Decil
1	0,72	92,28	0,55	0,93	29,02	0,28	1,89	1,71	55,62	1,89	25,00	0,33
2	3,19	94,76	2,48	1,20	65,77	0,83	5,59	4,95	54,48	0,76	49,74	0,26
3	4,75	114,76	4,48	4,98	52,36	2,73	8,46	7,88	57,29	2,16	22,17	0,34
4	5,70	111,33	5,21	7,35	56,94	4,38	11,17	10,83	59,64	4,24	145,29	4,32
5	7,57	93,72	5,83	8,43	75,80	6,69	11,26	10,48	57,24	2,08	19,02	0,28
6	10,14	112,25	9,35	12,05	91,55	11,55	13,78	13,94	62,20	2,81	115,06	2,27
7	13,69	113,81	12,80	9,23	75,76	7,32	15,36	15,68	62,82	12,70	101,10	9,00
8	13,04	115,44	12,37	12,83	88,20	11,84	14,43	14,61	62,25	17,44	156,13	19,08
9	20,90	123,97	21,29	18,36	104,35	20,06	11,97	13,57	69,70	26,15	120,63	22,10
10	20,29	153,85	25,65	24,65	132,99	34,32	6,09	6,35	64,18	29,77	201,43	42,02
Total	100,00	121,73	100,00	100,00	95,51	100,00	100,00	100,00	61,51	100,00	142,70	100,00

Fonte: PCV/1998 da Fundação Seade. Elaboração própria.

À margem desse impacto distributivo, a pergunta que deve ser colocada é: qual é o “peso morto” dessa política? Quer dizer, as firmas não adotariam a mesma estratégia, independentemente do subsídio? É difícil responder. Porém, os salários indiretos são formas de pagamento que tendem a prevalecer em grandes unidades de produção, com elevada produtividade etc. Isso quer dizer que os salários indiretos são uma característica do que na literatura se denomina “bons postos de trabalho”. Em geral, os ocupantes desses postos pertencem a famílias com média ou elevada renda *per capita*. Por outro lado, o gerenciamento dos recursos

humanos nesses postos (de boa qualidade) obedece a uma estratégia particular (elevar a produtividade dos assalariados ao aumentar o custo de uma demissão, por exemplo) que é pouco influenciada pelos subsídios governamentais. Independentemente do sistema de incentivos públicos, os salários indiretos são uma característica do gerenciamento dos recursos humanos nas grandes firmas em quase todos os países.

Nessa perspectiva, os dados da PCV/1998 parecem confirmar o diagnóstico sobre a concentração dos benefícios (salários indiretos) naqueles segmentos da população de maiores rendas familiares *per capita*.

6 - GASTOS SOCIAIS NO MERCADO DE TRABALHO⁷

Os benefícios vinculados ao mercado de trabalho (ou seja, aqueles em que só os trabalhadores na condição de assalariados são os potenciais beneficiários) merecem múltiplas leituras e possuem diversos desdobramentos.

O mais direto e perceptível, ainda que não seja necessariamente o mais relevante, está vinculado à distribuição desses benefícios entre os diferentes decis. Tal perspectiva de análise identifica esses pagamentos a um benefício social qualquer, mudando simplesmente o público-alvo (nesse caso, assalariados com carteira de trabalho assinada).

Pode-se imaginar mais duas perspectivas de análise. Uma, vinculada ao impacto que o benefício tem sobre as relações trabalhistas, a rotatividade, a produtividade etc., não será tratada neste documento. Porém, pode ter maiores impactos distributivos, no médio e longo prazos, que a quantificação pura e simples da distribuição dos benefícios segundo a RFPC [ver Ramos e Carneiro (1997)].

A segunda perspectiva está vinculada aos impactos que a fonte de arrecadação para o financiamento desses benefícios tem sobre a demanda de trabalho, a competitividade externa etc. Os meandros pelos quais essa dimensão afeta a distribuição entre os diferentes estratos sociais são mais complexos. Dados os objetivos deste documento, essa perspectiva de análise também não será explorada.

Assim, circunscrevendo a análise aos impactos diretos dos benefícios sobre a população classificada segundo a RFPC, os dados contidos nas Tabelas 12 e 13 sintetizam os resultados encontrados no caso dos benefícios do PIS/Pasep e do seguro-desemprego.

⁷ Os argumentos teóricos desta seção são uma síntese dos encontrados em Ramos e Carneiro (1997) e Ramos (1998).

