**UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
INSTITUTO DE ECONOMIA**

Focalização De Políticas Públicas: Teoria E Prática

Carolina Junqueira Homem de Mello

Dissertação de mestrado apresentada ao Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas, sob a orientação do Prof. Dr. Antônio Marcio Buainain, como parte dos requisitos para a obtenção do título de Mestre em Economia.

CAMPINAS, AGOSTO DE 2004.

UNIDADE BC
Nº CHAMADA _____
T/UNICAMP
V _____ EX M489f
TOMBO BC/ 70097
PROC 16.123.06
C _____ D X
PREÇO 1,00
DATA 22/09/06
Nº CPD _____

BIB ID: 387429

**Ficha catalográfica elaborada pela biblioteca
do Instituto de Economia/UNICAMP**

M489f Mello, Carolina Junqueira Homem de.
Focalização de políticas públicas : teoria e prática / Carolina Junqueira Ho-
mem de Mello . - Campinas, SP: [s.n.], 2004.

Orientador : Buainain, Antonio Marcio.

Dissertação (mestrado) – Universidade Estadual de Campinas, Instituto de
Economia.

1. Políticas públicas. 2. Pobreza. I. Buainain, Antonio Marcio. II. Universi-
dade Estadual de Campinas. Instituto de Economia. III. Título.

06-045-BIE

Título em Inglês: Targeting public policies : theory and practice

Keywords: Public policy, poverty

Área de concentração: Desenvolvimento econômico

Títuloção: Mestre em Ciências Econômicas

Banca examinadora: Prof. Dr. Antonio Marcio Buainain

Prof. Dr. Jose Maria Ferreira Jardim da Silveira

Prof. Dr. Hildo Meirelles de Souza Filho

Data da defesa: 31-08-2004

Programa de Pós-Graduação: Economia

Para minha família, em especial minha mãe, pelo amor, dedicação, força, educação, incentivo e acima de tudo por sempre acreditarem em mim. Para o Nando, por todo amor que recebo diariamente.

Agradecimentos

Agradecer a todos que tornaram este trabalho possível é certamente a tarefa mais difícil de todas, ainda que a mais prazerosa. Por mais que um trabalho acadêmico pareça individual, ele é na verdade resultado de uma série de esforços, coletivos e individuais.

O privilégio de ter tido dois grandes professores como orientadores, Tuca e Zé, merece sem dúvida agradecimentos especiais. Não apenas eles trabalharam comigo desde o terceiro ano de graduação, mas também se tornaram grandes amigos, confidentes, conselheiros. Não raramente cito os dois como meus “pais acadêmicos”. Durante o desenrolar deste Mestrado, tiveram a paciência de aceitar minhas ligações chorosas nos intervalos das aulas de econometria, meu desespero ao achar que não ia conseguir terminar o trabalho e meu estresse dos momentos finais. E fizeram isso com sabedoria e MUITA paciência...

A todos meus professores, que foram o alicerce de minha formação acadêmica e, em especial, ao Professor José Newton Carpintero, que deixa saudades, e que com uma única frase me induziu a repensar todos os meus conceitos sobre políticas públicas, servindo de grande inspiração para este trabalho.

Aos membros da banca, em especial ao Professor Hildo Meirelles Souza Filho, não apenas por ter me honrado ao aceitar o convite, mas também pela participação atuante em diversos estágios do trabalho.

A toda a equipe que trabalhou incansavelmente nas pesquisas de avaliação do Programa Cédula da Terra, em especial meu amigo Marcelo Magalhães que teve a paciência e habilidade de coordenar boa parte do trabalho, e todos os colegas com quem dividi esta importante parte da minha vida.

Terminar este trabalho não teria sido possível sem o apoio da Finep, que me concedeu a licença para terminar meus créditos, além do período para finalização da dissertação.

A minha família toda, que não somente acreditou em mim, mas que também demonstra um orgulho desproporcional das minhas conquistas,

em especial meus irmãos, que são antes de tudo grandes amigos. Ao meu tão querido Nando, por me fazer rir mesmo nas horas mais difíceis, por me aturar nos momentos de altíssimo estresse, por acordar no meio da noite só para me mandar um arquivo que precisei, pela ajuda na revisão, mesmo sem entender nada do que eu estava escrevendo e principalmente por todo o amor e carinho que sempre me dispensou.

Essa longa e árdua jornada não teria valido a pena se não tivesse amigos com quem compartilhá-la, colegas de mestrado e de trabalho que sempre estiveram ao meu lado, para um choppinho ou apenas uma bate-papo relaxante. Em especial agradeço aos meus amigos Ogata, Ana Carmen, Daniela, Elisa e Liciane, colegas de tantas aulas (e aulas matadas), chopps e pastel, noites de estudo (com muito guaraná e coca-cola), trabalhos enlouquecedores, seitas Hobsbawmbonianas e muito mais. Agradeço também a Clarisse, pelas inúmeras hospedagens em Campinas e cervejinhas.

Ah, e como não poderia deixar de ser, agradeço a Hobsbawm...

