

UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO  
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS  
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ECONOMIA

**LUCILENA FERRAZ CASTANHEIRA CORRÊA**

**UMA ANÁLISE DO IMPACTO REDISTRIBUTIVO DOS GASTOS  
SOCIAIS NAS REGIÕES METROPOLITANAS DO NORDESTE**

RECIFE  
2006

**LUCILENA FERRAZ CASTANHEIRA CORRÊA**

**UMA ANÁLISE DO IMPACTO REDISTRIBUTIVO DOS GASTOS  
SOCIAIS NAS REGIÕES METROPOLITANAS DO NORDESTE**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em  
Economia da Universidade Federal de Pernambuco para  
obtenção do título de Mestre em Economia.

Orientador: Prof<sup>o</sup>. Dr. JOÃO POLICARPO R. LIMA

RECIFE  
2006

Corrêa, Lucilena Ferraz Castanheira

Uma análise do impacto redistributivo dos gastos sociais nas Regiões Metropolitanas do Nordeste / Lucilena Ferraz Castanheira Corrêa. – Recife : O Autor, 2006.

110 folhas : fig., tab. e quadros.

Dissertação (mestrado) – Universidade Federal de Pernambuco. CCSA. Economia, 2006.

Inclui bibliografia e anexos.

1. Desigualdade de renda. 2. Despesa pública. 3. Pobreza. I. Título.

338.1  
330

CDU (1997)  
CDD (22.ed.)

UFPE  
CSA2006-037

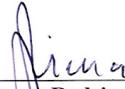
UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO  
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS  
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA  
PIMES/PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ECONOMIA

PARECER DA COMISSÃO EXAMINADORA DE DEFESA DE DISSERTAÇÃO DO  
MESTRADO EM ECONOMIA DE

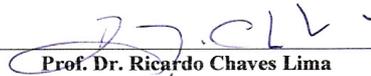
LUCILENA FERRAZ CASTANHEIRA CORRÊA

A Comissão Examinadora composta pelos professores abaixo, sob a presidência do primeiro, considera a Candidata Lucilena Ferraz Castanheira Corrêa **APROVADA**.

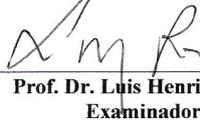
Recife, 05/09/2006.



Prof. Dr. João Policarpo Rodrigues Lima  
Orientador



Prof. Dr. Ricardo Chaves Lima  
Examinador Interno



Prof. Dr. Luis Henrique Romani de Campos  
Examinador Externo/UFPB

*Talvez não tenhamos conseguido fazer o melhor, mas lutamos para que o melhor fosse feito... Não somos o que iremos ser.  
Mas, graças a Deus, não somos o que éramos.*

Martin Luther King

## **AGRADECIMENTOS**

Sou grata a Deus pela certeza da sua presença.

Aos meus familiares por tanto amor e paciência, em especial aos meus filhos *Cláudia e Paulo Victor*.

A todos os meus amigos, em especial a Prof<sup>a</sup> Célia Cavalcanti, Mabel Jaqueline, Maurício Assuero, pela força e estímulo durante esta caminhada.

Ao meu orientador Prof<sup>o</sup>. João Policarpo Rodrigues de Lima, pelas observações e considerações para a realização deste trabalho.

## RESUMO

A tônica deste trabalho analisa a magnitude do impacto dos gastos sociais, representados pelas variáveis: pensão, seguro desemprego, transferência de renda de programas sociais e merenda escolar, na renda das famílias situadas nas Regiões Metropolitanas de Fortaleza, Recife, Salvador e São Paulo, no ano de 2004.

Como ponto de partida para esta análise foi realizada uma revisão bibliográfica sobre o tema, na qual alguns trabalhos mereceram destaque, a exemplo de IRARRÁZAVAL (1994) e SOARES (1999). Posteriormente buscou-se informações, através dos microdados da PNAD – Pesquisa Nacional de Amostragem Domiciliar, IBGE, que foram criteriosamente tratados a fim de justificar as exposições teóricas aqui encaminhadas.

A abordagem destaca, na medida do possível, questões relevantes que justificam o termo de *impacto redistributivo dos gastos sociais nas Regiões Metropolitanas do Nordeste*.

Nesse sentido, encaminha-se este trabalho com o debate sobre o papel do Estado como agente regulador das externalidades, bem, como trata-se da importância de se estudar a pobreza urbana nas Regiões Metropolitanas, para, em seguida, demonstrar a análise dos resultados obtidos.

Palavras-chaves: Desigualdade de renda, Distribuição dos gastos sociais, Pobreza.

## ABSTRACT

The tonic of this work analyzes the magnitude of the impact of the social expenses, acted by the variables: pension, insurance unemployment, transfer of income of social programs and school snack, in the income of the located families in the Metropolitan Areas of Fortaleza, Recife, Salvador, and São Paulo, in the year of 2004.

As a start point for this analysis was made a bibliographical revision about the theme and some works wich deserve prominences such as, IRARRÁZAVAL (1994) and SOARES (1999). Then informations were searched by the microdados of PNAD - Researches National of Home Sampling, IBGE, that were extremely treated in order to justify the theoretical expositions here directed.

The approach highlights, so far as possible, relevant subjects that justify the expression of distribution impact of the social expenses in the Metropolitan Areas of the Northeast.

In that sense, this work holds through debates on the State responsibility as regulator of the “externalidades”, as well as to treat of the importance in studying the urban poverty in the Metropolitan Areas, soon afterwards to demonstrate the analysis of the obtained results.

Word-key: Inequality of income, Distribution of the social expenses, Poverty.

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>11</b>
<b>2</b>	<b>O PAPEL DO ESTADO COMO REGULADOR DAS EXTERNALIDADES.....</b>	<b>16</b>
<b>2.1</b>	<b>Receita e acompanhamento das ações sociais entre as três esferas de governo.....</b>	<b>28</b>
<b>2.2</b>	<b>Programas Sociais.....</b>	<b>33</b>
2.2.1	Previdência Social.....	38
2.2.2	Assistência Social e Segurança Alimentar.....	43
<b>3</b>	<b>A IMPORTÂNCIA DOS ESTUDOS DA POBREZA URBANA PARA O DIRECIONAMENTO DOS GASTOS SOCIAIS.....</b>	<b>52</b>
<b>3.1</b>	<b>Uma breve análise da questão urbana do Brasil contemporâneo.....</b>	<b>55</b>
<b>3.2</b>	<b>A violência urbana.....</b>	<b>67</b>
<b>4</b>	<b>METODOLOGIA.....</b>	<b>74</b>
<b>5</b>	<b>ANÁLISE DE RESULTADOS DOS GASTOS SOCIAIS.....</b>	<b>84</b>
<b>5.1</b>	<b>Distribuição do gasto social por decil nas Regiões Metropolitanas.....</b>	<b>86</b>
<b>5.2</b>	<b>Impacto distributivo dos componentes do gasto social.....</b>	<b>92</b>
<b>6</b>	<b>CONSIDERAÇÕES CONCLUSIVAS.....</b>	<b>98</b>
	<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....</b>	<b>100</b>

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1	IDH – Brasil e Regiões Metropolitanas do Nordeste , 1991 e 2000.....	25
Tabela 2	Número de famílias pobres no Brasil, segundo as Regiões e Estados, 2001 e 2004.....	27
Tabela 3	Contribuições sociais no Brasil de 1999 a 2004, em bilhões de reais e percentual do Produto Interno Bruto – PIB.....	29
Tabela 4	Descentralização das ações sociais entre as três esferas de governo.....	31
Tabela 5	Gasto social federal do Brasil em comparação com o Produto Interno Bruto (PIB), de 1994 a 2004.....	32
Tabela 6	Evolução e previsão do orçamento da Seguridade Social por tipo de gasto, em 2003 e 2004(bilhões de reais).....	35
Tabela 7	Brasil - Benefícios emitidos pelo INSS, 1995 a 2004(milhões de reais).....	42
Tabela 8	Número de beneficiários e valores dos programas de transferência de renda (em mil reais).....	46
Tabela 9	Merenda Escolar no Brasil, de 1995 a 2004.....	51
Tabela 10	Porcentagem de pobres e indigentes, no Brasil e no Brasil Metropolitano, de 2001 a 2004.....	54
Tabela 11	Renda real domiciliar <i>per capita</i> do Brasil, Unidades da Federação e Regiões Metropolitanas, 2001 a 2004, em reais.....	57
Tabela 12	População das Regiões Metropolitanas do Nordeste, em 1991 e 2004.....	61
Tabela 13	População e variação relativa das famílias na linha de pobreza nas Regiões Metropolitanas do Nordeste do Brasil, entre 2001 e 2004.....	63
Tabela 14	Infra-estrutura de serviços básicos de água, esgoto e lixo no Brasil, Nordeste e Regiões Metropolitanas, de 2001 a 2004.....	65
Tabela 15	Taxa de desemprego das pessoas com 15 anos ou mais no Brasil e nas Regiões Metropolitanas, de 2001 a 2004 (%).....	68
Quadro 1	Brasil- Recursos mensais referente a pensões, seguro desemprego,transferência de renda de programas sociais e merenda escolar, nas Regiões Metropolitanas selecionadas, 2004.....	85

Tabela 16 Brasil – Coeficiente de concentração dos gastos sociais para as Regiões Metropolitanas selecionadas, 2004.....	86
Tabela 17 Brasil - Impacto distributivo dos componentes do gasto social por decil na Região Metropolitana de Fortaleza (RMF),2004.....	92
Tabela 18 Brasil - Impacto distributivo dos componentes do gasto social por decil na Região Metropolitana de Recife (RMR), 2004.....	93
Tabela 19 Brasil - Impacto distributivo dos componentes do gasto social por decil na Região Metropolitana de Salvador (RMS), 2004.....	94
Tabela 20 Brasil - Coeficiente de Gini para análise do impacto distributivo antes e após a introdução dos componentes do gasto social na renda das famílias nas Regiões Metropolitanas selecionadas, 2004.....	95

## **LISTA DE GRÁFICOS E FIGURAS**

Gráfico 1 Valores totais dos benefícios emitidos pela Previdência Social do Brasil, 1994 a 2001 (mil reais).....	40
Gráfico 2 Valores relativos em benefícios concedidos pela Previdência Social do Brasil nas áreas urbana e rural, 1994 a 2004.....	41
Figura 1 Regiões Metropolitanas do Nordeste Brasileiro.....	60
Figura 2 Curva de Lorenz.....	80
Figura 3 Curva de Concentração.....	82

## ANEXO

Tabela A.1 Brasil – Recursos mensais, destinados para as Regiões Metropolitanas selecionadas referente a pensões, seguro desemprego, transferência de renda de programas sociais e merenda escolar, 2004, em reais.....	105
Tabela A.2 Brasil- Distribuição do gasto social por decil na Região Metropolitana de Recife (RMR), 2004.....	106
Tabela A.3 Brasil - Distribuição do gasto social por decil na Região Metropolitana de Fortaleza (RMF), 2004.....	107
Tabela A.4 Brasil - Distribuição do gasto social por decil na Região Metropolitana de Salvador (RMS), 2004.....	108
Tabela A.5 Brasil - Distribuição do gasto social por decil na Região Metropolitana de São Paulo (RMSP), 2004.....	109
Tabela A.6 Brasil - Impacto distributivo dos componentes do gasto social por decil na Região Metropolitana de São Paulo (RMSP), 2004 .....	110

## 1 INTRODUÇÃO

*Sob o aspecto descritivo, a identificação da pobreza consiste meramente no reconhecimento da privação. A perspectiva política porém, identifica a pobreza como foco de medidas, ou seja, declara que a sociedade deveria estar fazendo algo para enfrentar esses problemas.*

*Amartya Sen (1995)<sup>1</sup>*

A desigualdade de renda e a pobreza no Brasil estão entre os maiores desafios a serem enfrentados na área social. Segundo Barros *et al.*(2000), em 1999, o Brasil possuía uma população de 53 milhões de pessoas pobres e 22 milhões de indigentes, sendo que 55% com uma renda média abaixo do valor da linha de pobreza e, destes, 60% situavam-se abaixo da linha de indigência. Estes mesmos autores utilizam-se do coeficiente de Gini para fazer uma comparação da desigualdade de renda entre o Brasil e o mundo, este representado por 92 países, e concluem que o país ficou em antepenúltimo lugar, ou seja, somente na frente de países como a Malavi e África do Sul, sendo que quando se refere ao grau de desigualdade em razão da renda dos 10% mais ricos e dos 40% mais pobres, o Brasil ocupa a última posição. Os autores concluem que o país levaria mais de 25 anos para reduzir a taxa da população de pessoas pobres para valores inferiores a 15%, se for mantido um crescimento *per capita* de 3% aa. Ou seja, a conclusão explícita a necessidade de políticas específicas para a redistribuição de renda, uma vez que a via do crescimento econômico é muito lenta.

Fica evidente que o governo está diante de um grande desafio social que somente poderá ser resolvido com a velocidade necessária com o uso de políticas sociais que levem a um aumento na renda das famílias mais pobres e a uma distribuição mais eqüitativa da renda.

---

<sup>1</sup> Apud DUPAS, Gilberto, 1999, p.13.

O objetivo principal das políticas sociais elaboradas e executadas pelo governo é, então, acarretar uma melhoria na distribuição de renda, principalmente das famílias mais pobres. Porém, essas políticas só conseguirão atingir tal objetivo se, tanto a elaboração como a execução, forem focalizadas e se dêem de forma eficiente. Políticas sociais são realizadas mediante as transferências diretas de renda e através de produção de bens e serviços sociais.

Sendo assim, estudos direcionados aos impactos redistributivos dos gastos sociais passam a ser um importante instrumento no acompanhamento e eficácia das políticas sociais. Sobre isso se faz, a seguir, uma breve revisão.

IRARRÁZAVAL (1994, p.23) analisa o impacto redistributivo como uma forma de mensurar os efeitos diretos das políticas ou programas sociais na renda das famílias. O estudo do autor vem contribuir no sentido de mostrar a existência de medidas com objetivo de tornar os gastos sociais mais igualitários, através do índice de progressividade, podendo ser analisado se os mesmos estão sendo progressivos, ou seja, se eles estão sendo focados em grande parte para as famílias mais carentes.

SOARES (1999) desenvolveu um estudo sobre o impacto redistributivo dos gastos sociais para a Região Metropolitana de São Paulo. Utilizando-se de dados do PCV – Pesquisa de Condições de Vida para São Paulo, do ano de 1994, e da metodologia proposta por IRARRÁZAVAL (1994) concluiu que tanto as transferências quanto os serviços são importantes para a redução da concentração de renda, e que os serviços têm maior importância. Em seu estudo, SOARES (1999) destacou também que é importante que os estudos sejam feitos em caráter regional, haja vista as grandes disparidades existentes entre as regiões brasileiras.

SILVA (2005) calculou os índices de Gini para todas as regiões brasileiras com base nos dados da PNAD, de 2003. A partir destes cálculos é possível notar que a região Nordeste é a que apresenta a maior concentração de renda, superior em 17,69% à região Sul, a que apresenta a

menor desigualdade. Além disto, a região Nordeste apresenta classes de renda por decis inferiores a todas as demais regiões, ou seja, o Nordeste é a região mais pobre em renda *per capita* e com maior desigualdade social.

Sendo assim, no Brasil a ação pública também tem que levar em consideração as desigualdades inter-regionais. Enquanto de um lado temos regiões muito ricas, de outro temos regiões em desenvolvimento ou mesmo pobres. Este é outro fator que merece ser destacado como variável muito importante para o estudo do impacto redistributivo dos gastos sociais, ou seja, constatar se realmente os subsídios e principalmente os programas estão sendo focados nas regiões mais carentes.

REZENDE e CUNHA (2002), através de um estudo em que mostram a importância em se conhecer os custos e benefícios decorrentes do orçamento público federal, concluíram que os benefícios destinados à transferência direta de renda às famílias representam 66% do percentual da receita tributária total da União, ou seja, um montante de R\$ 113,4 bilhões. No que se refere aos recursos destinados a gastos sociais, a partir de 1995 a execução das políticas públicas foi descentralizada e a transferência de recursos, por parte do governo federal, para os estados e municípios passou a ser por meio de transferências constitucionais ou obrigatórias e pelas chamadas transferências voluntárias. Entre 1995 e 2001, o crescimento das transferências constitucionais foi da ordem de 35% e o crescimento das transferências voluntárias foi de 157,3%; isto revela que houve uma radical mudança na postura do Governo Federal no tocante à execução das políticas públicas.

MOSTAJO (2000) alega que os estudos de impacto distributivo mostram que uma parte importante dos recursos sociais é destinada às populações mais carentes, como forma de serviços ou subsídios, e que quando se combina eficiência e equidade esse impacto é refletido no grau de incidência da ação pública na renda das famílias mais pobres.

Diante do exposto, é de grande importância, ressaltar a segregação urbana sob a ótica do cenário urbano, através das lentes que vêem as precárias moradias que uma grande parte da população tem disponível ou possível, lado a lado com residências bem construídas que muitas vezes ocupam o mesmo espaço, definindo a diferenciação social de seus habitantes. Este espaço tem como característica principal a visibilidade das condições de um conjunto de indivíduos ou famílias, através do nível de suas instalações e das funções comuns entre eles.

Logo, os grandes centros urbanos no Brasil possuem espaços completamente heterogêneos, os quais são evidentes nos dias atuais. Nesses lugares, onde há uma considerável disparidade social, convivem núcleos cujas características são diametralmente opostas. Por um lado, existe uma população precariamente inserida no sistema econômico, por outro lado, há um grupo de pessoas altamente beneficiadas pelo mesmo regime sócio-econômico e político. Tais contrastes, evidenciam a importância do papel do Estado como regulador das externalidades negativas, cuja finalidade será amenizar o máximo possível o impacto dessas externalidades junto à grande parcela da população menos favorecida que vive nos grandes centros urbanos.

Seguindo esta lógica, o objeto deste trabalho centra na análise do impacto redistributivo dos gastos sociais para a Região Metropolitana do Nordeste, ou seja, se as políticas sociais estão realmente direcionadas à região com maior desigualdade de renda. Além disto, será avaliado se os gastos efetuados no Nordeste estão apresentando a efetividade necessária para a redução dos problemas sociais existentes. O estudo utilizará micro-dados da Pesquisa Nacional de Amostragem – PNAD do ano de 2004 e, assim, ordenará as famílias com *renda per capita* de acordo com os estratos sócio-econômicos.

A partir da estratificação do *nível de renda per capita* das famílias, será efetuada análise utilizando como instrumento índices de desigualdade de renda, índice de concentração e o índice de progressividade em dois momentos: o primeiro, antes da introdução dos gastos sociais

na renda inicial e, no segundo momento, após a introdução dos gastos sociais, cujo objetivo é observar a proporção em que a mesma foi alterada.

Os direcionamentos dos recursos destinados às Políticas Sociais por parte do governo devem ter sua focalização eficiente para que, entre os objetivos principais que é a redução da pobreza, possam ser concretizados. A análise parte do pressuposto de que estes recursos são incorporados à renda, influenciando no bem-estar das famílias, ou seja, no momento em que estas famílias não precisam efetuar pagamentos para ter acesso aos serviços que compõem os gastos sociais automaticamente a sua renda inicial será poupada para gastos com outros bens e serviços.

Segundo BRAVO *et al.*(2004, p.106) “*medir la distribución del ingreso sin considerar el gasto social no es correcto, pues sobreestima la desigualdad*”.

Desta forma os objetivos do presente estudo são:

- i) medir a proporção dos gastos sociais que chegam à população-alvo, ou seja, à população carente e excluída, tanto social quanto economicamente;
- ii) analisar a variação na distribuição de renda a partir da introdução dos gastos sociais;
- iii) avaliar a incidência dos gastos sociais por faixa de renda.

## 2 O PAPEL DO ESTADO COMO REGULADOR DAS EXTERNALIDADES

*O capitalismo global e o mercado livre sem controles chegaram a um ponto crítico. Estamos ao fim de uma era, mas ainda não enxergamos o novo rumo.*

*Eric Hobsbawn<sup>2</sup>*

Diante de um crescente avanço tecnológico e da ferocidade do sistema financeiro no mundo globalizado, coloca-se em pauta o grande interesse e importância das relações entre as sociedades e os Estados Nacionais. Tais relações exigem, cada vez mais, a necessidade do Estado assumir com eficiência seu papel de “*indutor – normativo – regulador*”, em decorrência de interesses que levam a maioria da sociedade a se defrontar com uma perversa exclusão social, mesmo que a igualdade esteja entre as manifestações das mais aclamadas, principalmente por grande parte da classe política do país. Quando se refere à denominação *exclusão social*, uma grande parte da sociedade tem em mente, de imediato, as pessoas menos favorecidas do ponto de vista econômico ou social. Mas, também podemos usar o mesmo termo para indicar uma parcela significativa da população que tem até um alto grau de estudo ou qualificação, porém não consegue ser inserida no mercado de trabalho, ficando à margem de qualquer possibilidade de um mínimo da chamada *dignidade humana*.

Esta realidade gera manifestações em prol da defesa de igualdade como sinônimo de garantia do acesso do indivíduo a certos bens e serviços na qualidade de cidadão, o denominado acesso universal, ou a igualdade do acesso universal mínimo oferecido a todos. Ou seja, no âmbito do papel do Estado, no seu compromisso com as políticas sociais, refere-se a um mínimo

---

<sup>2</sup> Apud DUPAS, Gilberto, 1999, p.87.

de garantias para manter a condição de bem-estar do indivíduo em situações de menoridade social ou velhice.

Os países mais ricos da Europa capitalista adotaram a forma de direitos sociais mínimos em momentos ou processos específicos, implantando diferentes políticas sociais. Sobre essas políticas, FALEIROS (1991, p.19) refere-se como ponto inicial ao “*Tratado de Versalhes, no final da 1ª Guerra Mundial (1914-1918), que concretizou alguns direitos trabalhistas e previdenciários, mas somente no final da 2ª Guerra Mundial (1939-1945)*” gerou momentos de possibilidades para que o cidadão pudesse se garantir com algum tipo de sistema de proteção social, nas ocasiões em que perdesse sua fonte de renda fixa. Com isso, o Estado atuava proporcionando alguma forma de ajuda temporária ou mesmo qualificando-o para o mercado de trabalho, através de políticas sociais, como o caso do seguro-desemprego, do salário família, da qualificação profissional, entre outras, porém sempre com um certo grau de deficiência em suas ações, pois ainda neste século, nos países em desenvolvimento, o mundo capitalista contempla uma grande maioria de excluídos.

DUPAS (1999, p.197), analisando o resultado de uma pesquisa efetuada pela Organização Internacional do Trabalho – OIT para a economia da América Latina, entre 1990 e 1994, afirma:

*a OIT vê no Estado um papel central, sendo chamado a modernizar as instituições para manter e restaurar a coesão social seriamente debilitada pela exclusão. É imperioso defender os empregos e garantir uma renda mínima para os que não conseguem sobreviver com seus ganhos.*

Ainda, dentro do mesmo princípio anterior, LÖWI (1964, p. 677-725) denomina de “*arenas*” o modelo das ações do Estado, cuja função é dividida em três partes: *a distributiva, a redistributivas e a regulatória*. *A distributiva e a redistributiva ocorrem, segundo o autor,*

quando o Estado e suas organizações, através da implementação de suas ações, distribui e redistribui bens e serviços, sempre analisando sob a ótica dos beneficiados e dos não beneficiados por estas políticas, mais precisamente se o público alvo está sendo atingido. Quanto à função *regulatória* é a parte da “arena” que tem como objetivo central produzir *regras*, ou seja, tem seu objetivo central focado na forma de organizar as ações entre os atores que compõem e regulamentam as políticas públicas do Estado, e onde se cria o menor grau de conflitos no âmbito político.