Tabela 12

Benefício do PIS-Pasep — Estado de São Paulo

Decil	Benefício Médio	Distribuição dos Beneficiários	Distribuição da Massa de Benefícios
1	20,67	2,92	0,71
2	52,16	7,10	4,37
3	57,72	8,77	5,97
4	72,75	7,86	6,74
5	47,71	17,52	9,85
6	59,40	1,20	0,84
7	51,95	9,31	5,70
8	138,00	16,29	26,50
9	47,28	17,75	9,89
10	221,30	11,28	29,42
Média	84,83	100,00	100,00

Fonte: PCV/1998 da Fundação Seade. Elaboração própria.

Tabela 13

Seguro-Desemprego: Distribuição dos Benefícios e Beneficiários por Decil — Estado de São Paulo

Decil	Valor Médio do Benefício em R\$	Distribuição dos Beneficiários	Distribuição da Massa de Benefícios
1	218,77	8,75	8,47
2	205,06	12,24	11,11
3	213,18	13,94	13,15
4	216,15	10,87	10,40
5	217,59	8,93	8,60
6	224,44	15,67	15,57
7	255,65	8,26	9,35
8	248,85	13,05	14,37
9	247,47	6,41	7,02
10	236,49	1,89	1,97
Média	225,96	100,00	100,00

Fonte: PCV/1998 da Fundação Seade. Elaboração própria.

Nos benefícios do PIS/Pasep, os dados da PCV/1998 deixam poucas dúvidas sobre os beneficiários. Esses se concentram nos maiores decis: 45,32% do público estão situados nos três últimos decis da distribuição, que concentram 65,81% da massa de benefícios. A pergunta que deve ser colocada é: por que essa concentração, especialmente se o abono salarial só pode ser outorgado aos assalariados com carteira assinada que ganham até dois salários mínimos por mês, em média? Três razões podem explicar essa concentração.

A primeira diz respeito ao fato de que, dado o requisito de ter carteira de trabalho assinada, esse benefício deixa de fora de sua clientela os assalariados sem carteira e os conta-própria, justamente as duas formas de inserção da força de trabalho em que se concentram as famílias mais vulneráveis.

A segunda razão está vinculada ao fato de que nem todos os assalariados que recebem, em média, dois salários mínimos mensais integram famílias de baixa RFPC. Assim, apesar de focalizar os beneficiários nas menores faixas salariais, dado que a definição do público-alvo é o indivíduo e não a família, acabam ocorrendo “vazamentos”.

A terceira está associada à qualidade do posto de trabalho. Dentro dos benefícios do PIS/Pasep estão os juros das contas anteriores à Constituição de 1988 [quando o fundo deixou de ser individual e passou a ser coletivo, financiando o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT)]. Como só os assalariados formais que permanecem desde 1988 nos seus postos de trabalho conservam esse fundo individual, apenas a força de trabalho que ocupa empregos de “qualidade” recebe esses juros. Assim, esse fluxo de pagamentos só beneficia os assalariados que integram as famílias de maiores rendimentos.

No tocante ao seguro-desemprego, a concentração nos decis mais elevados não é tão alta como nos benefícios do PIS/Pasep. Contudo, os vazamentos a favor dos decis mais elevados não são negligenciáveis. Os três últimos decis concentram 21,35% dos beneficiários e 23,36% da massa de benefícios. Nesse caso, voltam-se a aplicar algumas das considerações já realizadas nos parágrafos anteriores com respeito aos benefícios do PIS/Pasep: o público potencial são os assalariados com carteira, a escolha para a seleção dos beneficiários é realizada tendo como referência a situação individual e não familiar etc.

Assim, dois dos mais importantes gastos sociais realizados no âmbito do mercado de trabalho não privilegiam, dentre seus beneficiários, os assalariados pertencentes às famílias situadas nos menores decis da distribuição.

7 - SAÚDE

Quando a área de pesquisa é saúde, as dificuldades encontradas são maiores que no caso da educação. Não só existe o problema da qualidade e da disposição a pagar, como também encontramos o do tipo de serviço. As pesquisas, entre elas a PCV, geralmente perguntam sobre a utilização de serviços de saúde, sendo que esses envolvem uma diversidade tão ampla (com custos tão diferenciados) que dificilmente se pode avançar muito.

A essa limitação devem se agregar as características institucionais do sistema de saúde no Brasil. A intuição e a observação do cotidiano permitem concluir que as classes de menores recursos sempre utilizam o sistema público e gratuito, enquanto a escolha nos segmentos de maiores recursos é mais diversificada, podendo escolher o sistema público quando o serviço requerido é sofisticado e de maiores custos ou o privado — em caso de consultas ambulatoriais, por exemplo.