Índice

Resumo.....	xi
Apresentação.....	1
1 Focalização de Políticas Públicas.....	5
1.1 Focalização: Considerações Teóricas.....	8
1.1.1 Conceitos.....	8
1.1.2 Critérios.....	11
1.1.3 Métodos.....	16
1.1.4 Mecanismos.....	20
1.1.5 Avaliação de Resultados.....	21
1.1.6 Comentários.....	27
1.2 Políticas Sociais no Brasil.....	27
1.2.1 Educação.....	28
1.2.2 Saúde.....	33
1.2.3 Seguridade Social e outros Programas de Transferência.....	35
2 A Experiência Internacional em Programas Focalizados.....	39
2.1 Subsídios a alimentos.....	39
2.2 Merenda escolar.....	44
2.3 Micro-crédito.....	46
2.4 PROGRESA.....	51
2.5 Fundos sociais.....	56
3 Programa Cédula da Terra.....	61
3.1 A questão agrária no Brasil.....	61
3.2 A Reforma Agrária e o Programa Cédula da Terra (PCT).....	65

3.2.1	Concepção do Programa Cédula da Terra	65
3.2.2	Aspectos institucionais	69
3.2.3	Processo de seleção de beneficiários	71
3.3	1ª Avaliação do Processo de Seleção com base no Estudo de Avaliação Preliminar	76
3.3.1	Estatística Descritiva	77
3.3.2	Análise Econométrica.....	83
3.4	2ª Avaliação do Processo de Seleção: PCT versus Incra...92	
3.4.1	Modelo Logit – PCT e Incra vs. PNAD	96
3.4.2	Modelo Logit: PCT vs. PNAD	100
3.4.3	Logit Incra vs. PNAD	102
3.5	Processo de Seleção do PCT: Considerações	104
4	Considerações Finais	113
5	Bibliografia.	119

Índice de Quadros e Tabelas.

Tabela 1: Evolução temporal da Pobreza e Indigência no Brasil ⁽¹⁾	5
Figura 1: Erros de Exclusão e Inclusão	23
Tabela 2: Incidência de dois programas por <i>quintil</i> de renda.....	25
Tabela 3: Taxas de participação em dois programas por <i>quintil</i> de renda .	26
Tabela 4: Porcentagem de crianças entre 0 e 6 anos usuárias creches e pré-escolas públicas	29
Tabela 5: Porcentagem de alunos em Escolas Públicas.....	30
Tabela 6: Tipo de Estabelecimento Frequentado por Decil. (em porcentagem).....	31
Tabela 7: Distribuição de Alunos do Ensino Público Primário, Secundário e Superior, por quintil de consumo	32
Tabela 8: Cobertura dos Serviços de Saúde por tipo de serviço.....	33
Tabela 9: Porcentagem de usuários de serviços públicos de saúde por quintil	34
Tabela 10: Distribuição de Acesso aos Programas Públicos	35
Tabela 11: Distribuição dos Gastos Governamentais em Aposentadoria e Seguro-Desemprego.....	36
Tabela 12: Distribuição de Recursos do FISE por Zona de Pobreza	58
Tabela 13: Indicadores demográficos dos beneficiários	77
Tabela 14: Nível Educacional dos Beneficiários	78
Tabela 15: Ocupação Prévia dos Beneficiários	79
Tabela 16: Renda dos Beneficiários.....	82
Quadro 1: Definição das variáveis independentes.....	85
Tabela 17: Modelo Logit— Coeficientes e Efeitos Marginais.....	89
Tabela 18: Variáveis utilizadas nos modelos.....	95

Tabela 19 : Resultados do Modelo logit (grupos PCT e INCRA versus PNAD)	97
Tabela 20: Resultados do Modelo Logit (PCT vs. PNAD)	100
Tabela 21: Resultados do Modelo Logit (Incra vs. PNAD).....	104

Resumo

O presente trabalho tem por objetivo apresentar algumas questões relevantes sobre a implementação de políticas públicas focalizadas, argumentando que estas podem ter um importante papel na redução da pobreza e da desigualdade. Partindo de um apanhado geral sobre os conceitos teóricos que fundamentam as intervenções focalizadas, são apresentados então alguns exemplos práticos de políticas desta natureza em diferentes situações e localidades com o objetivo de ilustrar a variedade de opções que se apresentam, assim como as dificuldades advindas de particularidades regionais. O processo de seleção do Programa Cédula da Terra é minuciosamente analisado, de sua concepção até sua implementação, mostrando que existe um enorme caminho a ser percorrido entre a teoria e a prática de políticas focalizadas.

Abstract

This paper addresses some of the relevant questions that arise with the implementation of targeted policies, suggesting that they can play an important role in poverty and inequality alleviation. It starts with a general survey on the theory and principles on which targeted interventions are based and then reviews some practical examples in different situations and locations, as a way to illustrate the variety of possible policy options, as well as the difficulties that come from regional peculiarities. The selection process of Cédula da Terra Program is analysed into detail, from its conception to its implementation, showing that there is a long way between theory and practice of targeted policies.

Apresentação

A questão da desigualdade e pobreza no Brasil sempre foi objeto de ampla discussão por parte de estudiosos e *policymakers*, assim como da população em geral. A linha desenvolvimentista tradicional de pensamento aponta o crescimento econômico como a solução mais direta para o problema (ou até, como a única solução). Contudo, a história recente nos mostra que crescimento econômico por si só não garante melhoria da distribuição de renda, ou mesmo redução da pobreza.

É necessário, portanto, reverter a lógica que impera na área social, ou seja, redefinir a articulação entre desenvolvimento econômico e desenvolvimento social. Para tal é preciso, em primeiro lugar, reconhecer que ao contrário do que a concepção desenvolvimentista dos anos 50 e 60 postulava, o desenvolvimento social não decorre automaticamente do desenvolvimento econômico, ou mesmo que o primeiro seja pré-condição para o segundo como pregavam os “mandarins” da economia do milagre econômico na famosa teoria do bolo. Ademais, o país, assim como tantos outros do chamado Terceiro Mundo, não vêm atingindo níveis substanciais de crescimento nas duas últimas décadas, o que torna a solução via crescimento ainda mais implausível, sobretudo porque o atual contexto de globalização das economias e dos mercados, e no decorrente processo de ajuste estrutural pelo qual têm passado essas economias, a tendência atual é de o crescimento econômico vir acompanhado de uma diminuição na capacidade de criação de empregos e de deterioração na qualidade dos mesmos (Cohn, 1995).