A necessidade do governo em garantir uma mínima proteção social à população mais carente vem de encontro ao processo que o mesmo se propôs a seguir, conforme análise de *DUPAS (1999, p.87)*, ao destacar a

*internacionalização dos agentes econômicos privados e a privatização dos serviços públicos de infra-estrutura, a qual contribuiu para a geração do aumento do desemprego formal e de crescente flexibilização da mão-de-obra.*

A realidade mencionada pelo autor mostra a necessidade de mudanças nas relações do Estado perante a conciliação de interesses de uma sociedade moderna dominada pelo setor privado. Isto contrapõem-se com a *teoria econômica clássica*, cujos intelectuais<sup>3</sup>, no final do século XVIII e início do século XIX, defendiam as tendências de auto-ajuste da economia, ou seja, que o setor privado e o pleno emprego encontravam, por si só, a convergência para a estabilidade ou equilíbrio, não sendo necessária a intervenção do Estado na economia. Os clássicos defendiam que as ações do governo gerariam instabilidade no mercado. (FROYEN, 1999)

Porém, no final de 1929 e início de 1930, a economia mundial atravessou uma grande recessão e alto nível de desemprego, que ficou conhecida como a Grande Depressão Mundial da

---

<sup>3</sup> Entre eles: Adam Smith, David Ricardo, John Stuart Mill, Alfred Marsall e A.C.Pigou.

década de 30. Analisando este quadro, surge o economista John Maynard Keynes<sup>4</sup> com a Teoria Geral, criando uma nova metodologia de análise que contrariava diretamente a Teoria Clássica. A Teoria Geral de Keynes surge no momento em que seu país, a Inglaterra, se deparava com elevada taxa de desemprego, chegando a atingir 10%, até 1936. Neste cenário crítico na economia mundial, o referido economista lançou o livro *A Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda*, que se constitui no alicerce do sistema keynesiano. Fica evidente, nesta teoria, que Keynes defendia a presença do Estado na economia e que o mesmo seria a principal variável para manter o nível de emprego e o bem-estar da sociedade, colocando-se, portanto, totalmente contrário ao ideário do *Estado Mínimo*, tão defendido pela *Teoria Clássica*. O sistema keynesiano defendia a ação do Estado como principal provedor de serviços sociais e regulador de mercado, desempenhando o importante papel de mediador dos conflitos sociais. Porém, anos mais tarde, no início da década de 1970, após o primeiro choque do petróleo, este ideário foi questionado diante de uma grave crise de financiamento do Estado, colocando a chamada “*democracia capitalista*”<sup>5</sup> em situação extremamente delicada.

No caso do Brasil, o seu desenvolvimento histórico, principalmente a partir de 1930, caracterizou-se pela contradição entre o aprofundamento das particularidades e a centralização do Estado em função da unidade nacional.

---

<sup>4</sup> John Maynard Keynes (1833 – 1946) nasceu em Cambridge, Inglaterra. Escreveu vários artigos e ensaios, publicados nos jornais Times, Manchester, Guardian e National Atheneum, os quais, em sua grande maioria, foram reunidos no livro *Essays in Persuasion*, em 1931. Porém, uma das suas obras mais importantes foi o livro *Treatise on Money*, editado em dois volumes em 1930, onde defende a relevância das causas monetárias dos ciclos econômicos.(CRUZ, 1992, p.19)

<sup>5</sup> Democracia capitalista seria o compromisso do Estado em manter a gestão democrática da economia diante dos interesses da propriedade privada dos meios de produção na mais possível harmonia. Além de John Maynard Keynes, outros economistas defendiam a importância da presença do Estado na economia, tais como: Gunnar Karl Myrdal (1898/1987), Michal Kalecki (1899/1970), James Tobin (1918/--), Joan Violet Robinson (1903/1983), Raúl Prebisch (1901/1986), Celso Monteiro Furtado (1920/2005), entre outros.

No final dos anos 1940 e início dos anos de 1950, Raul Prebisch<sup>6</sup> formula a teoria estruturalista para a América Latina, fundamentada num sistema cuja análise central tinha como foco as relações comerciais entre as chamadas economias periféricas com as economias centrais. Sistema, este, que se configurava como um sistema analítico focando a deterioração nas relações de troca “centro-periferia”. O ideário do estruturalismo de Prebisch iniciou-se junto com a Comissão Econômica para a América Latina – CEPAL e, no Brasil tinha como seu principal defensor o economista Celso Furtado.

Segundo Bielschowski, o estruturalismo defendia que tal deteriorização se dava devido

*à baixa diversidade produtiva e especialização em bens primários; forte heterogeneidade tecnológica e oferta ilimitada de mão-de-obra com renda próxima à subsistência, além da estrutura institucional pouco favorável ao progresso técnico e à acumulação de capital.*

Assim, este cenário estava contribuindo para que as economias da periferia apresentassem três fatores perversos para o seu desenvolvimento: elevados desequilíbrios estruturais da balança de pagamentos, inflação cujas características se deviam aos chamados “*fatores estruturais*” e o subemprego.

No período de 1956 a 1961, promoveu-se no Brasil a chamada industrialização pesada, caracterizando uma mudança qualitativa e quantitativa na base produtiva da economia. A sua expansão, entretanto, se deu através da participação do Estado e do capital externo como investidor.

Neste período, do governo de Juscelino Kubitschek, a expansão econômica, no Brasil, se deu pela criação de uma nova capacidade produtiva que gerou uma grande concentração de capital. Este fato, por sua vez, intensificou o crescimento urbano e colocou a sociedade como

---

<sup>6</sup> *Capitalismo Periférico, Crise e Transformações* de 1981.

demandante de políticas sociais que amenizassem os efeitos negativos dessa concentração. Assim, o fim do período JK é marcado pelo surgimento de tensões populares que evidenciam uma situação de profundas desigualdades sociais.

A partir de então, se dá uma combinação entre as demandas de caráter político com as velhas reivindicações sociais. Aí o Estado se obriga a alterar, pouco a pouco, o seu procedimento em relação à massa de pobres do país. Desse modo, o atendimento dispensado ao social decorre, muito mais, da crise que se abateu sobre a economia do que do interesse na solução dos problemas sociais.

É nessa fase também que cresce continuamente o setor urbano e suas periferias de forma desordenada. Os problemas decorrentes desse crescimento desordenado culminaram com o surgimento de outras questões que se apresentam, nos dias atuais, quase impossíveis de solução, tamanha a sua complexidade.

O Nordeste desponta, nesse momento, como uma região de desigualdades marcantes. Para tentar resolvê-las foi criada, em 1959, a SUDENE – Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste, idealizada por Celso Furtado, que assume como tarefas a descentralização industrial como fator indutor na geração de empregos, bem como a fixação do homem no campo, buscando, assim, uma nova realidade para o Nordeste.

O movimento político militar de 1964 vai impedir os avanços das reivindicações populares e reestruturar o aparelho de Estado para o enfrentamento das tensões geradas pelas repressões da época.

É justamente na época do chamado milagre brasileiro – década de 70 – que o regime militar vai desconhecer as carências das populações mais pobres, as quais, ao se tornarem crescentes se configuram, num futuro próximo, num problema impossível de ser ignorado.

Os anos 70 do século passado, iniciam-se com a primeira crise do petróleo, em 1973, e posteriormente a segunda, em 1979, levando os países periféricos, que até então tinham à sua disposição créditos facilitados pelos países centrais, a sentirem fortes pressões e dificuldades quanto ao pagamento de suas dívidas externas, até então estimuladas com prazos e juros extremamente convidativos.

Com o início desta crise mundial, que também atingiu os países capitalistas avançados, começa o movimento das idéias neoliberais a ganhar espaço no mundo político e econômico, iniciando em 1979, na Inglaterra, no governo de Margaret Thatcher, e posteriormente, no ano de 1980, também nos Estados Unidos, com a gestão de Ronald Reagan.<sup>7</sup>

Este ideário foi seguido posteriormente pelas economias capitalistas da Europa Ocidental e da América do Norte. Na América Latina, o neoliberalismo emergiu juntamente com a crise fiscal do Estado, que caminhava conjuntamente com a industrialização substitutiva de importação, no modelo da *CEPAL*.

Nos final dos anos 80 e início dos anos 90 do último século, entretanto, os sintomas recessivos de crises anteriores aprofundam e evidenciam mais ainda as questões sociais do Brasil e do Nordeste ficando mais evidente a força dos países de capitalismo avançado e suas ideologias neoliberais.

O comportamento da economia brasileira reflete-se sobre a oferta de emprego, deteriorando substancialmente a já delicada situação social, em particular a urbana. Assim, a economia brasileira passa a viver intensamente o modelo neoliberal, registrando-se, então, a

---

<sup>7</sup> O ideário do neoliberalismo se manifestou, logo após da 2ª Guerra Mundial, na região da Europa e da América do Norte onde predominava o capitalismo avançado. Este movimento tinha como tema central a oposição ao Estado intervencionista e de bem-estar. Em 1944, é publicado por Friedrich Hayek o “*Caminho da Servidão*”, cujo foco vinha de oposição à possibilidade de mecanismos de mercado que viessem a ser limitados através de qualquer ação do Estado.

evolução ascendente da taxa de desemprego, defendida como um mecanismo natural e necessário de qualquer economia de mercado eficiente.

Contudo, as conseqüências excludentes nítidas da concentração urbana foram agravadas não só pelo desemprego e subemprego como, também pelas transformações nos seus padrões sociais, levando à conclusão de que até hoje nada mudou na lógica desse desenvolvimento do Brasil.

As cidades do Brasil contemporâneo são precárias e por isso mesmo incapazes de atender o contingente humano que migra do campo. Impossibilitada de inserir-se social e economicamente, a população busca as periferias das cidades que não estão preparadas para recebê-la.

Neste sentido, cabe ao Estado reestruturar-se para atender tal demanda que se origina dessa lógica do desenvolvimento do capitalismo no Brasil.

Tamanha é a complexidade desses problemas sociais atuais, entre eles a fome, que não cabe mais a discussão de um *Estado Mínimo* para o Brasil. Ao contrário, faz-se necessário um Estado presente na condução de políticas que encaminhem reformas que possam, pelo menos, mudar a lógica do crescimento urbano.

Neste sentido, aponta-se uma reforma agrária urgente e eficaz, que seja capaz de absorver a população de origem rural.

Do ponto de vista da realidade urbana hoje é evidente que a educação, a saúde, o saneamento básico amenizariam, por si, no mínimo este estágio de violência social. Uma atuação nesses setores articula-se com os ideais de cidadania que, nos dias atuais, se colocam como uma questão civilizatória. Neste momento, o cidadão não se representa mais somente a si mesmo, ele é um elemento do ambiente da cidadania, ou seja, sua concepção sobre convivência social passa a ser alterada pelo ambiente em que é obrigado a conviver.

As conseqüências dessas externalidades negativas completamente desreguladoras são trágicas, dadas as suas dimensões. Sendo assim, as ocupações predatórias e irracionais dos diversos espaços urbanos do Brasil merecem uma atenção conjunta de todas as instâncias governamentais.

Segundo TORRES e MARQUES (2004, p.1), um dos mais importantes desafios que as políticas sociais devem refletir nas regiões metropolitanas, sobre a pobreza como alimento da própria reprodução da pobreza, “*é transformar as externalidades negativas em positivas, isto é, fazendo com que as características*” do foco de pobreza sejam revertidas, deixando, portanto, de se tornar alimento para essa reprodução da pobreza.

Em suma, a expansão da economia brasileira ao longo do último século aprofundou a tendência do desenvolvimento econômico com agravamento dos índices sociais de desenvolvimento.

Isso levou à percepção de que a essência do problema social no Brasil hoje apresenta determinações estruturais graves. Percebe-se ainda que as desigualdades regionais que se estruturaram no passado permanecem nítidas, quando são analisados os índices que respondem pelas condições sociais. Estes mostram que o Nordeste é sempre campeão quando se trata de pobreza. Esta situação pode ser constada quando se deseja estudar qualidade de vida de uma sociedade. Para isso, uma das variáveis mais utilizadas é o IDH - Índice de Desenvolvimento Humano. Esse índice serve como indicador da realidade econômico-social em que uma população está inserida, sendo calculado pela média simples que utiliza componentes sociais e componentes econômicos.

Neste sentido, para medir o desenvolvimento de uma região ou país o índice registra, no aspecto social, a longevidade, ou seja, a expectativa de vida ao nascer e a educação, através da taxa de alfabetização. A partir de 1991, a matrícula escolar passou também a compor este

índice. O componente econômico do IDH é o PIB *per capita*. Feitos os cálculos, verifica-se uma variação, de 0 a 1 para cada componente (ALBUQUERQUE, 2004). O resultado indica que quanto mais o índice se aproxima de 1 mais desenvolvida é a região em estudo.

Com base nos dados do PNUD (2003) foi construída a tabela 1, que apresenta o IDH para o Brasil e Regiões Metropolitanas do Nordeste, referente aos anos de 1991 e 2000.

**Tabela 1**  
**IDH - Brasil e Regiões Metropolitanas do Nordeste, 1991 e 2000.**

Ano	Brasil	Fortaleza	Recife	Salvador
1991	0,696	0,688	0,715	0,735
2000	0,766	0,767	0,780	0,794

Fonte Básica: Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil, 2003, Pnud.

Conforme bem demonstra esta tabela, a Região Metropolitana de Salvador apresentou a menor taxa de desenvolvimento do IDH, denunciando um crescimento de apenas 8,02%, tendo Fortaleza evoluído 11,48%, no período. Nesse mesmo espaço de tempo o IDH do Brasil cresceu 10,05%.

O comportamento dessas metrópoles nordestinas segue a mesma trajetória que a região Nordeste como um todo. Em 1991, o IDH dessa região era de 0,517, o menor entre todas as regiões do país e muito abaixo do registrado para o Brasil, que foi de 0,696.<sup>8</sup> Estes dados refletem a triste realidade da região Nordeste, pois em 1999 possuía aproximadamente 13 milhões de pessoas pobres, o que correspondia a 40,20% dos pobres brasileiros. (ROCHA,2005).

Por outro lado, a Região Metropolitana de Porto Alegre, no ano de 2000, com IDH de 0,833, apresentou o melhor desempenho, ultrapassando a Região Metropolitana de São Paulo, por sua vez, a mais rica do país com 0,828.

<sup>8</sup> <http://www.ipeadata.gov.br>. Acesso 03/03/06

No que se refere às desigualdades regionais, HERRÁN (2005) constata que a ineficácia das políticas tradicionais focadas para a redução da pobreza ou da desigualdade de renda decorre de dois aspectos importantes: as mesmas não apenas abrangem em maior proporção os componentes da desigualdade total como não atingem as causas principais. O primeiro aspecto é ressaltado quando se observa que as

*desigualdades regionais contribuem com apenas 8% para a desigualdade geográfica total, e o segundo está na necessidade de se saber, os determinantes de diferenças em produtividade que impulsionam as diferenças nos níveis de rendimentos. (HERRÁN,2005, p.11).*

Cabe, portanto, uma discussão maior sobre o papel do Estado no encaminhamento de políticas que produzam resultados efetivos.

Neste sentido, propõe-se uma política geral definida pelas especificidades de cada realidade, ou seja, não tem significado algum a busca de um processo contínuo de mudanças em uma sociedade, que não possam ser compartilhadas com a *noção do sentido, direção, propósito e intencionalidade. (ALBUQUERQUE,2003, p.66).*

Diante desta questão, fica a necessidade de se olhar o país sob a ótica de como melhor distribuir sua riqueza diante de um processo dinâmico de transformação tanto no aspecto econômico como no dos interesses políticos internos e externos que venham influenciar neste contexto.

A persistência da pobreza regional brasileira pode ser constada ao analisar a classificação das famílias pobres, cujo nível de renda mensal *per capita* se situa na faixa entre R\$ 50,01 a R\$ 100<sup>9</sup>, entre os períodos 2001-2004, conforme dados do IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, na tabela 2 a seguir:

---

<sup>9</sup> De acordo com o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – (MDS), as famílias com renda mensal per capita de até R\$ 50,00 são consideradas “extremamente pobres” e as famílias com renda mensal per capita entre R\$ 50,01 e R\$ 100,00

**Tabela 2****Número de famílias pobres no Brasil, segundo as Regiões e Estados, 2001 e 2004.**

Região	UF	2001 - Famílias Pobres	2004 - Famílias Pobres	Varição 2001-2004
<b>Norte</b>		<b>1.135.163</b>	<b>1.086.944</b>	<b>-4,25%</b>
	Rondônia	120.389	93.732	-22,14%
	Acre	49.626	55.399	11,63%
	Amazonas	246.627	224.843	-8,83%
	Roraima	28.328	37.520	32,45%
	Pará	568.227	529.382	-6,84%
	Amapá	19.300	42.590	120,67%
	Tocantins	102.666	103.478	0,79%
<b>Nordeste</b>		<b>5.263.546</b>	<b>5.498.757</b>	<b>4,47%</b>
	Maranhão	632.015	718.909	13,75%
	Piauí	324.765	352.128	8,43%
	Ceará	824.112	896.882	8,83%
	Rio Grande do Norte	274.274	291.160	6,16%
	Paraíba	385.045	394.808	2,54%
	Pernambuco	839.295	909.028	8,31%
	Alagoas	344.428	360.317	4,61%
	Sergipe	186.156	167.315	-10,12%
	Bahia	1.453.456	1.408.210	-3,11%
<b>Sudeste</b>		<b>3.045.159</b>	<b>2.995.750</b>	<b>-1,62%</b>
	Minas Gerais	1.109.730	1.044.403	-5,89%
	Espírito Santos	229.061	199.237	-13,02%
	Rio de Janeiro	548.604	539.160	-1,72%
	São Paulo	1.157.764	1.212.950	4,77%
<b>Sul</b>		<b>1.098.279</b>	<b>927.034</b>	<b>-15,59%</b>
	Paraná	503.965	402.439	-20,15%
	Santa Catarina	155.001	121.632	-21,53%
	Rio Grande do Sul	439.313	402.963	-8,27%
<b>Centro-Oeste</b>		<b>581.049</b>	<b>501.295</b>	<b>-13,73%</b>
	Mato Grosso do Sul	116.558	110.118	-5,53%
	Mato Grosso	149.615	127.695	-14,65%
	Goiás	314.876	263.482	-16,32%
<b>D. Federal</b>	<b>Brasília</b>	<b>87.407</b>	<b>95.964</b>	<b>9,79%</b>
<b>Brasil</b>	<b>Total</b>	<b>11.210.603</b>	<b>11.105.744</b>	<b>-0,99%</b>

Fonte Básica: Brasil - Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome. <http://www.mds.gov.br> Acesso: 09/05/06

são denominadas de "pobres". [http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/InformeBolsaFamilia\\_Edicao05\\_extra.htm](http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/InformeBolsaFamilia_Edicao05_extra.htm) Acesso: 09/05/06.

De acordo com os dados da tabela 2, podemos verificar que o Brasil, na sua totalidade, apresentou uma redução no nível de pobreza das famílias de -0,99%, porém, em sua grande maioria, os estados brasileiros localizados nas chamadas regiões pobres do país apresentaram elevação no índice acima referido de 2001 e 2004. Estes dados constataam que a pobreza ainda se mantém concentrada nas mesmas regiões, verificando-se ainda que o estado que apresentou uma evolução negativa preocupante foi o Amapá, na região Norte do país.

Através dos números da referida tabela fica evidenciada a importância da integração de uma intervenção pública por parte das três esferas de governo, objetivando oferecer à maioria da sociedade o bem-estar a que tem direito, através de um processo contínuo de ações sociais mais concretas.

Nos debates sobre o tema, sugere-se a necessidade do governo ampliar os programas de transferência de renda focalizados para as populações mais pobres<sup>10</sup>, debate este que vem colocar em pauta uma possível correlação entre “ajuste fiscal” e “gastos sociais”. No Brasil, essa discussão tem sido cada vez mais frequente e unânime entre os políticos. (SOARES 2005).

## **2.1 Receita e acompanhamento das ações sociais entre as três esferas de governo**

As alterações, dos programas dos gastos governamentais, que se fazem necessárias nas áreas sociais básicas, no primeiro momento se deparam com um dos grandes dilemas que está centrado na área política. AFONSO e ARAÚJO (2005, p. 273-274) afirmam que há uma tendência que demonstra como a elevação da carga tributária brasileira está atrelada, em sua

---

<sup>10</sup> Ver matéria “*Apoio à transferência de renda cresceu pouco*”, publicada no jornal O Globo de 15 de maio, 2006.

grande maioria, pela chamadas “*contribuições sociais*”.<sup>11</sup> Neste sentido, colocam-se como as principais fontes geradoras de recursos públicos, os itens descritos na tabela 3, que se segue:

**Tabela 3**

**Contribuições sociais no Brasil de 1999 a 2004, em bilhões de reais e percentual do Produto Interno Bruto – PIB.**

Contribuições Sociais	1999		2000		2001		2002		2003		2004	
	R\$	PIB										
Cofins+PIS/PASEP	41,8	4,3	50,0	4,5	58,3	4,9	65,8	4,9	77,2	5,0	98,6	5,6
CPMF	8,0	0,8	14,9	1,4	17,2	1,4	20,4	1,5	23,0	1,5	26,4	1,5
CIDE	-	-	-	-	-	-	7,2	0,5	7,5	0,5	7,7	0,4
CSLL	7,3	0,7	9,2	0,8	9,4	0,8	13,4	1,0	16,2	1,0	19,9	1,1
Previdência Social	49,1	5,0	55,7	5,1	62,5	5,2	71,0	5,3	80,7	5,2	93,8	5,3

Fonte: <http://www.fazenda.gov.br> / Secretaria de Política Econômica. Acesso: 06/06/06

Nota: i) R\$ bilhões a preços correntes; ii) As abrangências dos indicadores fiscais utilizados variam de acordo com a definição, ou seja, Governo Central inclui: Governo Central, a Previdência Social e o Banco Central; iii) Os fluxos referem-se aos valores acumulados em 12 meses e os estoques de posição de cada período.

O sistema tributário brasileiro é extremamente complexo, principalmente pelo seu efeito “cascata” ou acumulativo e seu impacto na economia interna.

Sobre incidência tributária, RAMOS e SIQUEIRA (2005, p. 155) analisam as conseqüências dos impostos na economia. Os autores discorrem sobre duas alterações de incidências tributárias:

*(i) a incidência econômica (ou real) e (ii) a incidência legal. Como por exemplo mais freqüente é o imposto sobre as vendas: eles podem ser transferidos para frente, tornando mais elevados os preços ao consumidor, ou transferidos para trás, reduzindo o valor dos fatores de produção, como os salários”.*

[Sendo que estes fatores podem acarretar uma distorção, ou seja,] *nem sempre aquele que está legalmente obrigado a pagar um tributo arcará com ônus total desse pagamento.*

<sup>11</sup> Os autores citam como exemplo o PIS-PASEP (criado em 1970) e a COFINS (Finsocial, instituído no início dos anos 80), descrevendo uma trajetória crescente em comparação ao PIB no longo desses anos. Principalmente após a Constituição de 1988, PIS no ano de 1980 representava 1% do PIB; já em 1990 as duas juntas representavam 2,7% do PIB, chegando em 2002 a representar 4,8% do PIB. Se Somado a 1,5% da CPMF (Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira) totaliza-se no mesmo ano o equivalente a 6,3% do PIB.

Ainda sobre o tema, SIQUEIRA *et al.* (2005, p.187), através de estudos teóricos e empíricos, mostram os três fatores que devem ser levados em consideração para um

*sistema tributário ótimo: i) o conjunto de instrumentos fiscais à disposição do governo; ii) a estrutura de preferências das famílias e iii) os pesos sociais atribuídos ao bem-estar dos diferentes indivíduos na sociedade.*

O referido estudo, analisando, em termos comparativos os “*benefícios redistributivos*” e os “*incentivos gerados através da estrutura tributária*”, admite que quando tais fatores atuam em conjunto e simultaneamente ainda não se verificam os mesmos efeitos dos impostos, ou seja, nem existiu o efeito cascata e muito menos o acumulativo.

Porém torna-se evidente a necessidade de “uma reforma urgente no sistema tributário” do país para que os efeitos de reajustes dos impostos não tenham um impacto tão abrangente na sociedade. A reforma tributária, em pauta, parece insistir na mesma lógica anterior, com o mesmo efeito cascata e acumulativo.<sup>12</sup> Os debates acerca das questões sociais estão diretamente ligados ao sistema tributário, pois, é este sistema um dos financiadores de recursos financeiros para serem alocados nesta área.