Desse modo, a distribuição dos beneficiários por tipo de acesso pode ser um indicador viesado, porque não reflete a distribuição dos gastos.⁸

Para exemplificar o problema, observe-se a Tabela 14. A distribuição dos beneficiários segundo a distribuição da RFPC é conclusiva: os que acessam os serviços públicos gratuitos (SUS) têm uma relação quase direta com a RFPC. Contudo, os gastos sociais na área não necessariamente têm essa distribuição, porque os demandantes oriundos das famílias de maiores rendimentos podem estar requerendo serviços cujos custos sejam superiores aos requeridos pelos indivíduos pertencentes a famílias de menores rendimentos. A única conclusão que pode ser realizada com alguma segurança é: as famílias com menores rendimentos dependem muito mais do sistema público de saúde. Quanto menor a RFPC, maior a dependência. Por exemplo, 88,78% dos indivíduos do primeiro decil que utilizaram algum tipo de serviço de saúde nos 30 dias anteriores à pesquisa recorreram ao SUS, enquanto esse percentual foi de apenas 5,84% no último decil.

Tabela 14

Acesso a Saúde por Tipo de Serviço Utilizado (Indivíduos que Usaram os Serviços nos 30 Dias Anteriores à Pesquisa) — Estado de São Paulo

Decil	Participação por Tipo de Acesso			Participação de Acesso por Decil			
	Pago	Pré-Pago	Gratuito	Pago	Pré-Pago	Gratuito	Total
1	3,84	1,93	17,20	2,36	8,85	88,78	100,00
2	2,97	3,20	15,53	1,89	15,21	82,90	100,00
3	4,67	4,62	15,93	2,70	19,94	77,35	100,00
4	4,50	7,03	12,12	2,84	33,08	64,08	100,00
5	4,50	8,96	9,19	3,03	45,04	51,93	100,00
6	9,85	9,67	10,58	5,77	42,28	51,95	100,00
7	9,52	12,80	8,66	5,36	53,77	40,87	100,00
8	16,32	14,96	5,66	9,30	63,64	27,05	100,00
9	16,89	16,75	3,82	9,71	71,89	18,40	100,00
10	26,93	20,08	1,31	14,35	79,81	5,84	100,00
Total	100,00	100,00	100,00	5,94	44,29	49,77	100,00

Fonte: PCV/1998 da Fundação Seade. Elaboração própria.

As mesmas considerações poderiam se realizar no caso do recebimento gratuito de medicamentos (Tabela 15) ou dos exames complementares gratuitos (Tabela 16). Em todos os casos, a participação dos indivíduos que integram famílias situadas nos menores decis é maior, o mesmo verificando-se no caso de sua importância dentro de cada decil. Contudo, deve-se ter muito cuidado com os corolários a serem tirados a partir dessas tabulações.

⁸ Obviamente, não estamos considerando alternativas ilegais, como o pagamento, pelo paciente, no caso do atendimento via SUS.

Tabela 15

Recebimento de Medicamentos Gratuitos (Indivíduos que Utilizaram Serviços de Saúde e Tiveram Prescrição de Medicamentos nos 30 Dias antes da Pesquisa) — Estado de São Paulo

Decil	Acesso Gratuito a Medicamentos			Tipo de Acesso por Decil			Total
	Todos	Alguns	Nenhum	Todos	Alguns	Nenhum	
1	16,40	15,99	6,83	33,02	16,00	50,98	100,00
2	14,37	13,61	7,79	28,73	13,52	57,75	100,00
3	14,83	15,42	9,03	26,51	13,69	59,80	100,00
4	10,92	10,18	8,61	22,80	10,56	66,63	100,00
5	8,62	9,35	9,23	18,14	9,78	72,08	100,00
6	9,53	11,14	10,47	17,69	10,28	72,03	100,00
7	7,85	8,09	11,67	14,24	7,29	78,47	100,00
8	9,01	6,12	11,46	16,53	5,58	77,90	100,00
9	5,21	7,14	12,57	9,41	6,41	84,18	100,00
10	3,27	2,96	12,34	6,48	2,91	90,61	100,00
Total	100,00	100,00	100,00	19,22	9,55	71,24	100,00

Fonte: PCV/1998 da Fundação Seade. Elaboração própria.