Outro aspecto importante a ser ressaltado é o fato de se o desenvolvimento econômico não aparenta ser pré-condição para o desenvolvimento social, o contrário parece ser verdadeiro.

Até recentemente, muitos autores sustentavam que a má distribuição de renda¹ não era um obstáculo ao crescimento econômico, e

¹ Não é nossa intenção aqui reduzir desenvolvimento social à distribuição de renda, que é tão somente um dos aspectos do desenvolvimento social. Contudo, a má distribuição de renda brasileira se apresenta como um dos maiores obstáculos da nossa sociedade, ainda que outros aspectos como educação e saúde também sejam de extrema relevância para o desenvolvimento social do país.

sim, apenas uma fase transitória, e quase necessária, do processo de desenvolvimento.² Esta concepção ajuda a explicar por que as políticas distributivas ocuparam tão pouco espaço na agenda efetiva do desenvolvimento latino americano.

Ainda que dominante, esta concepção foi criticada por diversos autores, como Chenery (1974) e Fishlow (1995), que sustentaram que a distribuição de renda afeta sim o crescimento econômico. Mais recentemente, Deininger e Squire (1998: 4 e 13) em estudos baseados em uma amostra de 108 países, concluem que a má distribuição de renda não é determinante para o crescimento econômico e, ao contrário, que uma má distribuição de renda tende a reduzir o crescimento.

Um dos argumentos para a relação de causalidade entre distribuição de renda e crescimento econômico se encontra na idéia de que a desigualdade e a pobreza geram estruturas de governança ineficientes, que afetam não somente a eficiência dos pobres, mas também da sociedade como um todo. Outro argumento é a existência de contratos incompletos: a existência de ativos com características que não podem ser previstas em contratos geram um certo nível de incerteza na economia. Um exemplo disto é o mercado de crédito, neste caso os prestamistas não têm informação completa sobre os emprestadores, como sua idoneidade, esforço pessoal etc, e baseiam-se em características visíveis, como riqueza, por conseguinte, pessoas com baixo nível de riqueza são excluídas do mercado de crédito, sendo que em geral estes excluídos são os que mais necessitam de crédito. São estas falhas de mercado que tornam necessária a intervenção governamental focalizada em indivíduos/grupos excluídos.

Com isto temos que a distribuição de renda é relevante para promoção do crescimento, independente de razões éticas e de justiça social que, por si sós, já justificam o combate à pobreza. A intervenção se faz necessária também por critérios econômicos, pois na presença de falhas de

² Esta concepção foi bastante influenciada por estudos de Kuznet, que resultaram na chamada “parábola de Kuznets”, segundo a qual não existiria uma relação linear entre distribuição de renda e crescimento econômico. Países pouco desenvolvidos apresentavam perfil igualitário de distribuição de renda, a qual se mostrava mais concentrada à medida que melhorava o nível de desenvolvimento dos países. A partir de um certo nível de desenvolvimento, a concentração de renda observada voltava a reduzir-se.

mercado e informação imperfeita, os mecanismos de mercado sozinhos são incapazes de reduzir as desigualdades, pelo contrário, tendem a aprofundá-las.

A questão sobre a qual este trabalho se concentra é o papel das políticas públicas focalizadas como instrumento de combate à pobreza e à desigualdade. Este tema aparece com renovado vigor no debate acadêmico (e também político) recente, especialmente por conta da crescente necessidade de redução dos gastos governamentais, mas também pelo descontentamento de diversos setores da sociedade com a grande quantidade de recursos despendida em áreas sociais, mas que apresentam poucos resultados efetivos na melhora da situação dos mais necessitados.

Este debate também é permeado por questões ideológicas, que muitas vezes se misturam com o próprio conceito de focalização. Desta forma, tentaremos separar as duas questões e apresentar os marcos teóricos que fundamentam as intervenções focalizadas de forma isenta e conceitual, sem, porém, deixar de apontar para as possíveis implicações políticas.

Tendo como pano de fundo esta discussão, o presente trabalho tem por objetivo apresentar alguns aspectos sobre a implementação de políticas públicas de combate à pobreza e de promoção ao desenvolvimento, social e econômico, do país. O trabalho está dividido em quatro partes. Na primeira, são apresentadas as questões mais teóricas que dizem respeito ao desenho, implementação e avaliação de políticas públicas. Na segunda, são apresentados alguns estudos de caso que analisam a implementação de políticas focalizadas em diferentes contextos e localidades. Na terceira, são apresentados alguns resultados obtidos na avaliação do Programa Cédula da Terra cuja concepção foi baseada na chamada “reforma agrária de mercado”, com o objetivo de resolver alguns dos problemas decorrentes do modelo tradicional de reforma agrária. Na quarta e última parte são apresentadas as conclusões deste trabalho e algumas recomendações.

1 Focalização de Políticas Públicas.

A principal falácia do argumento que justifica a pobreza brasileira como decorrente de sua condição de país pobre está no fato que, ainda que quando comparado aos países ricos o Brasil seja relativamente pobre, o nível de pobreza brasileiro é o mais alto dentre os países com renda *per capita* semelhante. Ou, nas palavras de Barros (2001) “o Brasil não é um país pobre, mas um país com muitos pobres”. Conforme demonstra o autor, o nível de pobreza no Brasil permanece praticamente constante nas últimas décadas, independente da taxa de crescimento do país (Tabela 1).