As receitas tributárias brasileiras são divididas entre a União, Estados e Municípios, e na sua totalidade, no ano de 2004, representaram 35,5% do PIB, afetando não só a economia, mas também o bem-estar da sociedade.

O Estado brasileiro contemporâneo passou por uma reestruturação nas bases de apoio para as ações sociais, dando início à descentralização retratada por MENDES (2005). Essa descentralização abrange as “*funções*” que passaram a serem divididas entre a União, Estados e Municípios, no se refere à “*formulação de política e controle*” e à “*prestação do serviço*”.

---

<sup>12</sup> Sobre o tema ver BARBOSA *et al.*(2005).

**Tabela 4**  
**Descentralização das ações sociais entre as três esferas de Governo**

Função	Formulação de Política e controle	Prestação de serviço
Previdência Social	União	União e Estados
Meio Ambiente	União e Estados	União e Estados
Educação	União e Estados	União, Estados e Municípios
Saúde	União e Estados	União, Estados e Municípios
Assistência Social	União e Estados	União, Estados e Municípios
Segurança Pública	União e Estados	União, Estados e Municípios
Água e Saneamento	União	União e Estados
Urbanismo	Municípios	Municípios

Fonte: Mendes, 2005, p. 443.

Demonstra-se neste esquema o processo de descentralização entre as funções definidas pela União. Esse mecanismo possibilita transferências intergovernamentais, que são divididas em duas categorias: as chamadas transferências *constitucionais* e as *voluntárias*. Em relação a esta questão, MENDES assim se pronuncia:

*Visando reduzir os desequilíbrios verticais, repassando parte da arrecadação federal aos demais níveis de governo, e reduzir as desigualdades regionais na capacidade fiscal dos estados e municípios.*  
(MENDES, 2005, p.445)

Uma outra questão a analisar, diz respeito aos gastos sociais federais em relação ao PIB, cuja análise pode ser verificada, conforme tabela 5, a seguir:

**Tabela 5****Gasto social federal do Brasil em comparação com o Produto Interno Bruto (PIB), de 1994 a 2004.(milhões de reais correntes)**

Ano	PIB Total	Gasto Social	Gasto Social/PIB
1994	349.210	42.530	12,2%
1995	646.190	80.263	12,4%
1996	778.820	92.294	11,8%
1997	868.160	105.680	12,2%
1998	901.890	114.530	12,7%
1999	973.840	167.617	17,2%
2000	1.101.250	169.802	15,2%
2001	1.198.730	171.273	15,3%
2002	1.346.020	203.709	15,1%
2003	1.556.180	236.911	15,2%
2004	1.766.660	280.693	15,9%

Fonte: 1. MF/SPE/SIAFI Gerencial. : <http://www.fazenda.gov.br> Acesso: 06/06/06 ( 1999 a 2004)

2. IBGE – Brasil em números, Volume 6 - 1998, de 1993 e 1996; IPEA para 1997/1998.

3. IPEA/DISOC: Incluí as despesas financeiras encontradas em programas sociais, exclui programas com recursos do FGTS.

Políticas Sociais – acompanhamentos e análise nº 1

Neste período podemos verificar a dimensão ou a extensão da preocupação do Estado como provedor do bem-estar da sociedade, observando-se pouca oscilação no valor dos gastos sociais em relação ao Produto Interno Bruto – PIB.

O que se constata nos dados da tabela 5, é que o ano de 1999 aparece com maior participação relativa dos gastos sociais em relação ao PIB. Entretanto, se for feita uma comparação em relação aos anos de 2001 e 2002 – final do governo de Fernando Henrique Cardoso -, 2003 e 2004 - início do governo de Luís Inácio Lula da Silva – a diferença foi de apenas 0,35% na média, provavelmente porque o país confirmava a sua nova estrutura de política econômica. A mesma que vigora até os dias atuais: regime de metas inflacionárias, superávit primário e câmbio flutuante.

Podemos citar como exemplo dessa estrutura de política econômica o expediente adotado desde o ano de 1994 cujo instrumento é a Desvinculação de Receitas da União - DRU<sup>13</sup>. O governo, com a finalidade de compor o superávit primário, em 2004, aprovou a transferência de recursos através destinados a programas sociais, mais especificamente ao financiamento da Seguridade Social, no valor de aproximadamente R\$ 27,7 bilhões.<sup>14</sup>

Tal fato pode ser explicado pela necessidade imposta de continuísmo do processo econômico vigente, ou seja, diante do propósito de manter a inflação sobre controle, a política econômica utiliza-se de alguns instrumentos da macroeconomia, entre os quais pode ser citada a decisão de manter elevado superávit primário para este fim. Isso configura a prioridade na demanda pela estabilidade macroeconômica, em detrimento dos problemas sociais que atingem a grande maioria da população do Brasil.

## ***2.2 Programas Sociais***

Através da Constituição Federal de 1988, Artigo 194, alterado pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998, o direito da sociedade no que se refere à saúde, à previdência e à assistência social passa a ser interligado através da união de

---

<sup>13</sup> *O Poder Executivo propôs ao Congresso Nacional em 1994 um projeto de emenda à Constituição que autorizava a desvinculação de 20% de todos os impostos e contribuições federais que formava uma fonte de recursos livre de carimbos. Foi criado o Fundo Social de Emergência, posteriormente denominado Fundo de Estabilização Fiscal que vigorou até 31 de dezembro de 1999. A partir do ano 2000 foi reformulado e passou a se chamar DRU-Desvinculação de Recursos da União tendo sua prorrogação aprovada pelo Congresso Nacional até 2007. <http://www.planejamento.gov.br>. Acesso 09/05/06.*

<sup>14</sup> IPEA: Políticas Sociais: acompanhamento e análise, 2005, v.10, p.8.

ações cuja responsabilidade fica com os poderes públicos e se estende à área denominada *Seguridade Social*.

*Parágrafo único, compete ao poder público, nos termos da lei, organizar a seguridade social, com base nos seguintes objetivos<sup>15</sup>:*

*I universalidade da cobertura e do atendimento;*

*II uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais;*

*III seletividade e distributividade na prestação dos benefícios e serviços;*

*IV irredutibilidade do valor dos benefícios;*

*V equidade na forma de participação no custeio;*

*VI diversidade da base de financiamento;*

*VII caráter democrático e descentralizado da gestão administrativa, com a participação da comunidade, em especial de trabalhadores, empresários e aposentados.*

Dando continuidade à análise sob a ótica dos direitos sociais, podemos recorrer aos dados fornecidos pelo IPEA que esclarecem os gastos sociais dos anos de 2003 e 2004, ao mesmo tempo em que os classifica de acordo com as áreas que vêm respaldadas pela Constituição e que não podem sofrer alterações ou mesmo reduções orçamentárias.

- Tipo A: direitos sociais constitucionais;
- Tipo B: gastos que dependem da iniciativa do governo, mas são previstos constitucionalmente;
- Tipo C: não são protegidos pela constituição, ou seja, são ações determinadas pelo próprio governo;
- Tipo D: gastos inclusos no Orçamento da Seguridade Social por *imposição legal*.

---

<sup>15</sup> [http://www.mpas.gov.br/pg\\_secundarias/previdencia\\_social\\_12\\_01.asp](http://www.mpas.gov.br/pg_secundarias/previdencia_social_12_01.asp) Acesso 04/05/06.

**Tabela 6**  
**Evolução e previsão do orçamento da Seguridade Social por tipo de gasto<sup>16</sup> em 2003 e 2004 (bilhões de reais)**

Gastos - Tipo	2003	2004
A	158,11	164,48
B	21,75	25,70
C	1,00	6,16
D	41,99	41,00
<b>Total</b>	<b>222,85</b>	<b>238,33</b>

Fonte: Siafi/Sidor. IPEA – Políticas Sociais: acompanhamento e análise, v.10, pg.27.

Nota: Valores inflacionados pelo INPC acumulado até 2005: 17,15 aplicados sobre os valores correntes em 2003 e 6,13% sobre os valores de 2004

Diante da classificação acima, o orçamento de 2003 foi alocado da seguinte forma: 56% foi destinado para a Previdência Social Básica, 18% à Previdência dos Inativos e Pensionistas da União, 7% para o SUS, cujos programas têm os respaldos constitucionais, levando ao impedimento de qualquer tipo de alterações ou mesmo reduções em seus montantes alocados, uma vez que juntos representam 81% do total do orçamento. No entanto, os Programas que não são protegidos pela Constituição, como por exemplo: Auxílio-Gás, Alimentação Saudável e Programa de Erradicação do Trabalho Infantil, participaram com menos de 1% dos gastos sociais. Entre o período de 2003 e 2004, o total do gasto da Seguridade Social cresceu aproximadamente 7%.

No entanto, o atual governo tem demonstrado algumas ações que visam mais engajamento nas iniciativas destinadas às políticas sociais no que se refere ao nível federal.

<sup>16</sup> “Como os gastos do tipo A e do tipo D não dependem de contingenciamentos do Tesouro (artigo 18 – Lei de Responsabilidade Fiscal), e considerando-se ainda que nos gastos do tipo C comparece o Programa Bolsa Família, de alta prioridade presidencial, praticamente restariam apenas os programas complementares à Seguridade Social básica, enumerados na categoria B, como margem de operação do Tesouro para contingenciamento de recursos. Contudo, mesmo neste caso, o Orçamento é relativamente rígido, porquanto os programas do Ministério da Saúde estão protegidos pela Emenda Constitucional específica de vinculação à Saúde (EC no 29) e os demais programas do Ministério da Previdência têm muita ligação com a eficiência do gasto e da arrecadação”. IPEA – Políticas Sociais: acompanhamento e análise, v.10, p. 27.

Estas iniciativas levantam a consciência da necessidade de um maior esforço do Estado no que se refere a uma demanda social cada vez maior e mais evidente, principalmente pela parcela mais carente da sociedade que se situa como a maior demandante das ações sociais.

Dentre as iniciativas que evidenciam espaços de uma maior participação dos cidadãos, contribuindo para essa discussão das questões sociais, citam-se :

*i) a convocação de conferências nacionais em quase todas as áreas sociais (Assistência Social, Saúde, Cidades, Criança e Adolescentes, Segurança Alimentar, Mulheres e Direitos Humanos);*

*ii) a criação de novos colegiados com a participação de representantes governamentais e da sociedade civil, dos quais vale mencionar: o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social, o Conselho das Cidades, o Conselho de Promoção da Igualdade Racial, o Conselho Nacional de Políticas Culturais, o Conselho Nacional da Juventude, o Fórum Nacional do Trabalho; e*

*iii) o debate em torno do Plano Plurianual de governo (PPA 2004-2007) no âmbito de 27 fóruns estaduais e no Distrito Federal, que envolveram a participação de mais de 2 mil entidades da sociedade civil organizada”*

Mesmo com o engajamento social nesses debates, o governo, devido aos impactos da política fiscal e monetária, tem encontrado enormes dificuldades em conseguir redirecionar suas políticas sociais.

Além disso, dois outros fatores estão por vir a se somar a DRU: as restrições ao montante de recursos destinados à área da saúde, devido a conclusões divergentes em relação à Emenda nº 29<sup>17</sup>, assim como as propostas que estão sendo colocados em debate a favor da

---

<sup>17</sup> “A Emenda Constitucional nº 29/2000 define os percentuais mínimos de aplicação em ações e serviços públicos de saúde e estabelece regras para o período de 2000 a 2004. O Artigo 198 da Constituição Federal prevê que, no final desse período, a referida Emenda seja regulamentada por Lei Complementar, que deverá ser reavaliada a

desvinculação do valor dos benefícios previdenciários e assistenciais do salário mínimo. Estes fatores poderão representar uma variável redutora dos recursos destinados a amenizar a carência persistente e perversa que atinge muitas áreas sociais e diretamente as famílias que delas dependem.

Porém, existe o contraponto dos exemplos acima mencionados, no que tange ao crescimento e à concretização de direitos sociais, embora os mesmos sejam colocados diante das limitações impostas pela política econômica vigente. Vale a pena citar: i) proposta de criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização do Magistério, cujo projeto prevê a extensão destes recursos para as áreas do Ensino Fundamental à Educação Infantil e ao Ensino Médio, ii) o Projeto de Reforma da Educação Superior, ampliando a presença do Estado como o melhor provedor dentro deste nível de ensino, iii) na área de Assistência Social, está em curso a consolidação do Sistema Único de Assistência Social e, no Congresso, discute-se Projeto de Emenda Constitucional que amplia a cobertura previdenciária<sup>18</sup>.

Visto isso, iremos focalizar os gastos sociais que se constituem no objeto deste trabalho. Para tanto, vamos utilizar os microdados da PNAD 2004 tais como: transferências de renda direta que são asseguradas pela Constituição; pensões e seguro desemprego; transferência de renda originada dos programas sociais bem como outros programas de assistência à população, a exemplo da merenda escolar.

Com base nesses dados, analisamos em maior detalhe benefícios ligados à Previdência Social e à Assistência Social e Segurança Alimentar.

---

*cada cinco anos. Na hipótese da não edição dessa Lei, permanecerão válidos os critérios estabelecidos na própria Emenda Constitucional". [http://conselho.saude.gov.br/ultimas\\_noticias/2005/ec29.htm](http://conselho.saude.gov.br/ultimas_noticias/2005/ec29.htm) Acesso: 03/05/2006.*

<sup>18</sup>IPEA: Políticas Sociais: acompanhamento e análise, 2005, v.10, p.8.

### **2.2.1 Previdência Social**

O debate sobre a reorganização da estrutura da *Previdência Social* coloca em pauta duas discussões: a forma como se obtém os recursos e como eles são alocados. Esses dois temas têm sido vivenciados, no Brasil contemporâneo, principalmente devido à velocidade com que se deu o processo de urbanização brasileiro. Some-se ainda, como complicador, uma outra face da discussão que tenta diminuir as ações do Estado no que diz respeito aos programas sociais. Para se compreender o sistema previdenciário na atual conjuntura brasileira, torna-se necessária uma análise histórica do seu processo de formação. Esse processo requereu a mudança no artigo 3º da Lei Federal de nº: 8.212, para garantir aos seus beneficiários o mínimo indispensável ao cidadão diante da necessidade de amparo quando o seu principal provedor econômico vem a falecer ou sofrer de algum tipo de incapacidade física.

A unificação do sistema previdenciário entre de benefícios destinados para as áreas urbana e rural, através da Constituição de 1988, acarretou o aumento destes direitos ao nível da seguridade social.

*O art. 201 da Constituição Federal, revisto pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998 (art. 1º), reorganiza a previdência social, estabelecendo:*<sup>19</sup>

*Art. 201 A previdência social será organizada sob forma de regime geral, de caráter contributivo e de filiação obrigatória, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial, e atenderá, nos termos da lei, a:*

*I - cobertura dos eventos de doença, invalidez, morte e idade avançada;*

*II - proteção à maternidade, especialmente à gestante;*

*III- proteção ao trabalhador em situação de desemprego involuntário;*

---

<sup>19</sup> <http://www.mpas.gov.br> Acesso: 04/04/2006

*IV - salário-família e auxílio-reclusão para os dependentes dos segurados de baixa renda;*

*V - pensão por morte do segurado, homem ou mulher, ao cônjuge ou companheiro e dependentes”.*

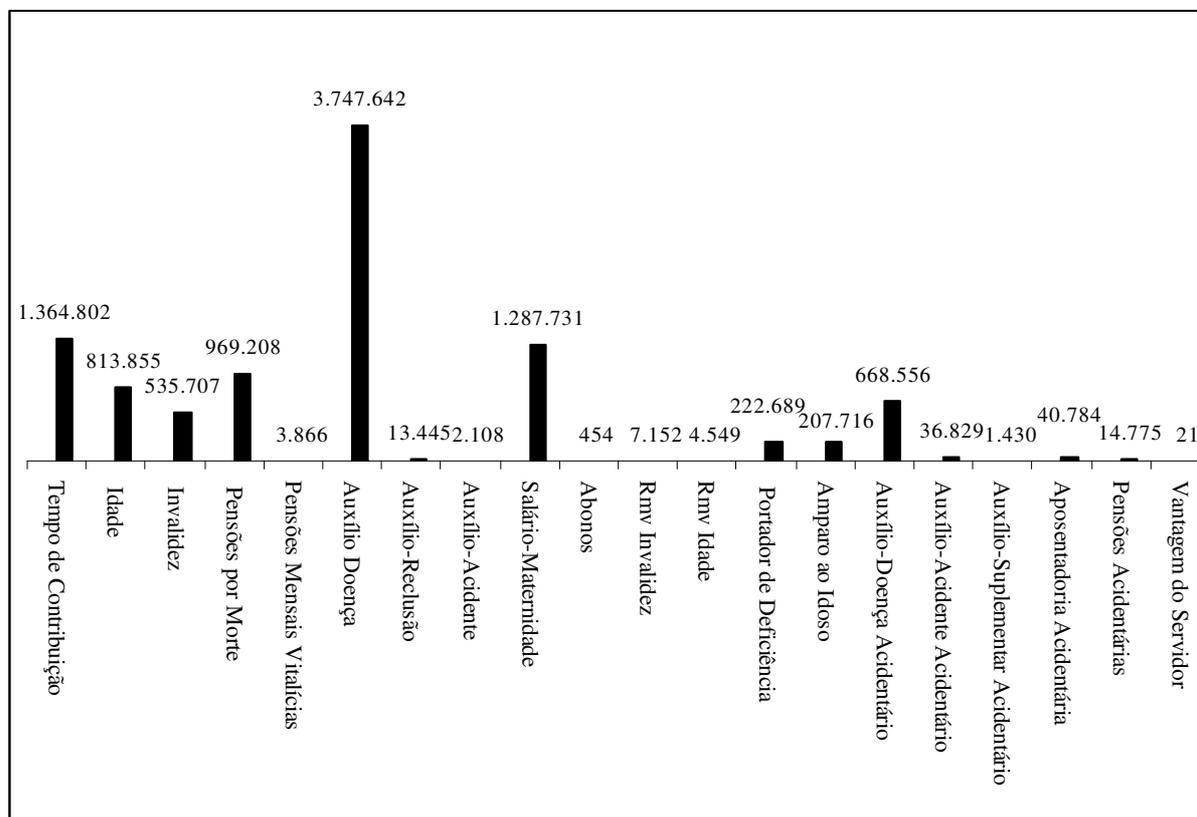
Outra mudança introduzida pela Emenda Constitucional de nº 20, de 15 de Dezembro de 1998, que se refere ao Art. 201 da Constituição Federal, define o valor máximo do benefício geral da Previdência – R\$ 1.200,00 (Um mil e duzentos reais) e estabelece a atualização desse valor pelos índices de correção vigentes na economia.

De acordo com as estatísticas relativas aos beneficiados por grupos assistidos pela Previdência Social através do Ministério da Previdência Social, no período de 1994-2004, abrangendo áreas urbana e rural, o que se verifica no Brasil é que o *auxílio-doença* é o que mais cresceu neste período, acompanhado pela *assistência com auxílio maternidade e assistência por idade*.

De fato, conforme gráfico 1, a seguir, entre os 20 (vinte) grupos de benefícios concedidos, o *auxílio-doença* teve uma participação de aproximadamente 37% do total de recursos alocados pela Previdência, registrando-se a este grupo como o de maior crescimento em números relativos de benefícios, no período em análise.

### Gráfico 1

Valores totais dos benefícios emitidos pela Previdência Social do Brasil (mil reais)<sup>1</sup>. 1994 a 2004.



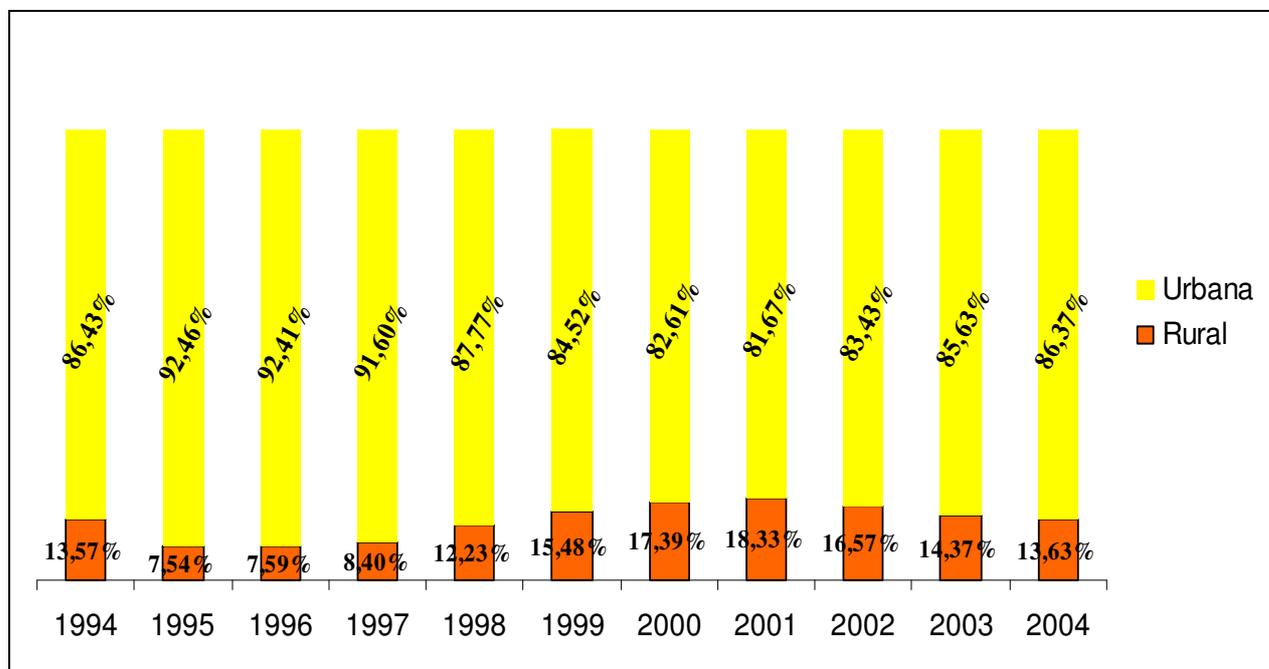
Nota 1: Deflator:INPC - Valores em R\$ de dezembro de 2004.

Fonte: Ministério da Previdência Social. <http://creme.dataprev.gov.br/infologo/inicio.htm> Acesso: 06/05/06

Os valores alocados pela Previdência Sociais de acordo com os grupos beneficiados assistidos e especificados no gráfico 1 acima, no que se refere ao período de 1994 a 2004, em registram aportes de aproximadamente R\$ 10 bilhões, distribuídos entre as áreas urbana e rural. Tal distribuição, analisada no gráfico 2, a seguir, mostra que a região urbana do país foi a maior beneficiada pela Previdência Social, com cerca de 86% do total dos recursos destinados aos benefícios anteriormente discriminados, sendo alocados apenas 14% dos recursos para a área rural.

**Gráfico 2**

**Valores relativos em benefícios concedidos pela Previdência Social do Brasil (%) nas áreas urbana e rural, 1994 a 2004.**



Fonte: Brasil - Ministério da Previdência Social: <http://creme.dataprev.gov.br/scripts7/Netuno.exe> Acesso:06/05/06

Os benefícios denominados *tempo de contribuição e salário-maternidade*, com 13,73% e 12,95%, respectivamente, foram os que tiveram maior participação relativa nos recursos destinados à Previdência Social do Brasil, no período em análise. No que diz respeito ao benefício denominado *tempo de contribuição*, verifica-se uma discrepância entre o número de beneficiados e os valores dos recursos a eles destinados.

Embora esse grupo de benefícios tenha ficado em quinto lugar em números de beneficiados, em relação a recursos monetários, no mesmo período, o dispêndio com esse grupo teve uma participação que o colocou em segundo lugar.

Outra estatística importante para as contas do governo se refere à diminuição, por parte da União, da necessidade de aporte financeiro para “socorrer” o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS)<sup>20</sup>. Em termos comparativos, enquanto no período 2002-2003 esse “socorro” representou 33,6% dos recursos, no período 2003-2004, tal aporte de recursos para o INSS baixou para 14,1%, o que representa uma redução bastante acentuada. Porém, quando somam-se os montantes de todos programas que compõem a Previdência Social, entre 2002-2004, a União registrou uma elevação no valor total do dispêndio de aproximadamente 21%, conforme demonstrado na tabela 7.