Tabela 16

Acesso a Saúde: Exames Complementares (Indivíduos que Usaram os Serviços de Saúde e Realizaram Exames 30 Dias antes da Pesquisa) — Estado de São Paulo

Decil	Participação por Tipo de Acesso			Participação de Acesso por Decil			Total
	Pago	Pré-Pago	Gratuito	Pago	Pré-Pago	Gratuito	
1	2,38	1,40	12,30	2,74	12,55	84,71	100,00
2	2,07	2,82	15,72	1,75	18,57	79,67	100,00
3	8,18	4,27	15,81	6,02	24,45	69,53	100,00
4	7,15	6,66	12,50	5,35	38,74	55,91	100,00
5	8,67	7,65	9,76	6,86	47,03	46,11	100,00
6	12,74	10,45	10,81	8,04	51,22	40,74	100,00
7	13,21	12,32	10,08	7,81	56,58	35,61	100,00
8	13,42	15,96	6,81	7,53	69,63	22,84	100,00
9	16,03	17,16	4,64	9,05	75,29	15,66	100,00
10	16,15	21,32	1,57	8,44	86,65	4,91	100,00
Total	100,00	100,00	100,00	6,78	52,71	40,51	100,00

Fonte: PCV/1998 da Fundação Seade. Elaboração própria.

8 - RENDA MÍNIMA

No ano de realização da pesquisa, os Programas de Garantia de Renda Mínima (PGRM) não tinham adquirido a amplitude que têm hoje. Contudo, devido à sua atual importância dentro da política social, convém analisar os resultados encontrados na PCV.

A Tabela 17 mostra que esse tipo de estratégia concentra seus beneficiários nas famílias de menores rendimentos (77,60% deles pertencem ao primeiro decil). Os “vazamentos” são mínimos (9,81% dos beneficiários pertencem ao sexto decil).

Tabela 17

Programa de Renda Mínima — Estado de São Paulo

Decil	Benefício Médio	Distribuição dos Beneficiários	Distribuição da Massa de Benefícios
1	167,53	77,60	81,41
2	80,00	12,60	6,31
3	200,00	9,81	12,28
Média	159,69	100,00	100,00

Fonte: PCV/1998 da Fundação Seade. Elaboração própria.

As próprias características desse tipo de programa levam a este perfil distributivo: a eleição é realizada a partir da família e não do indivíduo, a família é escolhida a partir da RFPC etc. Assim, os dados da PCV só vêm confirmar um resultado já esperado pelas próprias características do programa.

9 - COMENTÁRIOS FINAIS

Os dados apresentados permitem identificar apenas três tipos de programas que concentram seus beneficiários nas famílias de menores rendimentos: educação, saúde e renda mínima.

Nos casos da educação e da saúde convém ser cauteloso nas conclusões. Problemas vinculados à qualidade e ao tipo de serviço podem estar viesando os resultados obtidos, porque, apesar da maior participação da clientela oriunda das famílias de menores rendimentos, os gastos podem (esta é apenas uma hipótese plausível) estar concentrados nos beneficiários pertencentes a famílias de maior RFPC. Somente pesquisas posteriores podem ser mais conclusivas a esse respeito.

No tocante aos programas de renda mínima, a focalização, justamente um dos critérios escolhidos para privilegiar esse tipo de alternativa de política, parece ser atingida.

Nas áreas sociais restantes (mercado de trabalho, previdência e salários indiretos), os resultados da PCV/1998 induzem concluir que os principais beneficiários não se encontram dentro da população situada nos menores decis da distribuição. O desenho dos programas (beneficiando, muitas vezes, apenas os assalariados com carteira) e as características do mercado de trabalho (os postos de trabalho de qualidade são, em geral, formalizados) levam a que os mesmos focalizem sua clientela na população pertencente à metade superior da distribuição.

Este documento, que privilegiou a dimensão vinculada ao acesso aos programas, deve ser complementado por outro que valorize (em termos monetários) tais programas, quantificando sua influência sobre a distribuição de renda.

BIBLIOGRAFIA

FUNDAÇÃO SEADE. *Apresentação da base de indicadores da PCV-98*, 1999.

IPEA. *O Brasil na Virada do Milênio*, v. 2, 1997.

LOBATO, A L., AQUINO, L., RIBEIRO, J. A. Análise de registros administrativos de programas sociais: programa do leite, merenda escolar e PAT. *Gasto Social: Debate*, Rio de Janeiro, IPEA, ano 1, n. 1, 1998.

PORTO, A., GASPARINI, L. Impacto distributivo del gasto social. *Desarrollo Economico*, v. 31, n. 124, 1992.

RAMOS, C. A. Impactos distributivos dos gastos sociais no mercado de trabalho. *Gasto Social: Debate*, Rio de Janeiro, IPEA, ano 1, n. 1, 1998.

RAMOS, C. A., CARNEIRO, F. G. *Rotatividade e instituições: benefícios ao trabalhador desligado incentivam os afastamentos?* Rio de Janeiro: IPEA, 1997 (Texto para Discussão, 503).