Tabela 1: Evolução temporal da Pobreza e Indigência no Brasil ⁽¹⁾

Ano	Percentual de Indigentes	Número de Indigentes (em milhões)	Percentual de Pobres	Número de Pobres (em milhões)
1977	17,0	17,4	39,6	40,7
1978	21,8	23,2	42,6	45,2
1979	23,9	26,0	38,8	42,0
1981	18,8	22,1	43,2	50,7
1982	19,4	23,4	43,2	52,0
1983	25,0	30,7	51,1	62,8
1984	23,6	29,8	50,5	63,6
1985	19,3	25,1	43,6	56,9
1986	9,8	13,1	28,2	37,6
1987	18,5	25,1	40,9	55,4
1988	22,1	30,6	45,3	62,6
1989	20,7	29,3	42,9	60,7
1990	21,4	30,8	43,8	63,2
1992	19,3	27,1	40,8	57,3
1993	19,5	27,8	41,7	59,4
1995	14,6	21,6	33,9	50,2
1996	15,0	22,4	33,5	50,1
1997	14,8	22,5	33,9	51,5
1998	14,1	21,7	32,8	50,3
1999	14,5	22,6	34,1	53,1

Fonte: PNADs de 1977 a 1999. In: Barros *et al*, 2001. Modificada.

⁽¹⁾ As linhas de indigência e pobreza utilizadas foram as da região metropolitana de São Paulo.

Na tabela acima, podemos observar que mesmo durante os períodos de crescimento brasileiro, a taxa de pobreza e indigência não se altera substantivamente. As únicas melhoras aparecem durante os períodos de

contenção inflacionária: em 1986 durante o Plano Cruzado - queda que não se sustenta com o retorno da inflação - e após o Plano Real, quando temos uma queda substancial e aparentemente sustentada. Desta forma, temos que, até agora, o principal elemento responsável para a redução da pobreza no Brasil foi o controle inflacionário. A questão que fica é: Como avançar na tarefa de redução da pobreza uma vez que a inflação está sob controle, não há perspectiva imediata de crescimento acelerado, e frente às crescentes restrições aos gastos públicos?

Uma vez determinada a necessidade de combater-se a desigualdade como forma de promover o desenvolvimento e crescimento, cabe discutir a melhor forma de fazê-lo. Ainda que recursos consideráveis tenham sido despendidos pelo governo em políticas de cunho social, muitas vezes as populações mais pobres continuam mal assistidas - ao mesmo tempo em que pessoas de renda mais elevada acabam se beneficiando de tais políticas - devido a falta de informação e/ou falhas de mercado. A resposta amplamente defendida por economistas para esta distorção é o *targeting*, ou focalização das políticas públicas, em determinados públicos-alvo.

A questão da focalização de políticas públicas vem recebendo ampla atenção nos anos recentes, ainda que muitas vezes discutida de forma puramente ideológica. Seus defensores, muitas vezes favoráveis a redução da atuação do Estado na economia, pregam a focalização como forma de assistencialismo temporário; enquanto seus opositores a consideram um verdadeira vilã que veio para destruir direitos adquiridos. Estes mesmos opositores conclamam por políticas ditas universais para solucionar o problema da pobreza e costumam argumentar que “programas para pobres são programas pobres” (Van de Walle, 1995, p. 29). Ainda que uma rota de desenvolvimento na qual a participação no crescimento econômico e acesso a serviços básicos seja ampla - tanto por parte dos pobres quanto dos não-pobres - seja uma boa forma de se elevar os padrões de vida dos menos favorecidos (Lipton e Ravallion, 1994), a experiência mostra que, em muitas circunstâncias, uma atuação mais focalizada se faz necessária. Exemplos são abundantes em qualquer país e em diversas situações. Crianças mal-nutridas não deveriam ter que esperar por soluções de longo-prazo como crescimento e emprego quando poderiam ser atendidas de forma rápida e relativamente barata no curto-prazo. Um programa de

distribuição de alimentos pode significar a diferença entre a vida e a morte e prevenir efeitos negativos, como a venda de bens, o que poderia inibir a redução da pobreza no longo prazo. Desta forma, temos que as políticas focalizadas têm um importante papel redistributivo. O problema é quando são vistas como o único instrumento de redução da pobreza. Elas devem ser utilizadas como um complemento, mas não podem substituir uma estratégia de redução de pobreza de longo-prazo, baseada em crescimento eqüitativo e gastos sociais mais amplos.

Concluí-se desta forma que a distribuição de renda e o combate à pobreza são justificáveis não somente por motivos de justiça social, mas também por critérios econômicos como medida para promover o desenvolvimento. Contudo a efetiva distribuição de renda e riqueza está intimamente relacionada com a forma que é realizada, devendo-se levar em conta seus custos e principalmente sua sustentabilidade. Diversos teóricos defendem o uso de políticas mais focadas como forma de reduzir gastos e, ao mesmo tempo, obter melhores resultados na redução da pobreza. As questões referentes à implementação e desenho de tais políticas são discutidas na próxima seção.

Este capítulo apresenta, em um primeiro momento, o marco teórico sobre o qual se fundamentam as políticas focalizadas. Não se trata apenas de elaborar uma revisão da bibliografia sobre o assunto, mas também apresentar conceitos e questões que possam ser úteis para uma análise empírica. Desta forma, são introduzidos os conceitos da teoria da focalização que possam nos ajudar a interpretar diferentes aspectos do processo de seleção de beneficiários de um programa público, como é o caso do Cédula da Terra a ser discutido no terceiro capítulo.