**Tabela 7**  
**Brasil: Benefícios emitidos pelo INSS (em milhões de reais), 1995 a 2004.**

1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
20.340	21.832	24.826	22.007	27.419	29.274	30.854	31.562	35.475	38.190

Fonte: IPEA – Políticas Sociais: acompanhamento análise, vol. 10 - Ministério da Previdência Social. Deflator: INPC – Valores em milhões em R\$ de dezembro de 2004.

Um outro dado que chama atenção nesta tabela, se refere ao aumento de 48%, no período em discussão, relativo à concessão de auxílio-doença, o que demonstra uma evolução significativa, merecendo por parte dos órgãos responsáveis, um melhor acompanhamento.

<sup>20</sup>“A Constituição de 1988 inseriu uma série de novos direitos e benefícios, consolidados na Lei Orgânica da Seguridade Social (Lei 8.212, de 1991) e no Plano de Custeio da Seguridade Social (Lei 8.213, de 1991), as duas leis regulamentadas, respectivamente, pelos decretos 611 e 612 de 1992. Em 1990, o INPS passou a se denominar Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS) e foi refundido ao Instituto de Administração da Previdência e Assistência Social (Iapas), passando a ter como atribuições básicas a arrecadação, a administração e o pagamento de benefícios da Previdência Social.”  
<http://www.mre.gov.br/cdbrazil/itamaraty/web/port/polsoc/previd/apresent/apresent.htm> Acesso: 09/05/2006.

De acordo com o propósito deste trabalho, selecionou-se como um programa social a ser avaliado o de Assistência Social e Segurança Alimentar, pela sua importância entre as políticas sociais do governo federal, assim como devido à maior possibilidade de acesso aos dados, da PNAD 2004.

### **2.2.2 Assistência Social e Segurança Alimentar**

Conforme a bibliografia sobre o assunto, define-se como Assistência Social a intervenção pública na área de Política Nacional de Assistência (Pnas), que prioriza algumas formas de proteção e estabelece os tipos de segurança social.

A Segurança Alimentar se constitui de um grupo de programas destinados a melhorar o nível alimentar e nutricional das famílias de baixa renda que são afetadas por esta realidade.

No ano de 2004, foi registrado, em relação às áreas em referência, algumas mudanças significativas, entre as quais podemos citar: a Medida Provisória de nº 163, de 23 de janeiro de 2004, pelo presidente Luís Inácio Lula da Silva, instituindo o **Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS)**, um processo que se deu através da unificação dos Ministérios de Combate à Fome e de Assistência Social. A esse ministério compete planejar e executar as políticas e programas sociais, ficando, então, responsável pelas políticas de segurança alimentar e nutricional, de transferência de renda, como o Bolsa Família, e de assistência social<sup>21</sup>. Além disso, exerce também a função de “*gestor do Fundo Nacional de*

---

<sup>21</sup> *No campo específico da Assistência Social, foi aprovada em setembro de 2004, a nova Política Nacional de Assistência Social (Pnas), a qual estabelece, de forma inovadora, um desenho para a intervenção pública na área, priorizando algumas formas de proteção e definindo os tipos de segurança social cuja responsabilidade se situa no campo desta. IPEA: Políticas Sociais: acompanhamento e análise. v 10, p.18*

*Assistência Social (FNAS), bem como o de aprovar os orçamentos gerais do Serviço Social da Indústria (SESI), do Serviço Social do Comércio (SESC) e do Serviço Social do Transporte (SEST)»<sup>22</sup>.*

No que se refere à política de transferência de renda, no ano de 2004 foi dada prioridade ao processo de unificação dos programas federais, o que teve como resultado principal a expansão do Programa Bolsa Família<sup>23</sup>, através da Lei Federal nº 10.836, de 09 de Janeiro de 2004. O Bolsa Família remunera de acordo com a renda mensal por pessoa da família e o número de crianças, concedendo valores que oscilam entre de R\$15,00 a R\$95,00:

*O Bolsa Família é um programa de transferência de renda destinado às famílias em situação de pobreza, com renda per capita de até no mínimo R\$ 50,01 mensais, que associa à transferência do benefício financeiro o acesso aos direitos sociais básicos – saúde, alimentação, educação e assistência social. O Bolsa Família foi criado para atender duas finalidades básicas: enfrentar o maior desafio da sociedade brasileira, que é o de combater a miséria e a exclusão social, e também promover a emancipação das famílias mais pobres. Por decisão do presidente Luis Inácio Lula da Silva, o Bolsa Família unificou todos os benefícios sociais (Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Cartão Alimentação e o Auxílio Gás) do governo federal num único programa.<sup>24</sup>*

**Bolsa Escola:** Destina-se a famílias carentes e tem por objetivo principal combater a evasão escolar e o trabalho infantil de crianças de 7 a 14 anos, atribuindo um valor de R\$ 15,00 por beneficiário, no máximo três beneficiários por família cuja renda familiar mensal *per capita*

---

<sup>22</sup> O **Decreto nº 5.074, de 11 de maio de 2004** aprovou a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, bem como a estrutura e competências de suas secretarias. <http://www.mds.gov.br/ministerio/ministerio01.asp> Acesso 07/04/2006.

<sup>23</sup> Programa Bolsa Família e Cadastro Único dos Programas Sociais do Governo Federal: **Decreto nº 3.877, de 24 de julho de 2001** Institui o Cadastramento Único para Programas Sociais do Governo Federal **Medida Provisória nº 132, de 20 de outubro de 2003 (convertida na Lei nº 10.836, de 09 de janeiro de 2004)** Cria o Programa Bolsa família e dá outras providências. **Lei nº 10.836, de 09 de janeiro de 2004** Cria o Programa Bolsa Família e dá outras providências. **Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004** Regulamenta a Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, que cria o Programa Bolsa Família, e dá outras providências sobre o Cadastro Único de Programas Sociais do Governo Federal e sua repercussão sobre os benefícios dos programas de transferência de renda do Governo Federal. <http://www.mds.gov.br> Acesso 12/05/2006.

<sup>24</sup> [http://www.mds.gov.br/estatisticas/analise\\_comparativa.pdf](http://www.mds.gov.br/estatisticas/analise_comparativa.pdf) Acesso: 12/05/2006

seja inferior a R\$ 90,00. Criado pela Lei Federal nº 10.291, de abril/2001, e regulamentado pelos decretos nº 3.823/01 e 4.313/02, e a partir de 2004 os seus beneficiários começaram a ser inseridos ao programa unificado do Bolsa Família<sup>25</sup>.

**Bolsa Alimentação:** Valor de R\$ 15,00 por até três beneficiários de cada família, tem como público alvo crianças de 0 a 6 anos de idade, gestantes e crianças em condições de desnutrição inseridas em famílias com renda *per capita* inferior a meio salário mínimo. Instituído pela Medida Provisória nº 2206, de 10/08/2001, e regulamentado pelo Decreto nº 3934, de 20/09/2001; a partir de outubro de 2003, foi inserido no Programa Bolsa-Família.

**Cartão Alimentação :** Tem como objetivo ajudar as famílias carentes em situação de insegurança alimentar, cujo benefício é de R\$ 50,00 mensais e o beneficiário tem que estar inserido em família com renda familiar mensal *per capita* inferior a meio salário mínimo. Criado pela Medida Provisória nº 108, de 27 de fevereiro de 2003, e regulamentado pelo Decreto nº 4.675, de 16 de abril de 2003. A Medida Provisória foi convertida na Lei Federal nº 10.689, de 13 de junho de 2003, que institui o Programa Nacional de Acesso à Alimentação, passando, no mesmo ano, a ser inserido no Programa Bolsa-Família.

---

<sup>25</sup> Valores atualizados do Programa Bolsa Família: O Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) atualizou por meio do Decreto nº 5.479, publicado no Diário Oficial da União, em 12 de abril de 2006, os valores de referência para famílias com direito a benefício do Programa Bolsa Família. A partir daquela data, as famílias com renda mensal por pessoa de até R\$ 60,00 passaram a ser consideradas como "extremamente pobres" e fazem jus ao benefício básico. As famílias "pobres", com renda mensal por pessoa entre R\$ 60,01 e R\$ 120,00, poderão receber o benefício variável, de acordo com a composição familiar. O indicador aplicado para a atualização foi o Índice Nacional de Preços ao Consumidor, os INPC Gerais, que apresentou uma taxa de variação de preços entre 2001 e 2004, de cerca de 20%. Este período foi utilizado como referência para a atualização dos valores de renda mensal familiar *per capita*, numa comparação com as informações das Pesquisas Nacionais por Amostra de Domicílios - Pnads, realizadas "nos anos de 2001 e 2004". [http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/InformeBolsaFamilia\\_Edicao05\\_extra.htm](http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/InformeBolsaFamilia_Edicao05_extra.htm) Acesso: 09/05/06.

**Auxílio Gás:** O valor do benefício mensal é de R\$ 7,50 (sete reais e cinquenta centavos) e é pago bimestralmente, num total de R\$ 15,00, para famílias pobres com rendimento familiar *per capita* de até meio salário mínimo ou que esteja cadastrado no programa único. Foi criado pela Medida Provisória nº 18, de 28/12/2001 e regulamentado pelo Decreto nº 4.102, de janeiro/2002.

**Tabela 8**  
**Número de beneficiários e valores dos programas de transferência de renda, 2004 e 2005**  
**(em mil reais).**

<b>Programas</b>	<b>1º Trimestre 2004</b>	<b>1º Trimestre 2004</b>	<b>1º Trimestre 2005</b>	<b>1º Trimestre 2005</b>
Bolsa Família	9.847.431	R\$ 722.563	18.338.161	R\$ 1.212.218
Bolsa Escola	16.398.870	R\$ 245.983	11.985.472	R\$ 179.782
Bolsa Alimentação	1.212.317	R\$ 18.185	183.391	R\$ 2.751
Auxílio Gás	18.762.022	R\$ 140.715	14.452.133	R\$ 108.391
PETI	324.467	R\$ 13.950	431.987	R\$ 18.116
<b>Total</b>	<b>46.545.107</b>	<b>R\$ 1.141.396</b>	<b>45.391.144</b>	<b>R\$ 1.521.258</b>

Fonte: Relatório da Administração e Informações Financeiras da Caixa Econômica Federal em 31 de março de 2005.  
<http://downloads.caixa.gov.br> Acesso: 14/06/06

Dados de dezembro de 2004, publicados pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, apontam que 50,5% dos recursos foram direcionados para a região Nordeste e 26,3% para região Sudeste. Embora a região Norte, no ano de 2004, possuísse uma população de famílias pobres de aproximadamente 10% em relação ao Brasil, a mesma foi contemplada com apenas 8% dos recursos. Esta informação parece demonstrar uma certa distorção na focalização dos projetos, tendo em vista a evidente falta de proporcionalidade entre concessão de recursos e carência da população regional.

Parte da imprensa nacional e da intelectualidade vem colocando, sistematicamente, em debate a eficácia destes programas, a exemplo de Simon Schwartzman, Rômulo Paes e Rosani Cunha.

SCWARTZMAN (2006)<sup>26</sup> discorre sobre a possibilidade de erro do desenho do Programa,

*O Bolsa Família se justifica como uma transferência de renda, como um subsídio a famílias em situação de pobreza. Ele está relativamente bem focalizado; os mais pobres ficam com a maior parcela dos recursos, embora ainda haja espaço para poder melhorar. O problema está na área da Educação, ou seja, o Bolsa Família ajuda crianças que iriam à escola de qualquer maneira, como ou sem dinheiro do governo. Pois, de acordo com a Pesquisa da PNAD 2003, no grupo etário que é o foco do programa, que são crianças entre 7 e 13 anos, o percentual de crianças que recebem o Bolsa Família e vão à escola chega a 100%. Já entre as que não são atendidas pelo governo este percentual continua nos 98%.*

Na opinião inversa, PAES e CUNHA (2006)<sup>27</sup>, através de estudos envolvendo dados da PNAD 2004, apontam que os benefícios atribuídos ao Bolsa Família podem ser colocados em três linhas de eficiência:

- i) o mesmo está bem focalizado, ou seja, o mesmo está aumentando a renda da população das regiões mais pobres do país;*
- ii) os programas de transferência de renda não retiram os beneficiários do trabalho. Ao contrário, o nível de ocupação dos chefes de domicílios beneficiários e de não-beneficiários são da ordem de 79,1%, e 73,7%, respectivamente, ou seja, acham que o desenho está correto;*
- iii) o acerto das estratégias em andamento para o aperfeiçoamento da Bolsa- Família.*

Nos meios populares a sensação que se tem é que o Programa Bolsa Família está prestes a atingir o seu objetivo. As famílias que antes não tinham do que viver, hoje contam com este recurso.

Esta é uma das faces mais cruéis da exclusão social de um povo, ou seja, a miséria e a fome acomodam, degradam o cidadão tornando-o vulnerável diante de qualquer benefício monetário.

---

<sup>26</sup> Simon Schwartzman, presidente do Instituto de Estudos do Trabalho e Sociedade (Iets) e ex-presidente do IBGE. Revista Veja, ed. 1.954 – ano 39 – nº 17, de 03/05/06. p.108.

<sup>27</sup> <http://www.fomezero.gov.br/> Acesso 13/05/06. Artigo originalmente publicado em 14/04/2006, na Folha de S. Paulo

Além de Programas que têm como objetivo as necessidades básicas das crianças e suas famílias, o governo atende parte das questões sociais do idoso e das pessoas portadoras de incapacidades físicas através do Benefício de Prestação Continuada.

**Benefício de Prestação Continuada (BPC):** Os *preceitos* definidos na Constituição de 1988, deram ao chamado cidadão o sentimento de um direito concreto e consciente, passando de um simples ator coadjuvante diante da assistência do Estado para sujeito de direito.

O BPC trata-se de um benefício mensal, no valor de um salário mínimo, pago às pessoas idosas com 65 (sessenta e cinco) anos ou mais e com renda familiar *per capita* inferior a  $\frac{1}{4}$  do salário mínimo, conforme o estabelecido no Art. 34 da Lei Federal nº 10.741, de 1º de outubro de 2003 - o Estatuto do Idoso, e às pessoas portadoras de deficiência incapacitadas para a vida independente e para o trabalho. Está previsto no artigo 2º, inciso IV, da Lei Orgânica da Assistência Social - LOAS (Lei nº 8.742 de 07 de dezembro de 1993) e regulamentado pelo Decreto nº 1.744, de 08 de dezembro de 1995 e pela Lei Federal nº 9.720, de 20 de novembro de 1998 e está em vigor desde 1º de janeiro de 1996.

O Benefício de Prestação Continuada (BPC) demonstra sua importância na concretização das políticas públicas, porém se coloca como um desafio para todas as esferas do poder público. Exige revisão constante e sistemática regida pelo INSS em conjunto com as prefeituras. As suas dificuldades maiores se colocam na identidade dos beneficiários e respectivos endereços.

A operacionalização deste benefício é de responsabilidade do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS). O Benefício de Prestação Continuada, entre os períodos de 2001, 2002, 2003 e 2004

apresentou, segundo o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome, uma transferência de renda de R\$ 2,70 bilhões, R\$ 4,26 bilhões, R\$ 6,80 bilhões e R\$ 7,60 bilhões<sup>28</sup>, respectivamente, totalizando, ao longo deste período o montante de aproximadamente R\$ 21,4 bilhões. Em termos de atendimento, o referido montante de recursos correspondeu a 6,01 milhões de beneficiários, entre idosos e portadores de deficiência física, assistidos por esse programa, nos períodos acima referenciados.

**Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI):** As crianças e os adolescentes de 15 anos também são objeto da ação social do Estado no intuito de afastá-los do trabalho infantil e levá-los para a escola. Esta ação é conhecida como PETI – Programa Erradicação do Trabalho Infantil.

É um programa que conta com a participação de estados e municípios e aloca recursos monetários para as famílias de milhares de crianças e adolescentes de 7 a 15 anos e tem como objetivo principal a erradicação dos trabalhos infantis em atividades como carvoarias, olarias, corte de cana-de-açúcar, entre outros. Esses benefícios monetários são mensais e diferenciados para os beneficiários, de acordo com a área em que residem. As famílias que residem nas áreas urbanas recebem R\$ 40,00 por criança e as que estão na área rural são beneficiadas com R\$ 25,00.

O programa em referência foi regulamentado pela Portaria nº 20, de 13 de setembro de 2001, da Secretaria de Inspeção do Trabalho, do Ministério do Trabalho e Emprego. Para se cadastrarem neste programa a criança e o adolescente devem cumprir as seguintes exigências: i)

---

<sup>28</sup> [http://www.mds.gov.br/ascom/hot\\_site/balanco\\_mds/bpc.html](http://www.mds.gov.br/ascom/hot_site/balanco_mds/bpc.html) Acesso 13/05/06

devem deixar de trabalhar; ii) devem freqüentar a escola e iii) as ações extracurriculares só podem ser realizadas no período em que não estão na sala de aula.

O programa está integrado ao Bolsa Família e entre 2002 e 2004 atendeu mais de 2,5 milhões de crianças, tendo o montante de investimento destinado à área ficado em aproximadamente R\$ 1.337,50 milhões, no período em referência.

**Educação – Merenda Escolar:** O programa de merenda escolar no Brasil tem sua história, até os idos de 1954, totalmente vinculada à problemática da nutrição, onde a alimentação da criança, particularmente do escolar, era sempre um capítulo em destaque. Tendo em vista o agravamento das condições sociais a partir dos anos 60 do último século, o programa da merenda escolar se expandiu, gradativamente, atingindo hoje todas as escolas públicas do ensino fundamental tanto urbanas e como rurais, e um total de 37,8 milhões de alunos no ano de 2004 (tabela 9).

A oferta da merenda passa, então, a ser visualizada como um dos fatores positivos para a elevação dos índices de permanência dos estudantes na escola, contribuindo para reduzir a evasão escolar e proporcionar às crianças melhores condições de desempenho no seu processo de aprendizagem.

**Tabela 9**  
**Merenda Escolar no Brasil de 1995 a 2004.**

Ano	Recursos financeiros (milhões R\$)	Alunos atendidos (em milhões)
1995	590,1	33,2
1996	454,1	30,5
1997	672,8	35,1
1998	785,3	35,3
1999	871,7	36,9
2000	901,7	37,1
2001	920,2	37,1
2002	848,6	36,9
2003	954,2	37,3
2004	1.025,0	37,8

Fonte: <http://www.fnde.gov.br> Acesso 01/07/06.

Do exposto até o momento, percebe-se que o acelerado processo de concentração populacional, em torno das grandes metrópoles brasileiras, força a organização da sociedade civil que pressiona os governos na determinação de políticas sociais.

No decorrer da análise, verifica-se a persistência da mesma preocupação nos planos e programas governamentais. Os sucessivos governos, ao longo da história do Brasil, procuraram, sempre traçar estratégias com o objetivo de atingir as populações mais necessitadas. Porém, como vimos nos itens anteriores, apesar dos avanços constatados na focalização desses planos e programas, para as questões da maioria da população mais carente, permanece insuficiente e, sobretudo, discrepantes os volumes de recursos financeiros dispendidos em relação ao número de beneficiários em seu total e em termos inter-regionais, no Brasil.

### 3 A IMPORTÂNCIA DOS ESTUDOS DA POBREZA URBANA PARA O DIRECIONAMENTO DOS GASTOS SOCIAIS

*A inquietação do homem moderno é central. O temor de que a economia produza uma sociedade desigual e desumanizadora acompanha paradoxalmente uma nova forma de individualismo.*

COHEN, Daniel<sup>29</sup>

Neste capítulo são abordados os grandes indicadores da pobreza urbana, tanto evidenciando os perfis de pobreza e indigência da população, particularmente nas áreas metropolitanas, como caracterizando as condições de moradia, serviços básicos e segurança social, entre outras. Entende-se que tal análise é essencial para a discussão dos gastos sociais, no Brasil, na perspectiva de focalizá-los adequadamente para assegurar os direitos sociais da maioria da população.

Inicialmente, ressalta-se que a segregação urbana pode ser analisada sob a ótica do cenário urbano, através das lentes que vêem as precárias moradias que uma grande parte da população tem disponível ou possível, lado a lado com residências bem construídas que muitas vezes ocupam o mesmo espaço, definindo a diferenciação social de seus habitantes. Este espaço tem como característica principal a visibilidade das condições de um conjunto de indivíduos ou famílias, através do nível de suas instalações e das funções comuns entre eles.

Logo, os grandes centros urbanos no Brasil possuem espaços completamente heterogêneos, os quais são evidentes nos dias atuais. Nesses lugares, onde há uma considerável disparidade social, convivem núcleos cujas características são diametralmente opostas. Por um

---

<sup>29</sup> Riqueza do Mundo, Pobreza das Nações. (1998)

lado, existe uma população precariamente inserida no sistema econômico, por outro lado, há um grupo de pessoas altamente beneficiadas pelo mesmo regime sócio-econômico e político.

CASTELLS (1983, p. 210) define duas maneiras de classificar as condições da pobreza urbana:

*i) estratificação urbana, correspondendo ao sistema de estratificação social (ou sistema de distribuição dos produtos entre indivíduos e os grupos) e, ii) nos casos de distância social tem uma expressão espacial forte, de segregação urbana.*

Segundo HERRÁN (2005), a pobreza urbana representa 75% da pobreza total do país, embora tenha se verificado uma maior incidência de pobreza nas zonas rurais, quando se refere a alguns aspectos do que foi classificado como perfil da pobreza. Através deste perfil traçado, o autor classificou essa proporção de pobreza como sendo de “*alta participação na pobreza*” e afirmou que a mesma possui uma “*magnitude desafiadora*”, com destaque para a importância da pobreza urbana.

Conforme dados extraídos do IETS – Instituto de Estudos do Trabalho e Sociedade, a porcentagem de pobres e indigentes<sup>30</sup> no Brasil Metropolitano em comparação ao Brasil como um todo apresentou números com tendências contrárias de 2001 a 2004. Enquanto no Brasil as porcentagens mencionadas apresentaram tendência de queda, nas regiões metropolitanas as porcentagens de pobres e indigentes, ao contrário, elevam-se, mostrando uma realidade preocupante e desafiadora, conforme verificado na tabela 10:

---

<sup>30</sup> A linha denominada de “extremamente pobre” é também conhecida como “indigentes”.

**Tabela 10****Porcentagem de pobres e indigentes, no Brasil e no Brasil Metropolitano, de 2001 a 2004.**

	2001	2002	2003	2004
Porcentagens de Pobres - Brasil	33,6	32,9	34,1	31,7
Porcentagens de Pobres - Metropolitano	25,9	25,7	28,7	26,7
Porcentagens de Indigentes - Brasil	14,5	13,3	14,5	12,3
Porcentagens de Indigentes - Metropolitano	9,8	9,1	11,2	9,3

Fonte: IETS com base na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD – <http://www.iets.org.br>

Acesso:02/06/06.

Nota: A pesquisa não foi realizada nos anos de 1994 e 2000.

Ressalta-se que a caracterização da linha de pobreza e indigência da população para os grupos indicados na tabela 10 (pobres Brasil e Brasil metropolitano, bem como indigentes Brasil e metropolitano) corresponde aos valores de R\$ 154,00, R\$ 171,00, R\$ 77,00 e R\$ 86,00, respectivamente, utilizando o INPC para o deflacionamento, conforme o IETS, 2004.

O estudo do IETS, acima mencionado, ainda discorre sobre o montante do volume de recursos necessários para erradicar a pobreza no Brasil e no Brasil metropolitano. Tais valores, expressos em reais de 2004, deflacionados pelo INPC, são estimados em aproximadamente R\$ 185,2 bilhões e R\$ 49,5 bilhões, respectivamente. É importante salientar que a pesquisa menciona o Brasil metropolitano constituído apenas pelas regiões de: Belém, Salvador, Fortaleza, Recife, Distrito Federal, Belo Horizonte, Rio de Janeiro, São Paulo, Curitiba e Porto Alegre, ou seja, somente estas regiões correspondem cerca de 26% de todo montante para o período de 2001 a 2004.

A análise do impacto de Políticas Públicas nas Regiões Metropolitanas é relevante considerando que a pobreza, nos grandes centros urbanos, possui uma característica de perversidade, conforme estudo desenvolvido por Marques e Torres (2004).

O acelerado processo de concentração populacional em torno das grandes metrópoles brasileiras força a inclusão dos problemas sociais na política econômica. Isso levou à percepção de que a essência do problema social no Brasil, hoje, apresenta determinações estruturais graves.

O crescimento industrial, que em vários momentos da economia brasileira foi apresentado como remédio para os males do desemprego e subemprego urbanos, não foi capaz de reverter essa tendência. A evolução dos problemas rurais que se traduziram no êxodo da população do campo para a cidade está na origem do agravamento das questões urbanas.

Hoje a segregação das camadas marginalizadas da população do sistema produtivo dominante é tão profunda que parece inviabilizar qualquer tentativa de solução num processo de simples acomodação social.

Diante da realidade anteriormente descrita, julga-se necessário que as políticas sociais incorporem, além das ações efetivas, a transferência da gestão dessas políticas para as populações interessadas. Paralelamente à participação da população, impõe-se uma política, por parte do Estado, que se encaminhe para as especificidades de cada realidade.

### **3.1 Uma breve análise da questão urbana do Brasil contemporâneo**

O Processo de Substituição de Importações, que a partir de 1930 no Brasil foi acentuado devido à crise mundial ocorrida no ano anterior, tornou-se um instrumento para superar o modelo agro-exportador até então hegemônico na economia nacional. A mudança de modelo para o desenvolvimento do país, apesar de não mexer nas estruturas produtivas vigentes, contribuiu para intensificar dois processos simultaneamente: a industrialização e a urbanização da sociedade brasileira. A segunda ocorreu em consequência da primeira, isto é, em busca de

melhores condições de vida a população rural migrou para a cidade. Observe-se a confirmação desse fato em dados oficiais que afirmam: enquanto em 1940 a população urbana representava 31,23% (de 41,24 milhões de habitantes), no ano de 2004, a mesma representava 83% (de 182,06 milhões de habitantes). Conseqüentemente, a população rural diminuiu, nos mesmos anos, de 68,77% para 17%, respectivamente, conforme dados do IBGE.

Sob esta linha de estudo, ROCHA (2005) levantou dez pontos sobre o cenário da pobreza no Brasil, dentre eles está a *geografia da pobreza – urbanização e desigualdades regionais*. A autora discorre sobre a geografia da pobreza nos últimos 30 anos, concluindo que, no decorrer deste período, a pobreza do Brasil transformou-se essencialmente em urbana e metropolitana. Enquanto no ano de 1970 a participação de pobres na região metropolitana era de 18,8%, na área urbana 29,7% e na área rural 51,5%; já no ano de 2000 esta participação se inverteu, registrando porcentagens de 34,2%, 45,4% e 20,4% respectivamente.

Além disso, pode-se afirmar ainda que o processo de modernização da economia brasileira contribuiu para uma acentuada concentração de renda e, conseqüentemente, para o aumento da pobreza e das desigualdades sociais. A análise da renda *per capita* domiciliar, durante o período de 2001 a 2004, confronta-se com um dos reais motivos do deslocamento das pessoas do campo para as grandes cidades gerando, ao longo do tempo, graves problemas sociais, entre eles a segregação urbana. Analisando a tabela 11 sob a ótica da renda *per capita* mensal domiciliar, fica evidenciada a desigualdade tanto inter-regional como intra-regional, ou seja, o Nordeste foi a região que apresentou a menor renda *per capita* do país ao longo do período e suas regiões Metropolitanas Fortaleza, Recife e Salvador ficaram bem abaixo da média do Brasil metropolitano.

**Tabela 11****Renda real domiciliar *per capita* mensal do Brasil , Unidades da Federação e Regiões Metropolitanas, 2001 a 2004, em reais.**

	2001	2002	2003	2004
<b>Brasil</b>	473	473	447	462
<b>Brasil metropolitano</b>	653	651	592	607
<b>Região Norte</b>	342	338	305	336
<b>Região Nordeste</b>	261	265	248	266
<b>Região Centro-Oeste</b>	506	530	484	515
<b>Região Sudeste</b>	598	594	558	562
<b>Região Sul</b>	554	549	546	574
<b>Região metropolitana</b>				
Belém	403	418	349	388
Salvador	472	487	400	416
Fortaleza	412	391	339	378
Recife	437	435	354	413
Distrito Federal	855	914	841	856
Belo Horizonte	556	579	535	557
Rio de Janeiro	705	691	675	694
São Paulo	738	734	653	635
Curitiba	677	671	594	716
Porto Alegre	745	712	683	701

Fonte Básica: Brasil - IETS com base na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD <http://www.iets.org.br>  
Acesso: 02/06/06

Nota.: A pesquisa não foi realizada nos anos de 1994 e 2000.

Nota: Valores expressos em Reais de 2004, utilizando o INPC para o deflacionamento.

Conforme os dados apresentados, a média da renda per capita domiciliar da região Metropolitana de Fortaleza, dentre todas as regiões estudadas, foi menor que a média do Brasil Metropolitano. Todavia essa média foi superior à região Nordeste, por outro lado, analisando a razão entre a renda apropriada pelos 10% mais ricos e pelos 10% mais pobres, as Regiões Metropolitanas de Fortaleza, Recife e Salvador são as que apresentaram as maiores médias, perdendo somente para o Distrito Federal. Tal fato significa que a região mais pobre é também a mais desigual no quesito equidade no que se refere à distribuição de renda. Portanto, quando o

Brasil, passa a ser olhado por esta ótica, infelizmente fica evidenciada a necessidade de ações eficientes por parte do Estado, com o objetivo de tentar amenizar esta realidade.

Seguindo a mesma lógica, CARVALHO (2003) apresentou um estudo cujo objetivo foi avaliar o grau de focalização da política social brasileira. A autora discorre sobre as variáveis que contribuem para a ineficiência na focalização de um programa social, principalmente no Brasil. Entre elas estão: a própria deficiência no planejamento do programa; a falta de simetria entre o financiamento e a execução do programa, ou seja, as relações entre a esfera federal e as esferas estaduais e municipais, afetando a focalização do público alvo, que é caracterizado pela população realmente pobre.

Logo, evidenciando a importância e a necessidade da integração das ações por parte das três esferas do governo no que se refere à região Nordeste, o atual trabalho discorrerá sobre os impactos dos gastos sociais nas três maiores metrópoles desta região, que são:

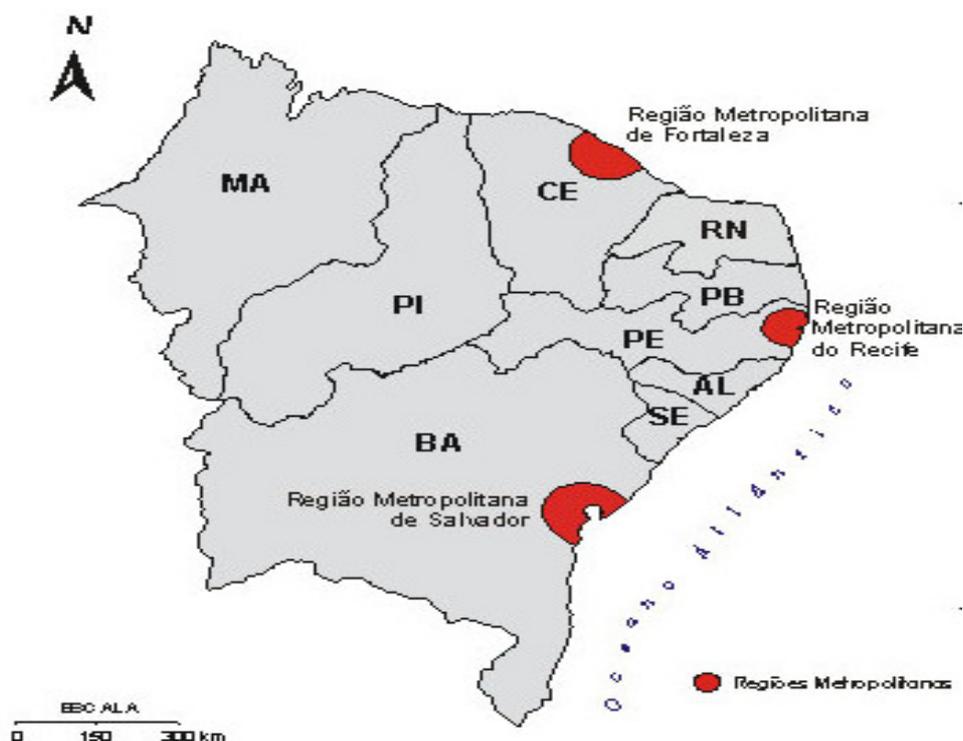
**Região Metropolitana de Fortaleza** - localizada no estado brasileiro do Ceará, foi instituída pela Lei Complementar Federal nº 14, de 8 de junho de 1973 e é constituída por 13 municípios. Formada inicialmente por apenas cinco cidades, Fortaleza, Caucaia, Maranguape, Pacatuba e Aquiraz, tinha uma população em torno de 1 milhão de habitantes. Em 1986, pela Lei Federal - LCF 52/86, Maracanaú passou a fazer parte da RMF. Em 1991, pela Lei Estadual - LE nº 11.845 foram adicionados mais dois municípios - Eusébio e Guaiúba e, finalmente, em 1999 mais 5 cidades passaram a integrar a região metropolitana: Itaitinga, Chorozinho, Pacajus, Horizonte e São Gonçalo do Amarante através da Lei Estadual - LE nº 18/99. Assim, a Região Metropolitana de Fortaleza passou a constituir uma área geográfica de 4.872km<sup>2</sup> e no ano de 2004 apresentava uma densidade demográfica de 676,50hab/km<sup>2</sup> frente a uma população total de 3.295.915 habitantes. Em relação, a Metropolitana de Fortaleza, verificou-se nas últimas

décadas uma significativa expansão das atividades de turismo, e no que se refere à infraestrutura, pode ser citado o Complexo Portuário do Pecém que situa-se entre os municípios de Caucaia e São Gonçalo do Amarante, configurando um dos mais importantes do país.

**Região Metropolitana do Recife** - tem em sua localização geográfica um local estratégico não só para o Estado de Pernambuco, como para vários estados da região Nordeste. Criada pela Lei Complementar Federal nº 14/73, de 08/06/1973, consta entre as primeiras Regiões Metropolitanas do Brasil. É formada pelos municípios de Jaboatão dos Guararapes, Olinda, Paulista, Abreu e Lima, Igarassu, Camaragibe, Cabo de Santo Agostinho, São Lourenço da Mata, Araçoiaba, Ilha de Itamaracá, Ipojuca, Moreno, Itapissuma e Recife, perfazendo uma área geográfica de 2.768km<sup>2</sup> e uma densidade demográfica de aproximadamente 1.286,32hab/km<sup>2</sup>, possuía uma população de 3.560.552 habitantes, no ano de 2004. Sua infraestrutura é muito importante, podendo ser citados: Aeroporto Internacional dos Guararapes - Gilberto Freyre, um dos portos mais modernos do país, o Porto de Suape, um dos centros médicos hospitalares mais respeitados do país, pólos industriais, centros comerciais e complexos turísticos e hoteleiros, com a perspectiva da instalação de uma refinaria de petróleo e de estaleiro, investimentos futuros que virão a contribuir para o maior desenvolvimento da região, principalmente a metropolitana.

**Região Metropolitana de Salvador** - foi instituída pela Lei Complementar Federal nº 14, de 8 de junho de 1973. A Região Metropolitana de Salvador, com uma população de 3.298.592 habitantes, ocupa uma área 2.339,6 km<sup>2</sup> e, em 2004, segundo o IBGE possuía uma densidade demográfica de aproximadamente 1.409,90hab/km<sup>2</sup>. Destacam-se nesta região metropolitana as atividades do Pólo Petroquímico de Camaçari, a fábrica de automóvel FORD, além das atividades especialmente focadas para o turismo. A Região Metropolitana de Salvador

é composta dos municípios de: Camaçari, Candeias, Dias d'Ávila, Itaparica, Lauro de Freitas, Madre de Deus, Salvador, São Francisco do Conde, Simões Filho e Vera Cruz.



**Figura 1 - Regiões Metropolitanas do Nordeste Brasileiro.**

Elaborado por: Josué Alencar Bezerra, 2003.

Fonte: IBGE, 1998

Como ocorreu na maioria dos grandes centros, o desenvolvimento urbano das Regiões Metropolitanas do Brasil aconteceu sem um planejamento consistente, até os anos 70 do século passado. A especulação imobiliária fez com que as populações de baixa renda migrassem para a periferia, onde existia maior carência de infra-estrutura urbana. Por outro lado, o núcleo central tornou-se pólo de atividades econômico-financeiras, gerando uma grande concentração de empregos, transformando-se em um ponto atrativo para a população, a qual, conseqüentemente, passou a sentir a necessidade de um bom sistema de transporte em virtude das distâncias de deslocamento com que se defrontaram.

De acordo com um estudo sobre urbanização na periferia no mundo globalizado, elaborado por Maricato (2000), o crescimento geográfico da periferia em relação ao crescimento dos núcleos centrais, nas grandes Regiões Metropolitanas do Brasil, apresentou uma trajetória crescente. Tal estudo revela que entre os períodos de 1991 e 1996 a média de crescimento do núcleo central e das periferias foi de 3,1% e 14,7%, respectivamente. Já em relação às periferias metropolitanas do Nordeste, a que mais cresceu foi Salvador, com 18,10%.

A concentração populacional nas metrópoles brasileiras é uma realidade irrefutável. Isso pode ser verificado através da tabela 12, que demonstra o crescimento populacional entre os anos de 1991 e 2004 das Regiões Metropolitanas estudadas, dentro da Região Nordeste do Brasil.

**Tabela 12**  
**População das Regiões Metropolitanas do Nordeste, em 1991 e 2004**

Regiões Metropolitanas	1991	2004	Δ%
Região Metropolitana de Fortaleza	2.307.017	3.295.915	42,86%
Região Metropolitana do Recife	2.874.555	3.560.552	23,86%
Região Metropolitana de Salvador	2.496.521	3.298.592	32,12%

Fonte: IBGE: Anuário Estático de 1995, ref. 2004, <http://www.sidra.ibge.gov.br> Acesso: 20/05/06

Segundo o IBGE, “A Constituição Brasileira de 1988, em seu artigo 25, atribui aos Estados, mediante lei complementar, a instituição de Regiões Metropolitanas, constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes<sup>31</sup>, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum”. Sendo assim, os Estados podem alterar a composição das mesmas, ou seja, incluir ou excluir municípios de acordo com seus interesses.

<sup>31</sup> Contíguo à fronteira de uma região.

Esta alteração pode ser verificada, por exemplo, através da Lei Complementar Estadual nº 018, de 29 de dezembro de 1999, que introduziu na composição da Região Metropolitana de Fortaleza cinco municípios, ou seja, quando passamos a analisar o período de 1991 a 2004 o crescimento de 42,86% reflete essa nova composição ampliada.

Para os autores Marques e Torres (2004), as famílias com renda inferior a um quarto de salário mínimo podem ser definidas como um dos tipos de aglomeração urbana. Em 2001, no Brasil, 19,10% da população das Regiões Metropolitanas encontravam-se nesta situação. Desse contingente, 46,60% viviam em regiões urbanas não metropolitanas e 34,30% na zona rural. Na região Nordeste, grande parte da população pobre com essa característica situa-se na zona rural, representando aproximadamente 45,16%. Na região Sudeste, a população metropolitana que vive com um quarto de salário mínimo fica em torno de 38,78%.

ROCHA (2005) estudou a proporção de *pobres* no Brasil e regiões de acordo com dados da PNAD para os anos de 1999 e 2001. Mostrou que a participação de pobres na área metropolitana representava 32,12% e 33,39%, nos referidos anos. Em termos de distribuição, 45,95% e 48,74% desses pobres viviam na área urbana, enquanto a área rural apresentava valores de 21,93% e 17,87%, respectivamente.

A mesma autora verificou que tanto em proporção como em participação o Nordeste apresentou contingentes de pobres superiores em relação às outras regiões do país. Além disso, constatou que a pobreza rural apresentou uma pequena queda, enquanto a metropolitana e a urbana registraram aumento em seus números.

No ano de 2004, segundo o IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - no momento em que se analisa a porcentagem de *pobres* no Brasil e no Brasil metropolitano, cujos valores registrados foram de 31,7% e 26,7%, as regiões metropolitanas do Nordeste - Recife, Salvador e Fortaleza - apresentaram os maiores percentuais, ficando com 51,08%, 43,07% e

41,18%, respectivamente. Estes números deixam evidenciada a precariedade dessas regiões, tem em vista que apresentaram a maior proporção de pobres em relação às outras regiões, no mesmo período.

Haja vista que São Paulo e Belo Horizonte registram valores relativos de 16,9% e 19,4%, respectivamente, mostrando que as graves diferenças regionais do país continuam persistentes.

A tabela 13, a seguir, mostra a realidade em números das *famílias pobres* nas Regiões Metropolitanas do Nordeste, nos períodos de 2001 e 2004. Chamamos a atenção para a Região Metropolitana de Salvador, que apresentou um quadro decrescente na proporção de famílias pobres, em todas as cidades que compõe a RMS, nos anos em foco: Camaçari (-7,4%), Candeias (-4,0%), Dias d'Ávila (-7,7%), Itaparica (-5,8 %), Lauro de Freitas (-9%), Madre de Deus (-6,3% ), Salvador(-4,7% ), São Francisco do Conde (-6,2%), Simões Filho (-6,2% ) e Vera Cruz (-6,7%), taxas estas que acumuladas representam um desempenho muito superior ao do Brasil (-0,99%).

**Tabela 13**  
**População e variação relativa das famílias na linha de pobreza nas Regiões Metropolitanas do Nordeste do Brasil, entre 2001 e 2004.**

Regiões	População	População	Famílias	Famílias	%	%	Δ %
Metropolitanas	2001	2004	linha de	linha de	Famílias	Famílias	2001/2004
			pobreza	pobreza	pobres	pobres	
			2001	2004	2001	2004	
Fortaleza-CE	3.064.271	3.295.915	236.113	253.178	7,70	7,68	7,23
Recife-PE	3.394.588	3.560.552	267.571	287.300	7,90	8,06	7,37
Salvador-BA	3.093.260	3.298.592	226.226	214.398	7,31	6,50	-5,23
<b>Brasil</b>	<b>169.369.557</b>	<b>182.060.108</b>	<b>11.210.603</b>	<b>11.105.744</b>	<b>6,62</b>	<b>6,10</b>	<b>-0,99</b>

Fonte: IBGE: <http://www.sidra.ibge.gov.br> Acesso: 20/05/06

Mesmo quando se analisa separadamente a variação, tanto do ano de 2001 como a do ano de 2004, Salvador foi a região metropolitana, dentre as analisadas, que apresentou o menor índice percentual no quesito proporção de famílias pobres. Em contraste a essa realidade, a Região Metropolitana do Recife ocupa uma posição contrária, ou seja, apresentou o maior índice, no período em referência.

Além dos índices de crescimento urbano das Regiões Metropolitanas do Brasil, outros indicadores podem e devem ser analisados no sentido de demonstrar a qualidade de vida da população. A disponibilidade de serviços básicos, por exemplo, em relação ao total de domicílios denuncia o estado de bem-estar de um núcleo populacional. Outros fatores mencionados são a exposição de barreiras e, mesmo, os deslizamentos de barreiras dos morros do Recife, bem como as condições de vulnerabilidades e risco a que estão submetidas as populações em relação a doenças resultantes da falta de acesso a serviços de saneamento, coleta de lixo e, ainda, pela falta de proteção policial.

Compreendem-se como serviços básicos de infra-estrutura domiciliar a disponibilidade e qualidade de água encanada, iluminação elétrica e instalação sanitária de rede geral, entre outros. Neste sentido, a pesquisa realizada a partir de uma amostra decenal entre 1970 e 2000<sup>32</sup>, nas Regiões Metropolitanas do Nordeste, aponta Fortaleza como a metrópole que demonstrou uma melhor evolução no quesito água canalizada. Efetivamente, a pesquisa em tela apontou que, apesar de Fortaleza apresentar, em 1970, apenas 11,42% dos domicílios com água canalizada, essa porcentagem se elevou para 77,68%, em 2000. Contudo, a despeito dessa evolução, Fortaleza ainda é a Região Metropolitana do Nordeste que apresenta o menor índice

---

<sup>32</sup> [www.ipeadata.gov.br](http://www.ipeadata.gov.br). Acesso: 12/08/2005.

diante das outras Regiões Metropolitanas, como Salvador (93,24%) e Recife (83,37%). No que se diz respeito a instalação sanitária em rede geral, a Região Metropolitana do Recife registrou apenas 33,77% de domicílios atendidos por esse serviço, no ano de 2000, Fortaleza 37,92% e Salvador 67,23%. Ressalta-se, ainda, que passando à análise dos dados dos anos seguintes, de 2001 a 2004, pode-se considerar que a situação não se alterou, conforme tabela 14.

**Tabela 14**

**Infra-estrutura de serviços básicos de água, esgoto e lixo no Brasil, Nordeste e Regiões Metropolitanas de Fortaleza, Recife e Salvador, 2001 a 2004.**

Serviços gerais, segundo as áreas geográficas	Participação dos serviços gerais (%), segundo os anos			
<b>Água com canalização interna</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>
Brasil	77,83	79,12	79,67	79,61
Brasil Metropolitanano	96,2	96,8	96,8	97,30
Nordeste	62,02	64,03	65,38	66,65
Fortaleza	79,03	80,7	81,84	84,37
Recife	84,47	85,4	85,52	86,08
Salvador	93,91	95,26	95,02	96,26
<b>Esgotamento sanitário com rede coletora</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>
Brasil	45,41	46,46	47,97	48,03
Brasil Metropolitanano	84,10	84,50	85,80	85,50
Nordeste	22,01	24,26	25,76	27,54
<b>Continuação da tabela 14</b>				
Fortaleza	33,32	40,39	39,69	47,47
Recife	30,87	35,57	37,81	35,76
Salvador	60,61	72,48	72,48	73,14
<b>Lixo coletado diariamente</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>
Brasil	75,55	76,5	78,16	77,18
Brasil Metropolitanano	96,70	97,50	97,70	97,70
Nordeste	56,16	57,01	59,05	58,90
Fortaleza	82,31	83	79,31	81,24
Recife	79,82	79,08	74,14	79,13
Salvador	56,24	54,19	59,55	56,72

Fonte: IBGE: <http://www.sidra.ibge.gov.br> Acesso: 21/05/06

O que fica evidenciado é que tanto o Brasil quanto a Região Nordeste ainda sofrem com a falta de saneamento básico, sendo este serviço o mais precário dentre os três analisados. Vale salientar que esta variável “esgotamento sanitário”, segundo os especialistas em saúde, é a que mais contribui diretamente na evolução das doenças, principalmente das populações mais carentes.

A Região Metropolitana de Salvador foi a que mostrou melhor desempenho em termos de infra-estrutura analisada, perdendo, apenas no tocante à coleta de lixo, mas, mesmo assim, fica acima da média. Na variável saneamento básico, Salvador ficou bem acima das outras metrópoles, não só da região Nordeste e como do próprio país.

Estes dados demonstram, de imediato, uma situação de desconforto na população que provavelmente se concentra nos núcleos de pobreza como favelas, palafitas, e outras moradias precárias.

Pelo que se observa, a ausência de serviços básicos de infra-estrutura afeta, enormemente, o ambiente habitacional que, no caso, é formado de moradias inadequadas, ocupadas pela população pobre expulsa do campo, formando assim uma grande sociedade de favelados. Essa situação decorrente da falta de acesso a serviços básicos denuncia uma das faces mais perversas da pobreza urbana.

O quadro acima descrito apresenta características vivenciadas principalmente pelas sociedades dependentes e que geram, em um único momento, três fenômenos com conseqüências nefastas para estas sociedades:

- i) A marginalidade como conseqüência de uma desigualdade social, persistente e cada vez maior, levando uma superpopulação em direção a espaços cada vez

mais abandonados pelo Estado na sua obrigação de promover a “segurança pública” para sua sociedade;

- ii) A conseqüência de uma urbanização perversa, que está embutida dentro de uma “*problemática da marginalidade ecológica*”;
- iii) O estímulo ao consumo por parte do sistema capitalista, levando parte dessa população a sentir o dever e o direito de consumir aos cada vez mais produtos, seja da maneira que for .