Na segunda seção deste capítulo é feita uma breve análise sobre as principais políticas sociais em vigor no Brasil. Para tal, o excelente trabalho de Camargo *et al.* (2000) é utilizado como referência na análise da focalização das políticas de educação, saúde, seguridade social e outros programas de transferência de renda. O objetivo desta seção é mostrar o panorama geral da incidência destas políticas no Brasil e respaldar a importância de políticas focadas como um instrumento necessário no combate à pobreza.

1.1 Focalização: Considerações Teóricas.

Desenhar uma política bem focalizada não é um problema tão simples quanto parece, podendo apresentar problemas tanto do ponto de vista econômico quanto político. Ademais, não existe consenso quanto a melhor forma de focalização a ser adotada, já que este possui um amplo espectro. Cada tipo de política possui objetivos muito distintos e formas diferentes de atingí-los, os custos de cada opção são diferentes e variam dependendo da disponibilidade de informações. Desta forma, cada caso deve ser analisado separadamente de forma a adequar a focalização aos objetivos de cada política de intervenção. Assim, trataremos nesta seção dos fundamentos teóricos que embasam as políticas focalizadas.

1.1.1 Conceitos

A primeira coisa que devemos deixar clara antes de iniciar a discussão diz respeito ao próprio conceito de focalização, que muitas vezes é usado de formas distintas por diferentes autores. O conceito adotado neste trabalho é proposto por Van de Walle (1995) que define focalização como uma “tentativa deliberada de redirecionar recursos públicos para os mais pobres através de instrumentos que buscam selecioná-los como beneficiários diretos” (p.28).³ O conceito é um tanto restrito, pois trata somente da distinção entre pobres e não-pobres, enquanto muitas vezes o público-alvo pode ser definido não somente em termos de pobreza, mas também por outras características como gênero, por exemplo. Contudo, se utilizarmos um conceito mais abrangente de pobreza, como a carência de algum bem ou serviço, esta definição é válida para todos os tipos de programa.

Alguns autores definem uma política focalizada, onde somente determinado público-alvo tem acesso aos bens e serviços oferecidos, em

³ Outra definição de focalização utilizada, diz respeito aos resultados de uma determinada política, ou seja, quanto dos recursos utilizados efetivamente atinge os pobres. Ver World Bank Draft Report 20054-BR, 2000.

oposição às políticas chamadas universais, nas quais teoricamente o acesso é permitido a toda a população. Contudo, mesmo uma política ou programa universal pode ser desenhado de forma a atender apenas determinados grupos e desta forma serem classificados como focalizados. Um exemplo disto seria um subsídio fornecido a um determinado tipo de produto de maior relevância para as camadas mais pobres da população. Ainda que o acesso seja universal, a política foi desenhada de forma a atingir a população menos favorecida. Assim, utilizaremos a taxonomia proposta por Van de Walle (1998) que divide as formas de focalização em duas abordagens principais: ampla e restrita (*broad and narrow targeting*). Sob a primeira abordagem, nenhum esforço é feito com intuito de atingir os pobres enquanto indivíduos. O princípio básico desta abordagem é que alguns itens de despesa são mais importantes para determinadas populações, desta forma, espera-se que regiões/comunidades/indivíduos menos favorecidos sejam os principais a se beneficiar desta intervenção, ainda que o acesso seja universal. A diferença entre uma política de focalização ampla e a universal está na própria concepção da primeira, que tem o objetivo claro de atender as camadas menos favorecidas da população. Já a Focalização Restrita é definida como uma tentativa deliberada de concentrar benefícios para os pobres (ou regiões pobres), independente da categoria de gasto. Cada forma de focalização possui custos e benefícios diferentes que devem ser levados em consideração e examinados em detalhe. A escolha e avaliação do processo de seleção necessariamente têm que levar em conta estas diferenças, assim como suas implicações para a sustentabilidade política da abordagem escolhida e a ação de intervenções públicas. (Buainain et al, 2000).

Um dos principais argumentos em favor da focalização ampla é o fato de que esta abordagem é considerada politicamente mais popular, uma vez que não há distinção sócio-econômica de quem pode e quem não pode participar. Outras possíveis vantagens adicionais de tal abordagem são sua simplicidade operacional e custo baixo. A universalidade normalmente torna desnecessária a utilização de critérios de seleção

especiais e mecanismos de implementação para supervisionar a seleção de participantes e distribuição de benefícios.

Porém, apesar desta abordagem permitir a economia de recursos, por sua maior abrangência seus custos tendem a ser maiores do que políticas mais específicas. Os custos de programas universais tendem a subir quando os benefícios são estendidos a toda população sem consideração para a real necessidade de participantes. Quando se tem restrição de recursos, o que é o caso na maior parte dos países subdesenvolvidos, os governos têm que decidir se diminuem a extensão do programa ou permitem a deterioração da qualidade de serviços oferecidos pelos programas. Por razões políticas óbvias, é mais fácil deixar que ocorra a deterioração dos serviços do que restringir sua abrangência.

A validade das abordagens baseadas em focalização ampla também é questionada em termos de equidade. Embora a intervenção possa alcançar todas as regiões e a população inteira, o “vazamento” que ocorre para pessoas menos necessitadas é questionável quando estas poderiam pagar pelo serviço e sua inclusão se dá com recursos que poderiam estar sendo usados para os mais necessitados. Por fim, ainda que abordagens baseadas em focalização ampla sejam recomendadas para alguns tipos de intervenção pública, como educação primária e saneamento básico, podem não ser um instrumento adequado para atingir grupos com necessidades específicas. Tais questões nos levam a crer de que intervenções mais específicas, que levem em conta populações mais vulneráveis, assim como suas características específicas, são necessárias como forma complementar às políticas mais abrangente, em geral com prazo mais longo. Assim, as questões tratadas neste trabalho serão aquelas relacionadas à focalização restrita, a qual nos referiremos apenas como focalização.

1.1.2 Critérios

Ao se desenhar uma política focalizada, três critérios são apontados como os mais relevantes para se determinar qual o melhor desenho de política a ser adotado (Legovini, 1999). São eles:

a) Eficiência

A eficiência de uma política ou programa focalizados diz respeito ao alcance destes dentro do público-alvo, desta forma, um programa é considerado mais eficiente quanto menos pessoas do público-alvo forem excluídas. Este tipo de erro é chamado de Erro tipo I ou Erro de Exclusão, que é a probabilidade de excluir-se indivíduos que deveriam ser incluídos. Muitas vezes, incorrer neste tipo de erro é inevitável devido a diversos fatores como a falta de precisão de indicadores, acesso precário à informação, entre outros. A mensuração efetiva do Erro tipo I só será conhecida *ex-post* e será tratada mais adiante quando trabalharmos a questão do julgamento de resultados, entretanto a questão deve estar presente na mente dos *policymakers* durante o desenho de um programa, evitando assim obstáculos de acesso que poderiam ser evitados.

Mesmo quando as informações necessárias estão disponíveis e considerações de custos são deixadas de lado, não é possível negligenciar possíveis efeitos negativos de informação incompleta na identificação e seleção de beneficiários potenciais, o que poderia levar a inclusão de grupos que se encontram fora do público alvo e exclusão de grupos que se encaixam dentro das características desejáveis. Ademais, alguns tipos de informações são dificilmente observados por estatísticas, como esforço pessoal, comportamento dos participantes e administradores etc. Mesmo pesquisas diretas bastante detalhadas podem incorrer em erro, principalmente quando dependem de informações fornecidas pela própria

população⁴. Problemas adicionais são enfrentados quando as informações usadas estão em constante mudança, em resposta a fenômenos transitórios ou seculares, e informações coletadas em um único período podem resultar na inclusão de indivíduos que não mais se qualificam para a intervenção.

b) Vazamentos:

O segundo critério a ser considerado no desenho de um programa refere-se aos possíveis vazamentos do mesmo, ou seja, a inclusão de indivíduos que não pertencem ao público-alvo (chamado de Erro tipo II ou Erro de Inclusão). Entretanto, existe aqui um *trade-off* entre os erros tipos I e II, ou seja, a expansão de um programa tende a reduzir o erro tipo I e aumentar o tipo II e vice-versa no caso de uma redução na cobertura de um programa. Para uma dada escala de recursos é possível, no entanto, reduzir simultaneamente os dois tipos de erros se a capacidade de discriminar e selecionar o público-alvo for melhorada. Contudo, uma melhor capacidade de seleção pode por sua vez aumentar os custos do programa, colocando outro *trade-off* para os tomadores de decisão (Anuatti-Neto *et al.*, s/d).

c) Custos

O terceiro critério a ser observado é a questão dos custos que decorrem da focalização, que podem ser analisados de forma separada dos custos do programa como um todo. Somente uma análise de custos e benefícios de cada método de focalização pode apontar para o melhor desenho de um programa.

De forma geral, três tipos de custos são apontados na literatura como decorrentes da focalização: custos administrativos, custos políticos e

⁴ Hoddinott (1999) aponta que, quando questionados diretamente, muitas comunidades/indivíduos tendem a exagerar seu grau de necessidade/pobreza com o intuito de terem melhores chances de serem selecionados para uma intervenção específica.

custos decorrentes dos incentivos do programa (Grosh, 1994; Van de Walle, 1998).

Custos administrativos.

A implementação de uma política focalizada requer o uso de métodos de seleção que distingam o público-alvo do resto da população. Em geral, quanto mais preciso for o método adotado, maior o custo a ele associado. Em uma situação ideal, o bem-estar de cada indivíduo da população deveria ser mensurado levando-se em conta as diferenças locais de preços, rendas recebidas em espécie, mudanças sazonais, composição familiar etc. Contudo, não somente seria quase impossível realizar este tipo de mensuração, como também muito custoso. Qualquer outro tipo de método utilizado discriminaria o público-alvo imperfeitamente, o que por um lado aumentaria os custos decorrentes dos “vazamentos”, mas por outro reduziria os custos administrativos.

A decisão de até que ponto vale a pena incorrer em determinados custos administrativos depende não apenas da eficácia de um método em discriminar o público-alvo, mas também no valor do benefício a ser oferecido. Desta forma, um dado mecanismo que resulte num custo x para discriminar o público-alvo ele pode ou não valer a pena dependendo da proporção que esse custo representa em relação ao benefício.

Os custos administrativos irão variar conforme o mecanismo de seleção escolhido, o nível de informação existente, a capacidade institucional do administrador do benefício, além dos custos com pessoal e equipamento utilizados no processo de seleção (Grosh, *op. cit.*). A quantificação destes custos deve ser cuidadosamente avaliada para a melhor escolha do método a ser utilizado em um programa focalizado.