Esses fenômenos trazem consigo as condições subhumanas de convivência e outros problemas advindos da promiscuidade da aglomeração como, por exemplo, a violência, além de outras desvantagens que geram inércia e descrédito. Esta realidade vem conjuntamente com o vazio e a ausência de qualquer tipo de projeto de vida, ou mesmo um sonho de grande parte dos habitantes jovens deste meio, onde, contudo, contraditoriamente, convivem muitos outros jovens que, no seu dia-a-dia, cumprem com suas obrigações mais cedo do que o necessário e tentam manter-se longe desta violência.

Este é apenas um ponto das conseqüências da *segregação urbana*, aliás este é apenas um ponto dentre muitos que acarretam outros de proporções maiores, obtendo como resultado final à chamada *violência jovem* .

### **3.2 A violência urbana**

Para analisar o que significa bem-estar ou boa qualidade de vida e o que representa para uma grande diversidade de grupos e comunidades é preciso analisar suas condições de sobrevivência. Os grupos e comunidades menos favorecidos tendem a fazer uma relação entre

qualidade de vida e a sua precária realidade de vida, identificando-se com a pobreza, e freqüentemente associam o bem-estar à segurança, ou seja, ao nível em que suas vidas estão protegidas pela vulnerabilidade do meio em que vivem.

O emprego e a renda fixa são variáveis que espelham, para os marginalizados, o sentimento de que, dispondo desses fatores, é possível ter acesso à segurança e à proteção de suas vidas e de seus familiares.

O IETS – Instituto de Estudos do Trabalho e Sociedade, apresentou a evolução na taxa de desemprego de pessoas com 15 anos ou mais, nas Regiões Metropolitanas, entre 2001 a 2004, conforme podemos constatar na tabela 15.

**Tabela 15**  
**Taxa de desemprego das pessoas com 15 anos ou mais no Brasil e nas Regiões Metropolitanas, de 2001 a 2004 (%)**

	2001	2002	2003	2004
<b>Brasil</b>	12,6	13,0	13,8	13,1
Belém	14,2	13,1	11,9	11,9
<b>Salvador</b>	<b>15,5</b>	<b>19,3</b>	<b>19,8</b>	<b>19,3</b>
<b>Fortaleza</b>	<b>12,0</b>	<b>13,5</b>	<b>13,6</b>	<b>13,2</b>
<b>Recife</b>	<b>14,0</b>	<b>14,9</b>	<b>17,6</b>	<b>17,8</b>
Distrito Federal	14,4	14,0	13,7	14,2
Belo Horizonte	12,6	12,0	11,4	12,0
Rio de Janeiro	12,5	12,2	13,5	11,8
São Paulo	12,9	13,3	14,6	13,8
Curitiba	9,3	8,8	9,2	8,0
Porto Alegre	8,6	9,9	9,9	8,8

Fonte: IETS a partir dos microdados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio – PNAD/IBGE <http://www.iets.org.br>  
Acesso: 02/06/06.

Verificamos que as três Regiões Metropolitanas do Nordeste são as regiões que apresentam crescimento deste o ano de 2001, na taxa de desemprego, estando em Salvador o maior percentual de desemprego dentre elas, nos últimos três anos.

Os domicílios cujos membros têm um emprego fixo ou acesso a algum outro tipo de remuneração, a qual, muitas vezes, é representada pela renda do idoso da família, mesmo não sendo ele o chefe da família, são considerados como aqueles mais seguros, ou menos vulneráveis. Para a maioria da sociedade do país, a insegurança aumentou e atinge de forma perversa as classes sociais de todos os níveis.

Um relatório do Banco Mundial (2000, p. 24) referente ao Brasil e intitulado “Vozes dos Pobres” levantou divergências entre conceitos de níveis de bem-estar entre os jovens e os adultos.

*O critério utilizado pelos grupos de jovens para comparar mudanças temporais nos níveis de bem-estar varia consideravelmente daqueles utilizados pelos grupos de homens e mulheres idosas. Para os jovens consultados, os critérios incluem aspectos relativos à infra-estrutura urbana e habitação, posse de eletrodomésticos, carros e acesso a lazer. E para o grupo de homens adultos, as principais razões para a redução nos níveis de bem-estar estão diretamente relacionados com o declínio das ofertas de emprego .*

Essas mudanças de comportamento consistem uma herança do processo acelerado e desorganizado de urbanização da sociedade brasileira nos últimos anos 70, que trouxe à tona uma das características mais perversas da pobreza urbana: a violência.

Esse fenômeno tem como característica principal a mortalidade por causas externas explicadas por homicídio, suicídio e acidentes de trânsito (JÚNIOR,2004). O processo do fenômeno urbano pode ser identificado sob a ótica das causas externas no agravamento da vida social no ano de 1991 e 2002 tanto nas Regiões Metropolitanas do Nordeste brasileiro, como em todo o Brasil. Segundo IPEA – Instituto de Economia Aplicada, no Brasil no ano de 1991 e 2002, foram registrados 30.510 e 49.587 óbitos decorrentes de homicídios e infelizmente, a Região Metropolitana do Recife foi a que apresentou a pior condição em números absolutos, tanto no ano de 1991 como em 2002, com 1.552 e 2.534, respectivamente. Fortaleza, em 1991,

registrou 426 óbitos por homicídios e em 2002 esses números cresceram para 860. Salvador foi a Região Metropolitana estudada a que apresentou um menor índice de homicídios no mesmo período, em 1991 e 2002, com 43 e 690 respectivamente.

Pode-se deduzir daí que no período entre 1991 e 2002 os homicídios no Brasil cresceram a uma taxa de 62,53% e a região que apresentou a pior condição, nesse sentido, foi a Região Metropolitana de Salvador com 1.500%, Fortaleza e Recife com 101% e 63,27% respectivamente. Complementando essas informações constatou-se que todas essas regiões metropolitanas obtiveram índices maiores do que registrado para o Brasil. Na tentativa de dar mais segurança aos dados até agora informados, procuramos trabalhar, ainda, com outros dois componentes da mortalidade: o suicídio e acidente de trânsito.

O registro do IPEA de um aumento na ordem de 49,29% no número de suicídios é um dado evidente do papel dessa forma de mortalidade no Brasil entre o período de 1991 e 2002. No tocante à Região Metropolitana de Fortaleza, foi apresentado um quadro preocupante por se verificada um crescimento na taxa de suicídio em torno de 175%, enquanto a de Recife registrou uma redução nos números que se referem a esta variável de aproximadamente 24%.

Dentro da mesma linha de raciocínio, pode-se verificar uma queda na taxa de vítimas fatais de acidentes de trânsito no país, no período de 1991 e 2002. Como evidência da importância do Novo Código de Trânsito<sup>33</sup>, a Região Metropolitana de Recife, dentre as outras, foi a que apresentou uma queda de aproximadamente 10%, embora mantenha altos índices de mortalidade vítimas de acidente de trânsito, em números absolutos.

Diante dos dados acima expostos, verifica-se que a violência definida pelas três óticas no Brasil apresentou um aumento substancial, sendo a mortalidade por homicídios o registro de

---

<sup>33</sup> Sancionada através da Lei nº 9.503 em 23 de setembro de 1997.

maior incidência. Assim, tentou-se construir um quadro – a partir de dados secundários – que explicita melhor a violência nos grandes centros urbanos de 1991 a 2002.

No Brasil, entre os anos de 1991 e 2002, foram registradas 497.828 mortes relacionadas a homicídios, sendo que 8,25% ocorreram nas Regiões Metropolitanas do Nordeste.

Do total de homicídios registrados entre 1991 e 2002 a Região Metropolitana do Recife é a mais violenta do Nordeste, com uma participação de 63,65% do total registrado na região, representando em números absolutos o total de 26.118. Os homicídios na região Sudeste respondem por 42,30% daquele ocorridos no país, no referido período, ficando a Região Metropolitana de São Paulo com a maior ocorrência tanto dentro da sua região, como em relação ao país.

Como se não bastassem as informações anteriormente levantadas, pode-se recorrer a outros indicadores não menos alarmantes, como os homicídios de jovens na idade de 15 a 29 anos.

Os homicídios nesta faixa de idade representaram 52,78% do total dos ocorridos no país. Em relação à região Nordeste, a Região Metropolitana do Recife apresentou um quadro particularmente preocupante, ou seja, 63% dos homicídios estavam na faixa de 15 a 29 anos.

MARICATO (2000)<sup>34</sup> relaciona a violência à realidade de uma sociedade marcada por profundas desigualdades sociais, evidenciando uma forte correlação entre a espacialidade e a violência. A autora discorre sobre as áreas mais violentas, cujas características são níveis baixos de renda e escolaridade, maior proporção de negros entre os moradores, maior número de moradores de favelas, piores condições de moradia e ambiente urbano.

---

<sup>34</sup> <http://www.scielo.br/pdf/spp/v14n4/9749.pdf> . Acesso: 03/08/2005

Diante disso, acompanhando a leitura de MARQUES e TORRES (2004), percebe-se a importância de se estudar a pobreza urbana e o impacto das Políticas Públicas nessas regiões, onde a miséria se apresenta de forma mais cruel, levando um enorme contingente humano a se deparar não só com a pobreza material, mas também com uma feroz discriminação por parte da camada mais favorecida da sociedade urbana. Os autores ainda se referem à grande importância de estudos sobre a questão do espaço urbano com a finalidade de quantificar e qualificar a pobreza do Brasil. Alegam que, para este estudo, é fundamental se aprofundar em dois aspectos: os problemas intra-urbanos e a localização espacial.

Diante de tais evidências, os autores em tela debatem a pobreza urbana e metropolitana no Brasil, denominando a mesma como “duplo padrão”, pois se por um lado existe uma pobreza rural significativa, principalmente na região nordestina, por outro lado, existem regiões ricas com um elevado número de pobres e excluídos.

Embora exista uma enorme necessidade de se enfrentar a pobreza rural através de políticas públicas, torna-se mais importante ainda focar essas políticas para a pobreza metropolitana, em caráter de urgência, devido à grandeza e perversidade da pobreza aí localizada, conforme já foi discutido.

A magnitude da pobreza urbana está atrelada a suas características específicas, tais como: difícil acesso a serviços sociais, custo de vida nas Regiões Metropolitanas, custo alto de habitação, ou seja, os desafios das políticas sociais estão justamente na questão do enfrentamento dessas “externalidades negativas” (TORRES E MARQUES, 2004).

Além desses fatores, uma outra questão, decorrente, é a imensa dificuldade de inserção desses habitantes no mercado formal. Essa barreira conduz a grande maioria dessas pessoas para a informalidade que, por suas características próprias, pode gerar rendimentos estritamente baixos, muitas vezes insuficiente para cobrir as despesas básicas de uma família.

Deduz-se, portanto, que o papel do Gasto Social deve ter em vista tentar amenizar este quadro através de ações voltadas para as necessidades fundamentais de sobrevivência, tais como alimentação, vestuário, moradia, etc., focalizando a realidade de cada comunidade no sentido de enfrentar com mais eficiência e eficácia estas externalidades negativas.

Neste sentido, pode-se insistir, no debate que os gastos sociais devem significar transferências de renda para os indivíduos e isso pode acontecer, fundamentalmente, por meio de duas vias: as transferências diretas e os serviços sociais.

HERRÁN (2005) analisa que a pobreza está diretamente relacionada com a desigualdade de renda, logo um planejamento de médio e longo prazo de políticas redistributivas eficientes teriam um importante papel na redução da pobreza .

Partindo do ponto de vista de que a população pobre rural nordestina é maior do que a população pobre metropolitana nordestina, abre-se um debate sobre a proporção ou a dimensão dessa pobreza. A pobreza metropolitana tende a ser muito mais agressiva e discriminatória do que a rural. É uma pobreza com alto grau de perversidade, em que famílias inteiras que migram para essas regiões ficam diante de outros problemas que até então não tinham se deparado.

Diante do exposto, fica evidente a importância do papel do Estado como regulador das externalidades negativas, cuja finalidade será amenizar o máximo possível o impacto dessas externalidades junto à grande parcela da população menos favorecida que vive nos grandes centros urbanos.

#### 4. METODOLOGIA

O objeto central do estudo sobre incidência do gasto social é mostrar como este gasto interfere na distribuição de renda da população, principalmente se estão melhorando as condições de vida das famílias de baixa renda.

Foi utilizado como instrumento para se obter os dados numéricos e, a partir daí, poder analisar o grau da incidência destes gastos, a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD (Suplemento Complementar em Transferências de Renda de Programas Sociais e Educação) – 2004. A escolha da pesquisa mencionada está atrelada ao seu conteúdo, ou seja, a mesma é composta de algumas variáveis que estão sendo estudadas no atual trabalho. Foram utilizados os dados em nível familiar e dados em nível pessoal, possíveis de serem cruzados, quando se utiliza os microdados da pesquisa em referência.

Porém, esses dados possuem elementos que vieram trazer limitações à pesquisa, podendo-se aqui levantar algumas delas, tais como: as variáveis que se referem às transferências de programas sociais não possuem os valores, com que cada família foi beneficiada, apenas se a mesma recebeu ou não. Diante desse fato, utiliza-se como ferramentas do atual trabalho pesquisas efetuadas via internet, junto aos sites dos órgãos federais, para obter uma leitura exata de cada programa e seus valores no ano de 2004.

Embora, o mesmo instituto possua uma pesquisa denominada de Censo, no ano de 2000, sendo a mesma muito mais abrangente no que se refere ao tamanho da amostra, a PNAD de 2004 apresenta em sua metodologia novas variáveis que são pontos de estudo do atual trabalho e que o Censo de 2000 ainda não possuía. Na variável seguro desemprego, também foi constatada a mesma limitação e, assim, foi estabelecida o valor de acordo com o salário mínimo do ano em referência.

Este estudo depara-se com outra limitação, ao trabalhar-se a variável “pensão”, pois, a mesma abrange somente os beneficiários das Forças Armadas, do INSS (inclusive do FUNRURAL), não levando em consideração os outros tipos de pensão que também compõem os gastos sociais do governo no âmbito da Previdência Privada, tais como: auxílio maternidade, auxílio doença, etc.

A PNAD do ano de 2004 efetuada pelo IBGE, tem uma novidade em sua amostra suplementar no que se refere à transferência de renda direta ou recebimento de dinheiro de programas sociais por algum membro do domicílio ou família, efetuadas pelo governo no mês de referência da pesquisa (setembro de 2004), tais como: Auxílio-Gás; Bolsa-Família; Cartão Alimentação do Programa Fome Zero; Bolsa-Alimentação; Benefício Assistência de Prestação Continuada – BPC – LOAS; Bolsa-Escola; Programa de Erradicação do Trabalho Infantil – PETI ou de algum outro Programa Social do Governo Federal, Estadual ou Municipal

O questionário traz avanços na área de transferência de renda de programas sociais, porém sua aplicação mostrou-se limitada. O IBGE, devido a problemas nas respostas das variáveis que compõem este programa, sugere que os mesmos não sejam tratados de forma desagregada. Tal fato se deve a algumas famílias não saberem especificar exatamente o programa em que estão inseridos, ou mesmo, caso recebam renda de mais de um programa, as mesmas não souberam definir os valores exatos de cada um deles em que eram beneficiadas.

Levando-se em conta tais limitações, as informações foram agrupadas em variáveis, da seguinte forma:

- Renda per capita domiciliar/ Renda própria: é a renda de todas as fontes dividida pelo número de componentes da família (excluindo pensionistas, empregados domésticos e parentes, e crianças com menos de 10 de idade).

- Pensão e seguro desemprego denominamos de TLT – transferência ligadas ao trabalho. Como mencionado anteriormente, a variável pensão tem o seu valor indicado na pesquisa, porém à variável seguro desemprego atribuiu-se o valor do salário mínimo, vigente no mês de referência da pesquisa, que era de R\$ 260,00.

- Às transferências de renda de programas sociais – TRPS, foram atribuídos, para cada programa, valores coletados através do site do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) na internet, conforme mencionado no capítulo anterior.

A metodologia para valorar a produção de bens e serviços sociais se define em valor de gasto unitário, a variável que constituirá o quesito “*serviços sociais*” será a Educação e a mesma será construída da seguinte maneira:

- Merenda escolar: o valor foi obtido no site do Ministério de Educação – MEC, o abrangendo nesta variável, alunos da pré-escola e do ensino fundamental, o valor imputado elevou-se em 15,38%, passando de R\$ 0,13 para R\$ 0,15 por aluno/dia, conforme divulgado pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE<sup>35</sup>. Calculou-se o benefício mensal de R\$ 4,00, em agosto de 2004<sup>36</sup>.

*O gasto médio por aluno/ano, e assim se obtém o gasto médio unitário mensal. O valor do gasto médio por aluno do ensino fundamental e médio é fornecido pelo Ministério da Educação. O número de alunos se dará por intermédio da variável matrícula no ensino fundamental e médio no ano de 2004<sup>37</sup>.*

---

<sup>35</sup> [http://www.fnde.gov.br/home/index.jsp?arquivo=/alimentacao\\_escolar/alimentacao\\_esc.html#dadosesta](http://www.fnde.gov.br/home/index.jsp?arquivo=/alimentacao_escolar/alimentacao_esc.html#dadosesta)  
Acesso 01/07/06.

<sup>36</sup> O valor 0,15 x 26 (dias úteis) ≈ R\$4,00

<sup>37</sup> <http://www.fnde.gov.br> Acesso: 01/07/06.

Para esse estudo, primeiramente as famílias são ordenadas de forma crescente de acordo com suas rendas. Isso, em vista do objetivo que é poder confirmar se essas famílias estão sendo as principais beneficiadas sob a ótica dos objetivos centrais da política social em pauta.

Ressalta-se que os estudos de impacto redistributivo dos gastos sociais utilizam três definições para renda, conforme SOARES (1999, p.10):

i) a primeira se refere à renda própria ou autônoma, ou seja, a renda proveniente do próprio trabalho, aluguéis, pensões alimentícias, etc.;

ii) a segunda definição de renda é a monetária, que é o resultado da soma da renda própria mais as transferências em dinheiro de programas sociais efetuado pelo governo;

iii) a terceira definição é o conceito de renda total que é o resultado da soma da renda monetária mais os subsídios sociais em forma de bens e serviços, como por exemplo alimentação escolar.

Temos que levar em consideração outra observação que foi a ‘variável aposentadoria’, sendo a mesma inclusa já como renda própria da família. Embora seja um assunto muito complexo e de grande divergência (SOARES, 1999), seguiu-se a definição de que as aposentadorias, embora possam ter que ser complementadas através de recursos públicos, leva em consideração que as mesmas já foram “pagas” no passado pelo cidadão, através da sua contribuição social descontada em sua carteira de trabalho.<sup>38</sup>

Diante dessa classificação, será analisado o efeito dos gastos sociais relativos a transferências mais a valoração de outro componente social – a merenda escolar - sobre a renda própria, dada como renda inicial.

---

<sup>38</sup> Nota-se que, no caso do Brasil, nessa contribuição não incluiu a aposentadoria rural e nem as pensões.

A descrição matemática de cada variável é demonstrada a seguir:

$$Y_t = Y_m + M_t$$

onde:

$$Y_t = \text{renda total}$$

A renda monetária é definida da seguinte forma:

$$Y_m = RP + TLT + TRPS$$

sendo que:

$Y_m$  = renda monetária é a renda própria da família, proveniente de todas as fontes, inclusive a aposentadoria + pensões e seguro desemprego - TLT – transferência ligada ao trabalho + as transferências de renda dos programas sociais – TRPS

$$M_t = \text{merenda escolar}$$

As famílias serão ordenadas de acordo com sua *renda própria per capita sem as transferências e serviços sociais – RPST* e classificadas do menor ao maior nível de renda, divididas por decís (10%) e assim perfazendo todos os níveis com o mesmo peso. Desse modo, os primeiros decís correspondem às famílias de menor renda e os últimos decís correspondem às famílias de maior renda. Este ordenamento levará em consideração o conceito atribuído por IRARRÁZAVAL (1994, p.16) segundo o qual a *renda própria per capita* da família pode ser obtida através da renda própria total da família dividida pelo número de pessoas que compõem a família.

Complementando a parte metodológica deste trabalho, recorreremos a VÉLEZ (1996, p.49), cujo estudo enfoca os gastos sociais na Colômbia – educação, saúde e seguridade social - utiliza como medida para o impacto redistributivo dos gastos sociais os indicadores de desigualdade, concentração e de progressividade, a saber:

- **O índice de Gini (G)** - A partir da variável “renda própria per capita familiar”, na qual classifica-se de forma crescente e acumulada, construímos os níveis de renda das famílias, que passamos a chamar de decís (1 a 10), ou seja, os primeiros decís representam as famílias de baixa renda e os últimos caracterizam as famílias que possuem as maiores rendas per capita. Logo, a distribuição de renda é identificada em cada decil (do primeiro ao último), bem como sua representação gráfica se dá através da Curva de Lorenz –  $L(p)$ . Ela representa a porcentagem da população ( $p\%$ ) que detém a maior parcela da renda distribuída no país. O gráfico de representação da riqueza, a seguir, demonstra que quanto maior for a área de concentração maior será a concentração de renda e quanto menor for esta área, a distribuição de renda do país se mostrará mais igualitária. Desse modo, a *Curva de Lorenz* é representada pela curva abaixo da diagonal que indica distribuição igualitária e quanto mais próximo de 1, a relação entre as duas áreas reflete a maior concentração. O coeficiente de Gini corresponde à área entre a Curva de Lorenz e a diagonal de distribuição igualitária, ou seja,

$$G = 1 + \frac{1}{N} - \frac{2}{\mu N^2} \sum Y_i (N + 1 - i)$$

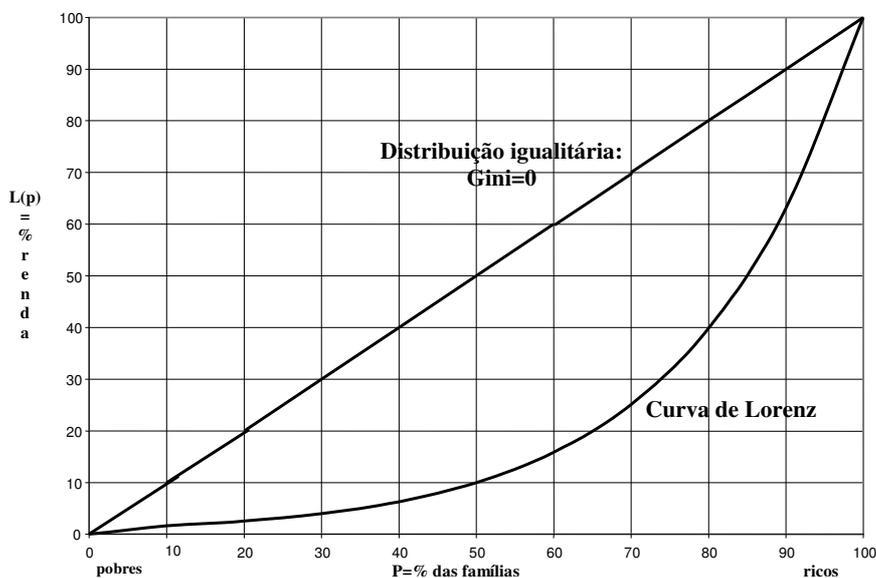
Onde:

$N$  → número de pessoas ou nível de renda;

$i$  → indica o número da ordem da pessoa no nível de renda, ou seja, decil:  $i = 1, \dots, 10$ .

$\mu$  → é a renda média da economia;

$Y$  → renda da pessoa no nível de  $i$ , ou seja,  $Y_1$  representa a renda no primeiro decil o mais pobre e  $Y_{10}$  a renda no decil mais rico.



**Figura 2: Curva de Lorenz e o Coeficiente Gini**

Elaboração Própria

Tomamos como referência o estudo de VÉLEZ (1994, p. 50) cujos, indicadores adotados para medir os impactos redistributivos dos gastos sociais fundamentam a metodologia adotada neste trabalho. Segundo o autor,

*Para medir a progressividade relativa de um subsídio em relação à distribuição de renda, é utilizado o coeficiente de progressividade,  $P_s$ , que é igual à diferença entre o coeficiente de concentração dos subsídios,  $C_s$ , e o coeficiente de Gini,  $G$ , na distribuição de renda.*  
(VÉLEZ, 1994, p. 50. Tradução livre)

Assim, em seu estudo, VÉLEZ calcula a diferença entre índice de Gini antes da introdução dos gastos sociais e após a introdução dos gastos sociais. Pressupondo que a maior progressividade, indica que a maior parte dos gastos sociais está sendo destinada à população de nível de renda mais baixo. O autor discorre sobre a necessidade de medir os efeitos na

distribuição dos gastos sociais sobre a renda, comparando o antes da introdução dos gastos sociais e seu comportamento após a inclusão das transferências de renda dos programas sociais e serviços por parte do Estado, ou seja, se a focalização dos gastos sociais está sendo concentrada na parcela da população para que se destina, ou seja, as mais carentes.

$$\Delta G = Gf - G$$

Onde:

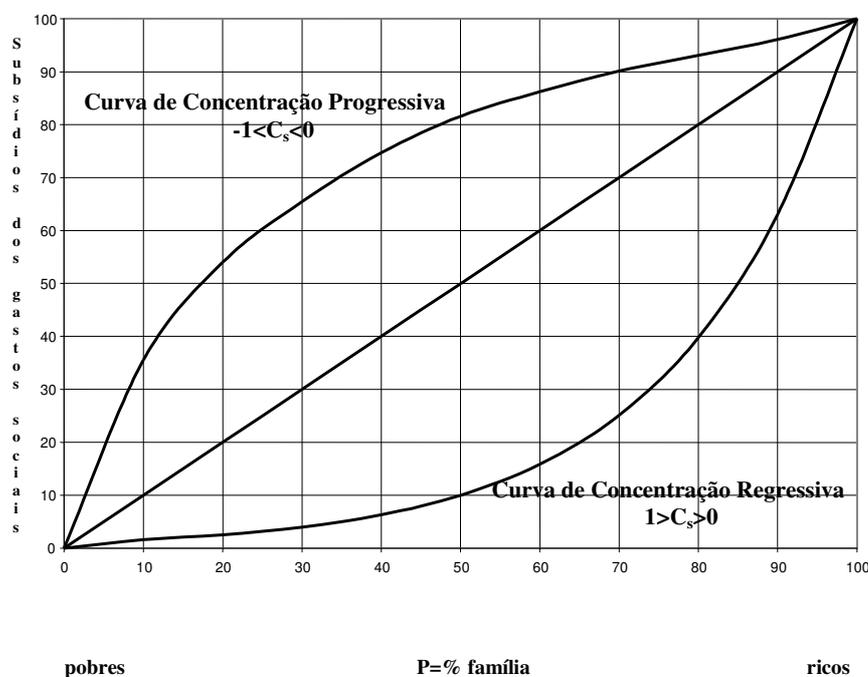
$G \rightarrow$  Coeficiente de Gini antes da introdução dos gastos sociais;

$Gf \rightarrow$  Coeficiente de Gini depois da inclusão dos gastos sociais.

- **O índice de Concentração** - demonstra a porcentagem dos subsídios - transferência de renda das pensões, seguro desemprego, de programas sociais e merenda escolar - referentes aos gastos sociais que são destinados para  $p\%$  (percentual da população dos mais pobres). É baseado no índice de Gini, cujo resultado é obtido através do dobro da área entre a curva de destino dos recursos e a diagonal que é representada por uma reta de  $45^\circ$  graus. A curva de destino dos recursos é obtida a partir da ordenação da renda dos indivíduos antes beneficiados pelos gastos sociais. O indicador pode variar de -1 a 1. Quanto mais negativo mais progressivo foi o gasto, sendo que um indicador zero indica a neutralidade dos gastos. A representação do Coeficiente de Concentração demonstrado através da Curva de Concentração ( $C$ ) é dada da seguinte maneira, conforme mencionado por DIAZ (2001, p. 10).

$$C = 1 - 2 \int_0^1 C_{(s)} ds, \text{ sendo } -1 \leq C_s \leq 1$$

E a curva de Concentração pode estar situada tanto acima como abaixo da linha igualitária, diferenciando-se da *Curva de Lorenz*.



**Figura 3: Curva de Concentração e Coeficiente de Concentração**  
Elaboração Própria

Deve-se ressaltar que  $C$  tenderá igual a zero quando  $C_{(s)}$  estiver mais próxima da diagonal, será positivo quando  $C_{(s)}$  situar-se acima da diagonal. Onde  $C_{(s)}$  resulta na proporção acumulativa das famílias ordenada pela sua *renda per capita sem transferências de renda e serviços sociais*, iniciando-se pelos indivíduos que se encontram em situação mais desfavorável nos primeiros decís e os mais ricos nos últimos decís. Se a variável assumir valores maiores, quanto pior for o nível de renda do indivíduo e a curva de concentração  $C_{(s)}$  situar-se acima da diagonal constata-se a existência de desigualdades na renda e os subsídios – transferência de renda das pensões, seguro desemprego, transferência de renda de programas sociais e merenda escolar - resultantes dos gastos sociais estão focados para as populações situadas nos níveis mais

baixos, ou seja, os mais pobres. Caso contrário, se os gastos sociais estiverem tendo como beneficiários os mais ricos, a curva se situará abaixo da reta de 45° graus. Neste caso, os programas sociais estarão sendo destinados aos mais ricos, evidenciando a deficiência na focalização dos gastos sociais.

## 5 ANÁLISE DE RESULTADOS DOS GASTOS SOCIAIS

*A noção de exclusão social é saturada de significados, não-significados, e contra-significados. Pode-se fazer quase qualquer coisa com o termo, já que ele significa o ressentimento daqueles que não podem obter aquilo que reivindicam.*

*Commissariat General du Plan Governo francês(1993)<sup>39</sup>.*

Este capítulo é uma tentativa de análise dos impactos dos gastos sociais do governo na renda das famílias mais pobres. Evidentemente, não se propõe, aqui, avaliar a totalidade dos programas sociais do governo. Pretende-se, na realidade, trabalhar com as variáveis: pensões, seguro desemprego, transferência de renda de programas sociais e merenda escolar.

Com base em alguns dados oficiais e em investigação bibliográfica tentou-se construir informações numéricas que traduzissem resultados visíveis, embora permeados de algumas limitações metodológicas.

Dando início a esta investigação, procuramos organizar informações que dizem respeito à alocação de recursos governamentais destinados a atender demandas específicas, consubstanciadas nos gastos sociais, verificando o montante financeiro que o governo alocou para cada uma das regiões metropolitanas estudadas.(quadro 1)

---

<sup>39</sup> Apud DUPAS, Gilberto, 1999, p.13.

---

**Quadro 1**

**Brasil – Recursos mensais, destinados a pensões, seguro desemprego, transferência de renda de programas sociais e merenda escolar, nas Regiões Metropolitanas selecionadas, 2004, (mil reais)**

---

Fortaleza	Recife	Salvador	São Paulo
329,33	431,58	275,53	422,80

---

Elaboração Própria – Ano de 2004

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, IBGE – PNAD/2004

Entre as Regiões Metropolitanas do Nordeste, Recife foi a que recebeu maior volume de recursos – em relação pensão, seguro desemprego, transferência de renda de programas sociais e merenda escolar - sendo beneficiada com 41,64% do total destinado a esta Região. Tal fato, pode ser explicado a partir da análise dos dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, que demonstra a variação relativa de famílias na linha de pobreza nas Regiões Metropolitanas do Nordeste do Brasil, entre 2001 e 2004<sup>40</sup>. Enquanto a Região Metropolitana do Recife apresentou uma elevação na variação de famílias na linha de pobreza de aproximadamente 7,37%, Fortaleza registrou 7,27%, porém em Salvador constatou-se uma trajetória oposta, ou seja, uma redução na variação da ordem de 5,23% de famílias na linha de pobreza.

Porém, se compararmos o total das regiões estudadas, a Região Metropolitana de São Paulo, situada no estado considerado o mais rico do país, foi a que recebeu maior aporte tendo uma participação de aproximadamente 30% , na totalidade desses recursos.

---

<sup>40</sup> Ver tabela 13, pg. 65.

## 5.1 Distribuição do gasto social nas Regiões Metropolitanas

Para este estudo, os decis foram ordenados de modo que os grupos situados nos extremos inferiores são representados pela população mais carente e os colocados nos extremos superiores indicam o grupo de famílias mais ricas. As variáveis que foram analisadas como objetos deste trabalho são: pensões, seguro desemprego, transferência de programas sociais e merenda escolar, extraídas dos microdados do IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, do ano de 2004, bem como sua distribuição através do coeficiente de concentração, podendo ser verificada na tabela 16.

**Tabela 16**  
**Brasil – Coeficiente de concentração dos gastos sociais para as Regiões Metropolitanas selecionadas, 2004.**

Regiões Metropolitanas	TLT	TRPS	Transferências de Renda	Merenda Escolar	Gasto Social
Fortaleza	0,5459	-0,0798	0,4904	-0,1490	0,4622
Recife	0,4634	-0,0531	0,4059	-0,1576	0,2150
Salvador	0,4236	-0,1117	0,3981	-0,1624	0,3628
São Paulo	0,2958	-0,2109	0,3730	-0,1321	0,3512

Elaboração Própria

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), PNAD/2004.

TLT = pensão + seguro desemprego

TRPS = transferência de renda de programas sociais

Transferências de Renda = TLT + TRPS

Gastos Sociais = TLT + TRPS + Merenda Escolar

Na Região Metropolitana de Fortaleza (RMF), o quesito – transferência de renda ligado ao trabalho, TLT – teve um perfil regressivo, ou seja, as famílias situadas nos níveis inferiores foram menos beneficiadas por este programa, conforme tabela A.3 do Anexo. Observa-se, que esta variável teve ser a responsável pela maior heterogeneidade na distribuição final da variável transferência de renda entre os decis. Consta-se, através do coeficiente de concentração, que houve “progressividade”, mesmo que de menor grau as variáveis TRPS e merenda escolar,

verifica-se ainda que as mesmas, em relação à renda própria das famílias se mostrou ainda pequena.

Ressalta-se que, embora a Região Metropolitana do Recife (RMR), tenha sido a Região Metropolitana do Nordeste mais beneficiada com aporte de recursos, a mesma, demonstrou um desempenho muito parecido com aquele constatado na Região Metropolitana de Fortaleza (RMF).

A Região Metropolitana do Recife (RMR), apresentou a menor progressividade no coeficiente de concentração, no quesito transferência de renda de programas sociais – TRPS, significando que esse programa ainda precisa ser mais bem focalizado nesta região.

No contraponto dessa análise, a variável em referência se mostrou com maior representatividade em proporção à renda própria das famílias, ou seja, a mesma é muito importante para as famílias dos níveis inferiores, embora apresentando-se com desempenho inferior no quesito TRPS, muito próximo da neutralidade. Todavia, esta transferência de renda proveniente de programas sociais significa uma participação positiva na renda própria dessas famílias, uma vez que ela consegue melhorar o bem-estar das mesmas.(Tabela A.1)

Já quanto ao desempenho da Região Metropolitana de Salvador (RMS), nos quesitos transferência de renda de programas sociais e merenda escolar, observa-se que o objetivo-alvo constituída pelas famílias mais carentes, foi atingido em maior proporção, sendo esta região a que apresentou maior média em progressividade na concentração desses programas, entre as regiões do Nordeste.

Nesta região metropolitana foi constatada uma maior distribuição entre as variáveis estudadas em proporção à renda própria das famílias. (Tabela A.4)

Finalizando a análise do Nordeste, temos que, em relação ao conjunto das Regiões Metropolitanas desta região, pode ser constatado que a maior beneficiada com recursos para os gastos sociais não corresponde àquela que demonstrou melhor distribuição desses recursos, ou seja, recebe-se mais, porém a distribuição é mais concentrada e, portanto, menos eficiente.

Tal fato, pode ser observado quando se analisam os recursos alocados para cada programa que compõe a variável transferência de renda de programas sociais - TRPS para as Regiões Metropolitanas do Nordeste apresentados na tabela A.1 do Anexo. O que se verifica é que o montante alocado para o programa merenda escolar, cuja finalidade é a diminuição da evasão escolar nas redes públicas de ensino, as Regiões Metropolitanas de Salvador (RMS) e Fortaleza (RMF), destinaram 3,13% e 3,02% respectivamente, do montante total dos recursos. Enquanto a Região Metropolitana do Recife registrou uma participação de apenas 2,15% desse total.

Em relação ao total dos recursos alocados pela variável transferência de renda de programas sociais – TRPS, o que chamou mais atenção foi o fato da Região Metropolitana do Recife (RMR) – o valor total alocado para a variável (TRPS) foi de aproximadamente R\$ 87.785,00 - destinar aproximadamente 86,44% desses recursos para os programas bolsa família (18,62%) e benefício assistência de prestação continuada – BPC – LOAS (67,82%), evidenciando uma concentração de recursos muito grande em apenas dois programas dentro do universo de sete programas estudados. Continuando a análise sob a ótica da transferência de renda de programas sociais – TRPS, diante da importância que a mesma tem para seu público

alvo, às famílias de baixa renda, a Região Metropolitana do Recife (RMR) dentre as Regiões Metropolitanas do Nordeste em relação ao total de recursos destinado ao programa bolsa escola, foi a que distribuiu a menor parcela dos recursos para o programa bolsa escola, apenas R\$ 7.710,00 (8,80%), enquanto Salvador -o valor total alocado para a variável (TRPS) foi de aproximadamente R\$ 36.477,00 - destinou R\$ 8.265,00 (22,66%) e Fortaleza – com recursos de aproximadamente R\$ 67.887,50 para TRPS - alocou R\$ 11.940,00 (17,59%) em relação ao mesmo programa. Estes fatores, podem ser um indicativo dentre outros, para responder os diferentes impactos dos gastos sociais nas Regiões Metropolitanas do Nordeste, analisado através do coeficiente de concentração.

A Região Metropolitana de São Paulo (RMSP) foi introduzida no estudo devido a dois fatores: i) a revisão de literatura indicou que o estudo realizado no Brasil com a metodologia adotada na presente pesquisa refere-se a RMSP, embora observe-se que foram utilizados dados de outro instituto de pesquisa, no ano de 1994, e ii) por ser considerada a região mais rica do país e, assim, pode ser fonte de comparação com as Regiões Metropolitanas objeto da atual pesquisa. Neste estudo, ficou evidente, em termos comparativos das variáveis mencionadas, que a Região Metropolitana de São Paulo é também a que apresentou os melhores resultados no que se refere à distribuição dos recursos para as famílias mais carentes

O interessante na análise, é que no quesito gastos sociais em relação à renda própria das famílias esta última Região foi a que apresentou menor participação, ou seja, percebe-se, neste momento, uma discrepância regional na distribuição de renda, conforme tabela A.5 do Anexo. A menor dependência dos programas sociais do governo poder ser verificada a partir da participação no montante dos recursos destinados as Regiões Metropolitanas na tabela A.1 do Anexo. Enquanto a Região Metropolitana de Fortaleza (RMF), Recife (RMR) e Salvador

(RMS), em relação as transferências de renda de programas sociais – TRPS participaram com – R\$ 67.887,50 (20,61%), R\$ 87.785,00 (20,34%) e R\$ 36.477,00 (13,24%), respectivamente, a Região Metropolitana de São Paulo (RMSP) participou com apenas R\$ 17.575,00 (4,16%) em relação a essa variável.

Enquanto na região Nordeste, estudada através das três regiões metropolitanas, a participação dos gastos sociais teve um impacto maior na renda das famílias, a RMSP foi aquela em que se observa uma melhor distribuição dos gastos sociais na renda das famílias.

Em relação à transferência de renda dos programas sociais, a Região Metropolitana do Recife (RMR), foi a que apresentou a menor progressividade na distribuição das transferências provenientes dos programas sociais entre as famílias com níveis mais baixos, ficando evidenciado através do coeficiente de concentração (-0,0531). Todavia, essa variável teve uma importância significativa na renda própria per capita das famílias, representando 1,37% da renda própria per capita, conforme demonstrado na tabela A.2 do Anexo. Enquanto isso, a mesma variável teve um desempenho em proporção menor à renda própria per capita das famílias na Região Metropolitana de São Paulo (RMSP), onde mostrou uma representatividade de apenas 0,10% (tabela A.5).

A merenda escolar apresentou a maior proporção na participação da renda própria das famílias da Região Metropolitana de Fortaleza (RMF), com percentual de 0,63%. Ressalta-se que na RMSP a mesma variável participou com apenas 0,37%, na renda própria das famílias.

No momento em que se soma a variável TRPS mais a merenda escolar dá-se a chamada transferência de renda do governo para as famílias e a RMR foi novamente a mais beneficiada neste quesito, ou seja, o produto desta soma representou 8,91% da renda própria (tabela A.2).

As pensões e o seguro desemprego são representados pela variável TLT - transferências ligada ao trabalho formal, ou seja, o cidadão tem que contribuir através das tributações sociais (trabalho com carteira registrada ou formal) para poder ter acesso a estas transferências de renda. Mais uma vez as famílias da RMR foram as mais beneficiadas por estas transferências, representando 7,54% da renda própria per capita das famílias, conforme demonstrado na tabela A.2 do Anexo.

O que se constatou foi que as transferências ligadas ao trabalho – TLT foram as que apresentaram maior heterogeneidade na sua distribuição para as famílias, por decil. Observou-se, ainda, que as transferências de programas sociais indicaram um perfil diferente, em todas as RMs analisadas.

Ao mesmo tempo, a RMSP foi a que mostrou coeficiente menos concentrado dentre as estudadas, apresentando 0,2958; o que se observa é que a variável TLT está melhor distribuída entre os decis intermediários.

Ao tratarmos a distribuição do gasto social por decil, nas tabelas em anexo, podemos verificar que a RMSP foi a maior beneficiada com recursos financeiros, e a que evidenciou o melhor desempenho na distribuição dos recursos provenientes das transferências de renda ligadas ao trabalho - TLT. Entretanto, constata-se que as famílias que estão localizadas na referida região são as de menor participação na proporção do gasto social em relação à renda.

## 5.2 Impacto distributivo dos componentes do gasto social

Este tópico contém a análise do coeficiente de Gini, que estuda a concentração na distribuição de renda das famílias.

A Região Metropolitana de Fortaleza (RMF), no quesito renda total, onde se considera o produto da soma da renda própria mais às transferências de renda do governo e da merenda escolar, mostrou uma melhor distribuição nos níveis de renda localizados nos dois extremos, tanto nos inferiores, com as famílias mais pobres, como nos superiores, com as famílias de maior renda.

**Tabela 17**

**Brasil - Impacto distributivo dos componentes do gasto social por decil na Região Metropolitana de Fortaleza (RMF), 2004, (em porcentagem)**

Decil de Renda	Renda Própria	Renda Monetária	R.Própria + Mer. Escolar	Renda Total
1	9,95	10,27	10,40	10,69
2	9,96	10,00	9,98	10,02
3	9,94	9,77	9,90	9,73
4	9,97	9,77	9,91	9,72
5	9,95	9,87	9,89	9,81
6	9,96	10,04	9,90	9,98
7	9,94	9,86	9,88	9,81
8	9,84	9,53	9,78	9,48
9	10,22	10,38	10,16	10,32
10	10,26	10,52	10,20	10,46
<b>Total</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>

Elaboração Própria

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), PNAD/2004.

Renda própria= a remuneração de todas fontes de renda, exceto: pensões, seguro desemprego e transf.de programas sociais

Renda monetária= renda própria + transferência de renda das pensões, seguro desemprego e transf.de programas sociais

Renda total= renda própria+ renda monetária + merenda escolar

É importante lembrar, por outro lado que, a Região Metropolitana do Recife (RMR) a segunda maior região no que se refere à transferência de recursos do governo destinados aos gastos sociais objeto deste estudo – pensões, seguro desemprego, transferência de renda de programas sociais e merenda escolar.

Na Região Metropolitana do Recife (RMR), em relação à variável merenda escolar mais a renda própria, constata-se uma concentração maior no primeiro decil e nos dois últimos decis. Entretanto, a distribuição da renda total se dá em maior dimensão nos decis inferiores, o que permite verificar que, na sua totalidade, a renda própria mais as transferências de renda do governo possui um impacto positivo para a população de renda mais baixa, ou seja, aquelas que estão localizadas nos decis mais baixos.

**Tabela 18**

**Brasil - Impacto distributivo dos componentes do gasto social por decil na Região Metropolitana do Recife (RMR), 2004, (em porcentagem).**

Decil de Renda Própria	Renda Própria	Renda Monetária	R.Própria + Mer. Escolar	Renda Total
1	9,96	10,33	10,32	10,67
2	9,96	10,45	9,95	10,45
3	9,98	9,92	9,95	9,89
4	9,94	10,04	9,90	10,00
5	9,97	9,96	9,93	9,91
6	10,01	9,84	9,97	9,80
7	9,90	9,71	9,85	9,67
8	9,98	9,44	9,93	9,40
9	10,06	10,03	10,01	9,98
10	10,24	10,28	10,19	10,24
<b>Total</b>	100,00	100,00	100,00	100,00

Elaboração Própria

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), PNAD/2004

Renda própria:= a remuneração de todas fontes de renda, exceto: pensões, seguro desemprego e transf.de programas sociais

Renda monetária= renda própria + transferência de renda das pensões, seguro desemprego e transf.de programas sociais

Renda total= renda própria+ renda monetária + merenda escolar

No entanto, dentre as três regiões metropolitanas nordestinas, a Região Metropolitana de Salvador foi a que obteve melhor resposta em relação à introdução dos gastos sociais na renda das famílias .

Tal fato significa que, na referida região metropolitana, os gastos sociais conseguiram melhorar a distribuição de renda e, assim, finalmente foi obtido um impacto redistributivo positivo, significando que os gastos sociais foram bem focalizados e eficientes, diferentemente do que aconteceu nas outras regiões metropolitanas nordestinas.

**Tabela 19**

**Brasil - Impacto distributivo dos componentes do gasto social por decil na Região Metropolitana de Salvador (RMS), 2004, (em porcentagem).**

Decil de Renda Própria	Renda Própria	Renda Monetária	R.Própria + Mer. Escolar	Renda Total
1	10,00	9,30	10,33	10,51
2	10,00	9,39	10,01	10,29
3	10,01	9,16	9,98	10,01
4	10,00	9,07	9,96	9,90
5	9,98	9,05	9,94	9,87
6	9,98	9,10	9,94	9,91
7	9,96	9,05	9,91	9,89
8	10,09	17,86	10,04	9,97
9	9,94	9,28	9,89	10,12
10	10,04	8,74	9,99	9,5
<b>Total</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>

Elaboração Própria

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), PNAD/2004

Renda própria:= a remuneração de todas fontes de renda, exceto: pensões, seguro desemprego e transf.de programas sociais

Renda monetária= renda própria + transferência de renda das pensões, seguro desemprego e transf.de programas sociais

Renda total= renda própria+ renda monetária + merenda escolar

Na verdade, os dados da Região Metropolitana de Salvador (RMS) indicam que a mesma foi aquela onde o impacto distributivo do gasto social por decil na renda per capita familiar obteve uma melhora positiva. Isso evidencia que a Região analisada configura-se como

a que melhor distribuiu os recursos sociais na renda das famílias, embora, na distribuição entre os decís, a região em apreço apresentou uma distribuição mais centrada nos níveis de renda mais baixos.

No entanto, a Região Metropolitana de São Paulo (RMSP), embora tenha apresentado uma forte concentração nos decís superiores, foi a que, após a introdução dos gastos sociais, mostrou-se mais eficiente no momento em distribuí-lo. Tal fato pode ser constatado através da variável renda total em relação à renda própria, constando uma melhora significativa na renda das famílias localizadas nos decís mais baixos, apresentado na tabela A.6 do Anexo.