Custos de Incentivos

A introdução de um programa focalizado pode alterar o comportamento dos beneficiários de um programa, assim como o dos não-beneficiários. Essas mudanças de comportamento podem produzir

alterações entre o objetivo explícito do programa e seu resultado efetivo, produzindo custos e benefícios adicionais não previstos inicialmente. A magnitude destes custos varia de acordo com cada intervenção e pode ser influenciada pelo desenho e implementação do programa. Três efeitos negativos que podem interferir nos resultados finais de uma intervenção focalizada são freqüentemente discutidos: a escolha trabalho/lazer, migração e o uso improdutivo de recursos (Grosh, 1994).

O primeiro surge principalmente em programas que selecionam os beneficiários a partir da renda. Dependendo do valor do benefício, muitos indivíduos com renda pouco acima do limite de elegibilidade seriam estimulados a reduzir seus ganhos para se tornar elegíveis. Tomemos como exemplo um programa hipotético que distribuisse R\$ 50,00 para indivíduos com renda abaixo de R\$ 200,00. Todas as pessoas, que sem o benefício, tivessem sua renda entre R\$ 200,00 e R\$ 249,00 ficariam numa situação melhor se diminuíssem suas horas de trabalho para poder receber o benefício. Suas rendas seriam maiores que antes e ainda teriam mais tempo de lazer. Em um estudo sobre a distribuição de cupons de alimentação no Sri Lanka, Sahn e Alderman (citado por Van de Walle, 1995) concluíram que sua introdução resultou em uma redução de 2-3 dias de trabalho por parte dos beneficiários, o que corresponderia a cerca de 33% do valor do benefício. Entretanto, a mensuração destes custos não é trivial e dependerá da abordagem utilizada. No exemplo apresentado, a redução nas horas trabalhadas representa um custo, mas uma abordagem mais ampla de bem-estar, que valorasse o tempo de lazer poderia apresentar um resultado positivo.

A migração pode ser outro incentivo não desejado. Por exemplo, um programa que utiliza indicadores geográficos para selecionar os beneficiários pode incentivar a migração de pessoas para regiões contempladas pelo programa. No caso de migração por parte de pessoas pobres para regiões beneficiárias, o custo seria justificável por conta do aumento da cobertura do programa, ainda que os custos privados

incorridos devam ser contabilizados. Porém, pode ocorrer a migração de pessoas não-pobres, o que resultaria em custos injustificáveis e poderia levar a redução dos benefícios recebidos. Os efeitos negativos com a migração dependerão do ganho individual relativo aos custos privados incorridos com a mudança.

Exemplos de possível mau uso de recursos podem ser observados em diversas intervenções focalizadas. Um programa que discriminasse entre proprietários de terras e não-proprietários, poderia incentivar a venda de propriedades para garantir acesso ao mesmo. Cupons de alimentação podem muitas vezes ser trocados por dinheiro, que seria gasto de forma improdutiva. Em um programa de distribuição de alimentos baseado no estado nutricional das crianças no Chile, foram relatados casos de mães que sub alimentavam as crianças para receber os alimentos (Grosh, 1994).

Outros tipos de custos também que são gerados principalmente em programas que exigem uma contrapartida dos participantes, como a manutenção de crianças na escola, ou o trabalho em obras públicas, são freqüentemente ignorados no cálculo dos benefícios do programa. As rendas que deixaram de ser obtidas por estas obrigações não podem ser omitidas, além de outros custos privados gerados com a educação, por exemplo (livros, transporte, uniformes etc.). Nestes casos, a participação somente ocorrerá se houver um ganho líquido para os beneficiários.

Um aspecto pouco estudado no quando se fala dos incentivos oferecidos por um determinado programa diz respeito aos possíveis efeitos positivos gerados com a introdução do mesmo. Um exemplo bastante comum nos programas avaliados por Grosh (op. cit.) na América Latina é a exigência de check-ups regulares por parte de mães e crianças em troca de cupons de alimentos. O bem-estar proporcionado pelo aumento de visitas preventivas é poucas vezes incluído como benefício, em parte por sua difícil mensuração, ainda que instintivamente tenha sido incluído com este objetivo.

Custos Políticos.

Como visto anteriormente, muitos dos recursos governamentais nas áreas sociais são direcionados à classe média, que costuma ter maior voz e influência política. A implementação de políticas mais focalizadas tende a ser associada a uma redução nos gastos nessas áreas, o que por sua vez pode resultar em falta de apoio político ao programa e conseqüentemente, em redução de recursos para o mesmo. Por isso, muitos autores argumentam que um certo grau de vazamento é necessário, de forma a garantir o apoio das classes médias. Enquanto alguns estudos confirmam esta suposição⁵, existem também evidências contrárias. Sob algumas circunstâncias sócio-políticas, a população pode estar mais disposta a aceitar uma política focalizada que poderia economizar recursos para outras áreas sociais. Ravallion (1998) utiliza um modelo para avaliar diversos programas focalizados e conclui que *a priori* não é possível saber se uma redução de gastos com programa levará a uma melhor focalização do mesmo, já que muitas vezes os gastos unitários tendem a se reduzir mais rapidamente para os beneficiários dentro do público-alvo do que com aqueles fora deste. O autor aponta que, de forma geral, os beneficiários corretamente incluídos estarão mais bem protegidos se o desenho do programa impuser baixos benefícios marginais para o público-alvo ou altos custos marginais para os indivíduos fora deste.