Quando se passa a analisar o coeficiente de Gini antes da introdução dos gastos sociais na renda das famílias, na Região Metropolitana de São Paulo (RMSP) foi onde se constatou o maior índice de concentração de renda, enquanto a Região Metropolitana de Salvador (RMS), apresentou a menor concentração de renda, tanto a nível região Nordeste como também entre todas as estudadas.

**Tabela 20**

**Brasil - Coeficiente de Gini para análise do impacto distributivo antes e após a introdução dos componentes do gasto social na renda das famílias nas Regiões Metropolitanas selecionadas, 2004.**

Renda Própria	Fortaleza	Recife	Salvador	São Paulo
Coeficiente de GINI antes	0,6319	0,6332	0,6288	0,6815
Coeficiente de GINI após	0,6299	0,6291	0,6263	0,6225

Elaboração Própria

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), PNAD/2004.

Renda própria per capita = a remuneração de todas fontes de renda, exceto: pensões, seguro desemprego e transf.de programas sociais

Calculando o coeficiente de Gini para a RMSP, observa-se que, com a introdução dos gastos sociais, houve uma efetiva melhoria na distribuição de renda das famílias, uma vez que antes dos gastos sociais era a região com maior concentração de renda e após agregar esses gastos passou a apresentar a melhor na distribuição de renda.

Já no que diz respeito à Região Metropolitana de Fortaleza (RMF), embora tenha evidenciado um bom desempenho no quesito distribuição dos gastos sociais, apresentou a pior distribuição no que se refere a renda total.

Observa-se que, mesmo após a incidência das transferências sociais, a distribuição de renda medida pelo coeficiente de Gini, demonstrou uma pequena melhora em relação à renda própria, ou seja, os gastos sociais conseguiram diminuir a concentração de renda em todas as regiões estudadas.

Quanto à Região Metropolitana de Salvador (RMS), verificou-se que, nessa região metropolitana, os gastos sociais conseguiram melhorar a distribuição de renda, e assim finalmente conseguiu-se um impacto redistributivo positivo, significando que os gastos sociais foram bem focalizados e eficientes, diferentemente do aconteceu nas outras regiões metropolitanas nordestinas.

No quesito renda total, a RMSP, além de ser a maior beneficiada em relação aos recursos financeiros recebidos, é também a que apresentou a melhor distribuição de renda total per capita familiar medida pelo coeficiente de Gini, 0,6225.

Ressalta-se que a Região Metropolitana de São Paulo – RMSP mostrou um desempenho muito parecido com todas as três Regiões Metropolitanas do Nordeste, ou seja, as transferências governamentais conseguiram reduzir a concentração de renda.

As regiões metropolitanas de Salvador e Recife, que compõem a região Nordeste, conjuntamente com Fortaleza, apresentaram um desempenho melhor que esta última quanto à distribuição de renda per capita após a introdução dos gastos sociais 0,6263 e 0,6291, respectivamente, contra 0,6299, da RMF. Em termos globais, a RMR demonstrou o melhor desempenho, isto é, antes da introdução dos recursos dos gastos sociais o índice de Gini era de 0,6332 e após a introdução de tais gastos o mesmo índice passou para 0,6291.

Logo, ao compararmos as variáveis estudadas como componentes do gasto social, pode-se estabelecer um paralelo importante. As transferências de renda de programas sociais e a merenda escolar ficaram extremamente concentradas nos decis mais baixos, isto é, nas famílias cuja renda per capita familiar atende o objetivo dessas transferências. E podemos observar, também, que as transferências de renda de programas sociais possuem características mais progressivas na região Nordeste do que a transferência de renda ligada ao trabalho, o que pode ser em parte explicado pela menor incidência do trabalho formal entre a população de baixa renda, nesta Região do que na Região Metropolitana de São Paulo (RMSP).

Esta observação pode nos levar a questionar as diferenças regionais, ou seja, até que ponto através de programas de transferência de renda o governo consegue atingir o seu público alvo que é as famílias de renda per capita mais baixa. Vale, contudo, evidenciar a necessidade de outros estudos, no que se refere à distribuição de renda.

## 6 CONSIDERAÇÕES CONCLUSIVAS

*Fazer..., o governo faz. O problema é feito pano velho. Bota-se um remendo aqui e logo se arrebenta lá.*

*(líder comunitário)*

Tendo-se como linha geral de análise, neste trabalho, a estratégia governamental para correção de desigualdades sociais decorrentes das externalidades, procurou-se descobrir os impactos dessas ações naquilo que se denomina redistribuição de renda.

Nessa perspectiva, procurou-se trabalhar com algumas variáveis que efetivamente são destinadas ao atendimento dos mais pobres. Notou-se claramente que as políticas sociais governamentais que se destinam pontualmente às famílias mais pobres (auxílio gás, bolsa escola, bolsa família, PETI, entre outros) têm resultado num impacto muito maior nessas famílias do que nas famílias situadas nos decís acima, que não se constituem população alvo desses programas.

A essência desta estratégia foi identificada, conforme já se discutiu nos capítulos anteriores, nos gastos sociais analisados. Dentro desta ótica, ao se analisar as variáveis transferências de renda de programas sociais e merenda escolar, constatou-se que os objetivos por elas definidos deixaram bons resultados no aumento dos rendimentos no universo dos mais pobres, enquanto as variáveis: pensão mais seguro desemprego – TLT tiveram menos impacto sobre as famílias de renda mais baixa.

Para um melhor entendimento do que foi analisado, pode-se apresentar como exemplo o seguro desemprego que, por definição, deve amparar o trabalhador que antes tinha carteira assinada, pagando-lhe um salário mínimo no período de três a seis meses em que se encontra desempregado. Conforme analisado por Soares (1999), a progressividade do impacto do seguro desemprego só permanece se configurando, de fato, como transferência enquanto esse trabalhador pertencer a uma faixa de renda mais baixa.

É oportuno sugerir que as análises de impactos sociais de gastos do governo, no Brasil, não devem ser feitas olhando sob a ótica do país como um todo. Os resultados precisam levar em conta a dimensão espacial, ou seja, identificando-se e caracterizando-se a realidade de cada situação que se deseja atingir. Logo, a permanência da progressividade dos gastos sociais pode ser um indicativo de concentração de renda.

Dessa forma, o desafio que se coloca para as sociedades contemporâneas é o de articular ações específicas de governo com iniciativas da elite econômica. Evidentemente, o governo deverá concentrar esforços no sentido de melhorar as condições da pobreza, reduzindo as desigualdades sociais. Contudo, cabe à sociedade civil se somar às políticas sociais governamentais no sentido de ampliar os benefícios elevando o seu bem-estar, com a promoção de programas sociais voltados para a maioria da população carente, não necessariamente governamental.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALBUQUERQUE, Roberto C. A questão social: balanço de cinco décadas e agenda para o futuro. In VELLOSO, João P.R. e ALBUQUERQUE, Roberto C. (org). Cinco décadas de questão social e os grandes desafios do crescimento social . Rio de Janeiro: José Olympio, 2005, p.65-146.

ARRIAGADA, Irma. Dimensiones de la pobreza y políticas desde una perspectiva de género. *Revista de La Cepal*, n. 85 p. 101-113.

BAER, Werner e MUELLER, Charle C. Aspectos ambientais do Desenvolvimento do Brasil. *A Economia Brasileira*. 2 ed. São Paulo: Nobel, 2002, p. 399-434

BARROS, Ricardo P. & CARVALHO, Mirela. *Desafios para a política social brasileira*. Texto para discussão, n. 985. IPEA, 2003.

BIELSCHOWSKI, Ricardo. CEPAL, Conferencista no seminário realizado na SUDENE em 2000, no Recife, pela comemoração aos 40 anos do órgão e em homenagens ao economista e professor Celso Furtado pelos seus 80 anos de idade

BRAVO, D.; CONTRERAS, D. La distribución del Ingreso em Chile 1990-1996: Análisis de los efectos del mercado de trabajo y de las políticas sociales. *Memórias de la primera fase del Foro de Equidad Social*. cap 6, BID, 2004

CASTELLS, Manuel. *A questão urbana*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983.

CAVALCANTI, Célia *et al*. *Avaliação de políticas sociais em Recife*. Relatório de Pesquisa: UFPE, 1985.

COHEN, Daniel. *Riqueza do mundo, pobreza das nações*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1998.

COHN, Amélia. Transferência de Renda e questão social. In: VELLOSO, João P.R. e ALBUQUERQUE, Roberto C. (org). Rio de Janeiro: José Olympio, 2005, p.223-247.

\_\_\_\_\_. *Políticas Sociais e Pobreza no Brasil*. Planejamento de Políticas Públicas, nº 12, jun/dez 1995.

DIAZ, Maria D.M. *Desigualdades socioeconômicas na saúde*. RBE. Rio de Janeiro 57(1): 7-25, jan/mar 2003

DIRECCION NACIONAL DE PROGRAMACION DEL GASTO SOCIAL (DNPGS). *El impacto redistributivo del gasto público em los sectores sociales*. n. GP/ 08, 2000.

DIRECCION NACIONAL DE PROGRAMACION DEL GASTO SOCIAL (DNPGRS). *El impacto distributivo de la política social en la Argentina*. n. GP / 12, 2002.

DUPAS, Gilberto. *Economia global e exclusão social: pobreza, emprego, Estado e o futuro do capitalismo*. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

FALEIROS, Vicente de P. *O que é política social*. São Paulo: Brasiliense, 2004.

FROYEN, Richard T. *Macroeconomia*. São Paulo: Saraiva, 1999.

HENRIQUES, Ricardo (org.). *Desigualdade e pobreza no Brasil*. Rio de Janeiro: IPEA, 2000.

HERRÁN, Carlos A. *Reduzindo a pobreza e a desigualdade no Brasil*. Brasília: Dupligráfia, 2005.

IRARRÁZAVAL, Ignacio. *El impacto redistributivo del gasto social: una revisión metodológica de estudios latinoamericanos*. Santiago: CEPAL, 1994.

JÚNIOR, Cláudio S.D. O impacto da mortalidade por causas externas e dos homicídios na expectativa de vida: uma análise comparativa entre cinco Regiões Metropolitanas do Brasil. < <http://www.crisp.ufmg.br> > Acesso: 03/08/05.

JÚNIOR, Luiz H.S. *Pobreza na população rural nordestina: uma análise de suas características durante os anos noventa*. Recife: PIMES UFPE, 2004.

KEYNES, John M. *A teoria geral do emprego, do juro e da moeda*. CRUZ, Mário R (tradução); (revisão técnica: Cláudio R. Contador), São Paulo: Atlas, 1992.

L., Luis e A., Nora. Determinantes de la desigualdade entre los hogares urbanos. *Revista de La Cepal*. n. 66 p. 53- 72, dic, 1998.

LÖWI, THEODORE J. (1964). *American business, public policy, case studies and political theory*” World Politics, p. 677 – 725.

MARICATO, Ermínia. *urbanismo na periferia do mundo globalizado: metrópoles brasileiras*. < <http://www.scielo.br> > Acesso: 03/08/05.

MARQUES, Eduardo C. e TORRES, Haroldo G. Pobreza e distribuição espacial de grupos sociais na metrópole de São Paulo. *Caderno Adenauer*, São Paulo, v. 6, n.1, 2004.

MEDEIROS, Marcelo. *A trajetória do Welfare State no Brasil: papel redistributivo das políticas sociais dos anos 1930 aos anos 1990*. Texto de Discussão n. 852, IPEA, 2001.

\_\_\_\_\_. A importância de se conhecer melhor as famílias para a elaboração de políticas sociais na América Latina. *Planejamento e Políticas Públicas*, n. 22, 2000.

MENDES, Marcos. *Federalismo fiscal*. In: BIDERMAN, C. e ARVATE, Paulo (org.). Rio de Janeiro: Elsevier, 2005, p. 421-461.

MESA, A.; Cox, J. Política fiscal y protección social en Chile. *Revista de La Cepal*, n. 81 p. 123-141, dic, 2003.

MOSTAJO, Rossana. Gasto social y distribución del ingreso: caracterización e impacto redistributivo en países seleccionados de América Latina y El Caribe. *Série Reformas Econômicas*, n. 69. may/2000.

POLITICAS SOCIAIS , acompanhamento e análise. n. 1, IPEA, jun / 2000.

\_\_\_\_\_ n. 2, IPEA, fev / 2001.

\_\_\_\_\_ n. 3, IPEA, ago / 2001.

\_\_\_\_\_ n. 4, IPEA, fev / 2002.

\_\_\_\_\_ n. 5, IPEA, ago / 2002.

\_\_\_\_\_ n. 6, IPEA, fev / 2003.

\_\_\_\_\_ n. 7, IPEA, ago / 2003.

\_\_\_\_\_ n. 8, IPEA, fev / 2004.

\_\_\_\_\_ n. 9, IPEA, ago / 2004.

\_\_\_\_\_ n. 10, IPEA, fev/ 2005.

RAMOS, Lauro e VIEIRA, Maria L. *Desigualdade de rendimentos no Brasil nas décadas de 80 e 90: evolução e principais determinantes*. Texto para Discussão n. 803. IPEA, 2001.

REZENDE, Cyro. *Economia brasileira contemporânea*. São Paulo: Contexto, 2002.

REZENDE, Fernando *et al.* *Contribuintes e cidadãos compreendendo o orçamento federal*. Rio de Janeiro: Ed. FVG, 2002.

ROCHA, Sonia. Pobreza no Brasil: O que mudou nos últimos 30 anos?. In: VELLOSO, João P.R. e ALBUQUERQUE, Roberto C. (org). *Cinco décadas de questão social e os grandes desafios do crescimento social*. Rio de Janeiro: José Olympio, 2005, p.181-219.

\_\_\_\_\_. *Pobreza no Brasil. Afinal, de que se trata?* Rio de Janeiro: FGV, 2005.

TORRES, Haroldo G. e MARQUES, Eduardo. Políticas sociais e território: uma abordagem metropolitana. *Revista São Paulo em Perspectiva*. São Paulo: Fundação Seade, 2004.

TORRES,Haroldo G. e MARQUES,Eduardo. Reflexões sobre a hiperperiferia: Novas e velhas faces da pobreza no entorno metropolitano. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*. São Paulo: FAU-USP, n. 4, 2001, p. 49-70..

SILVA, Maria O. S. et al. *A Política social brasileira no século XXI*. A prevalência dos programas de transferência de renda. São Paulo: Cortez, 2004.

SILVA, Bruno R. *Impacto do sistema de tributos e benefícios sociais sobre a desigualdade de renda e a pobreza: uma análise para as grandes regiões brasileira e o Estado de Pernambuco*. Recife: PIMES, UFPE, 2005.

SIQUEIRA, Marcelo L. e RAMOS, Francisco S. *Incidência Tributária*. In: BIDERMAN C. e ARVATE, Paulo (org.). Rio de Janeiro: Elsevier, 2005, p. 155-172.

SIQUEIRA, Rozane B. et al.. *Teoria da tributação ótima*. In: BIDERMAN, C. e ARVATE, Paulo (org.). Rio de Janeiro: Elsevier, 2005, p. 173-187.

SCHWARTZAMAN, Simon. *As Causas da Pobreza*. Rio de Janeiro: FGV, 2004.

SILVA, Pedro.L.B. Reforma do Estado e política social no Brasil: êxitos, problemas e desafios da coordenação intergovernamental. *Caderno de Pesquisa n. 31, NEPP*, 1998.

SOARES,Marcelo C. *A mensuração do impacto redistributivo dos gastos sociais: um estudo para a Região Metropolitana de São Paulo*. Texto para Discussão n. 643, IPEA, 1999.

\_\_\_\_\_.*Impacto distributivo do gasto social: uma análise a partir da PCV/1998*. Texto para Discussão n. 732, IPEA, 2000.

\_\_\_\_\_.*Programas sociais: trajetória temporal do acesso e impacto distributivo*. Texto para Discussão n. 771, IPEA, 2000.

VÉLEZ,Carlos E. *Eficiência, equidad y reestructuracion sectorial del gasto público social*. Texto n. 80, Estudos Econômicos Del Banco de la República, 1997.

\_\_\_\_\_. A quién beneficia el gasto público social? *Revista Del Banco de La República*. <<http://www.lablaa.org/blaavirtual/letra-r/revista/nitsept.htm>> Acesso em: 16/07/2005.

**Sites:**

<http://www.fazenda.gov.br>

<http://www.fnde.gov.br>

[www.ibge.gov.br](http://www.ibge.gov.br)

<http://www.iets.org.br>

**[www.ipeadata.gov.br](http://www.ipeadata.gov.br)**

**<http://www.mds.gov.br>**

**<http://www.mpas.gov.br>**

**<http://www.pnud.org.br>**

**<http://www.planejamento.gov.br>**

**Tabela A.1**

**Brasil – Recursos mensais, destinados para as Regiões Metropolitanas selecionadas referente a pensões, seguro desemprego, transferência de renda de programas sociais e merenda escolar, 2004, em reais.**

<b>Programas</b>	<b>Recife</b>	<b>Fortaleza</b>	<b>Salvador</b>	<b>São Paulo</b>
<b>TLT -Transferência Ligada ao Trabalho</b>	<b>334.506,00</b>	<b>251.483,00</b>	<b>230.436,00</b>	<b>390.568,00</b>
Pensão	328.046,00	244.983,00	223.676,00	380.948,00
Seguro Desemprego	6.460,00	6.500,00	6.760,00	9.620,00
<b>TRPS - Transferência de Renda de Programas Sociais</b>	<b>87.785,00</b>	<b>67.887,50</b>	<b>36.477,50</b>	<b>17.575,00</b>
Auxílio Gás	1.680,00	2.947,50	2.122,50	300,00
Bolsa Escola	7.710,00	11.940,00	8.265,00	2.055,00
Bolsa Família	16.345,00	24.495,00	14.080,00	5.720,00
Bolsa Alimentação	705,00	1.080,00	315,00	330,00
Cartão Alimentação	600,00	2.350,00	450,00	250,00
PETI	1.205,00	635,00	1.105,00	80,00
LOAS	59.540,00	24.440,00	10.140,00	8.840,00
<b>Merenda Escolar</b>	<b>9.292,00</b>	<b>9.960,00</b>	<b>8.616,00</b>	<b>14.660,00</b>
<b>Total</b>	<b>431.583,00</b>	<b>329.330,50</b>	<b>275.529,50</b>	<b>422.803,00</b>

Elaboração Própria

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, IBGE – PNAD/2004

**Tabela A.2****Brasil - Distribuição do gasto social por decil de renda na Região Metropolitana do Recife (RMR), 2004, (em porcentagem).**

Decil de Renda	Transferências de Renda	Merenda Escolar	Gasto Social
Própria	TLT	TRPS	
1	8,62	47,35	14,56
2	12,13	37,62	16,04
3	9,75	6,17	9,20
4	12,04	6,41	11,18
5	11,44	0,51	9,76
6	9,01	1,61	7,88
7	8,89	0,32	7,58
8	4,04	0,00	3,42
9	11,40	0,00	9,65
10	12,69	0,00	10,75
<b>Total</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>
<b>% Renda Própria</b>	<b>7,54</b>	<b>1,37</b>	<b>8,91</b>
			<b>0,48</b>
			<b>9,38</b>

Elaboração Própria

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), PNAD/2004

TLT = pensão + seguro desemprego

TRPS = transferência de renda de programas sociais

Transferências de Renda= TLT + TRPS e Gastos Sociais = TLT+ TRPS+ Merenda Escolar

**Tabela A.3****Brasil - Distribuição do gasto social por decil de renda na Região Metropolitana de Fortaleza (RMF), 2004, (em porcentagem).**

Decil de Renda	TLT	TRPS	Transferências de Renda	Merenda Escolar	Gasto Social
1	6,63	62,75	14,33	82,13	19,32
2	8,49	23,18	10,51	13,09	10,70
3	7,81	5,69	7,52	2,85	7,17
4	7,56	5,20	7,24	1,16	6,79
5	9,89	1,59	8,75	0,40	8,14
6	12,58	1,60	11,07	0,24	10,28
7	10,32	0,00	8,91	0,04	8,25
8	6,51	0,00	5,61	0,04	5,20
9	14,24	0,00	12,29	0,00	11,38
10	15,97	0,00	13,78	0,04	12,77
<b>Total</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>
<b>% Renda Própria</b>	<b>6,88</b>	<b>1,10</b>	<b>7,98</b>	<b>0,63</b>	<b>8,61</b>

Elaboração Própria

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), PNAD/2004

TLT = pensão + seguro desemprego

TRPS = transferência de renda de programas sociais

Transferências de Renda= TLT + TRPS e Gastos Sociais = TLT+ TRPS+ Merenda Escolar

**Tabela A.4****Brasil - Distribuição do gasto social por decil de renda na Região Metropolitana de Salvador (RMS), 2004, (em porcentagem).**

Decil de Renda	Transferências	Merenda	Gasto Social		
Própria	de Renda	Escolar	TLT	TRPS	
1	13,61	80,69	7,91	65,39	18,81
2	15,34	13,18	14,31	24,10	15,17
3	10,50	3,71	11,17	5,06	9,97
4	8,91	1,44	9,55	3,05	8,33
5	8,65	0,46	9,51	0,84	8,02
6	9,70	0,32	10,49	0,28	8,97
7	9,20	0,09	10,34	1,28	8,49
8	8,61	0,05	9,55	0,00	7,94
9	14,10	0,00	15,65	0,00	13,00
10	1,40	0,05	1,53	0,00	1,30
<b>Total</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>
<b>% Renda Própria</b>	<b>5,61</b>	<b>0,47</b>	<b>5,05</b>	<b>0,56</b>	<b>6,08</b>

Elaboração Própria

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), PNAD/2004

TLT = pensão + seguro desemprego

TRPS = transferência de renda de programas sociais

Transferências de Renda= TLT + TRPS e Gastos Sociais = TLT+ TRPS+ Merenda Escolar

**Tabela A.5****Brasil - Distribuição do gasto social por decil de renda na Região Metropolitana de São Paulo (RMSP), 2004, (em porcentagem).**

<b>Decil de Renda</b>			<b>Transferências</b>	<b>Merenda</b>	<b>Gasto</b>
<b>Própria</b>	<b>TLT</b>	<b>TRPS</b>	<b>de Renda</b>	<b>Escolar</b>	<b>Social</b>
1	11,48	82,87	12,91	71,73	16,99
2	9,52	15,42	9,64	14,73	9,99
3	14,37	1,38	14,11	6,66	13,59
4	14,14	0,13	13,86	3,60	13,15
5	11,51	0,19	11,28	1,58	10,60
6	10,99	0,00	10,77	1,09	10,09
7	6,45	0,00	6,32	0,46	5,91
8	8,19	0,00	8,03	0,11	7,48
9	4,33	0,00	4,24	0,03	3,95
10	9,03	0,00	8,85	0,00	8,23
<b>Total</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>
<b>% Renda Própria</b>	<b>4,88</b>	<b>0,10</b>	<b>4,98</b>	<b>0,37</b>	<b>5,35</b>

Elaboração Própria

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), PNAD/2004

TLT = pensão + seguro desemprego

TRPS = transferência de renda de programas sociais

Transferências de Renda= TLT + TRPS e Gastos Sociais = TLT+ TRPS+ Merenda Escolar

**Tabela A.6****Brasil - Impacto distributivo dos componentes do gasto social por decil de renda na Região Metropolitana de São Paulo (RMSP), 2004, (em porcentagem).**

<b>Decil de Renda Própria</b>	<b>Renda Própria</b>	<b>Renda Monetária</b>	<b>R.Própria + Mer. Escolar</b>	<b>Renda Total</b>
1	9,99	10,13	10,22	10,35
2	10,00	9,99	10,02	10,00
3	10,01	10,20	9,99	10,19
4	9,98	10,17	9,96	10,15
5	10,02	10,08	9,99	10,05
6	9,63	9,69	9,60	9,66
7	10,34	10,15	10,30	10,11
8	10,00	9,91	9,96	9,87
9	10,05	9,78	10,02	9,74
10	9,97	9,91	9,93	9,88
<b>Total</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>

Elaboração Própria

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), PNAD/2004

Renda própria= a remuneração de todas fontes de renda , exceto: pensões, seguro desemprego e transf.de programas sociais

Renda monetária= renda própria + transferência de renda das pensões, seguro desemprego e transf.de programas sociais

Renda total= renda própria+ renda monetária + merenda escolar