1.1.3 Métodos.

Muito utilizada como conceito de focalização, a escolha do método a ser utilizado na seleção do público-alvo de uma política é um dos temas mais debatidos na literatura. O método de focalização diz respeito ao conjunto de critérios, regras e outros elementos que definem a elegibilidade dos beneficiários (Conning e Kevane, 2000). Sua importância decorre do fato de que é em boa parte a abordagem escolhida que

⁵ Ver Anand e Kanbur (1990) ou Gelbach e Protchett (1996) para exemplos de programas que sofreram deterioração devido à falta de apoio político.

determinará os custos do programa, sua eficácia e também o grau de vazamento do mesmo. Não existe um método de seleção superior a outro, assim como dificilmente eles são usados isoladamente, a escolha deverá ser baseada no nível de informação existente, na capacidade administrativa das instituições responsáveis, na distribuição geográfica da pobreza, entre outros fatores.

Diversas taxonomias são propostas na literatura para categorizar as diferentes formas possíveis de seleção. Optamos pela mais comumente utilizada, que aparece nos trabalhos de Grosh (1994), Coady *et al.* (2002) e Legovini (s/d), onde os métodos são classificados em: a) avaliação individual/domiciliar (ou means tested/proxy means tested em Logovini (op. cit.)); b) Focalização por categorias ou grupo e; c) auto-seleção.

Avaliação Individual/Domiciliar é o método utilizado quando a elegibilidade para um programa é determinada de forma individualizada para cada pretendente ao benefício. A decisão fica por conta dos gerenciadores do programa que, através de comprovação de renda ou da observação de outro indicador com alta correlação com a renda, decidem quem serão os beneficiários.

O uso de indicadores para determinar a situação individual ou domiciliar de cada pretendente pressupõe a escolha *ex-ante* de uma linha de pobreza bem definida que será utilizada como limite. Esse tópico, por si só, é de extrema complexidade e exigiria um trabalho à parte para explorar seus possíveis desdobramentos. Para fins de nossa exposição, suporemos que esta questão foi resolvida a contento.

O *means-test* é uma verificação completa do nível de renda e riqueza dos possíveis beneficiários de um programa focalizado através de comparações da renda declarada com outras fontes de comprovação como holerites, imposto de renda, registros de propriedade, entre outros. Ainda que esta abordagem represente a situação ideal, por garantir maior eficácia e menor vazamento, ela possui altos custos associados. Por um lado, pressupõe a existência de comprovantes confiáveis, por outro requer

constante reavaliações⁶ e capacidade administrativa para processar as informações. Ademais, em muitos países em desenvolvimento a verificação do nível de renda é bastante dificultada pelo fato de grande parte dos pobres trabalharem no setor informal ou na zona rural, onde a renda apresenta forte sazonalidade e muitas vezes é recebida em espécie.

Na falta de condições para uma verificação apropriada da renda, são utilizados indicadores (proxy means-test) de fácil verificação que apresentem alta correlação com a renda como localização e tipo de residência, nível educacional, quantidade de bens duráveis etc. O uso destes indicadores oferece uma alternativa mais barata e menos suscetível a fraudes do que o means-test. Para a escolha dos indicadores a serem utilizados, é feita uma coleta de dados sobre renda e possíveis indicadores em uma amostra da população. Uma vez selecionados, suas importâncias relativas são estabelecidas através de análise estatística ou calibração. Atribuídos seus pesos relativos eles são então aplicados em toda a população para prever se um indivíduo ou domicílio qualifica para o benefício. Apesar de serem mais fáceis de administrar, reduzindo assim os custos administrativos associados, o uso de proxies é um substituto imperfeito para a verificação da renda, o que aumenta a probabilidade tanto do Erro tipo I quanto do tipo II.

Focalização por categorias ou focalização por grupos (também chamada de focalização estatística) envolve o uso de categorias usualmente correlacionadas com pobreza, que sejam difíceis de manipular e facilmente observáveis como critério de elegibilidade. Faixa etária, gênero, estado nutricional, etnia e localidade são alguns exemplos de categorias utilizadas nestes tipos de programa. De forma geral, a maioria dos programas adota algum tipo de focalização geográfica, seja de forma isolada ou, mais comumente, combinada com o uso de outros indicadores.

⁶ Veja Anand e Kanbur (1987) para um exemplo de programa de distribuição de cupons de alimentos no Sri Lanka que, por falta de reavaliações periódicas, passou a excluir pessoas que se tornaram elegíveis depois de um tempo ao mesmo tempo em que manteve indivíduos que não mais qualificavam para o benefício.

A vantagem do uso deste tipo de indicador está no fato de ser facilmente administrado e, conseqüentemente, impor baixos custos no processo de seleção. Contudo, seu sucesso depende do conhecimento prévio da distribuição demográfica, profundidade e severidade da pobreza dentro destas categorias, e funcionará bem quando uma das categorias apresentar altas concentrações de pobreza. Porém, seu uso não é isento de problemas. Além de serem indicadores imprecisos de pobreza, também costumam gerar incentivos adversos, como a quebra de núcleos familiares, no caso de uso de gênero, ou de migração para áreas beneficiárias, como citado anteriormente.

O terceiro método utilizado em políticas focalizadas é a **auto-seleção**. A idéia por trás deste tipo de mecanismo é de que os custos privados de participação num determinado programa são diferentes para os pobres e os não pobres, de forma que o programa, mesmo sendo muitas vezes de acesso universal, impõe um custo de participação mais elevado para os não-pobres, desencorajando-os de participar. Este tipo de método oferece custos administrativos bastante baixos e é uma abordagem interessante em períodos de crise, pois se ajusta automaticamente (ao contrário dos outros métodos, que usam indicadores rígidos). Se bem desenhado também apresenta um grau de vazamento baixo, mas sua eficiência não é clara e deve ser examinada caso a caso. Outra questão relevante a ser considerada é que os custos impostos aos participantes não devem ser negligenciados, como já apontado anteriormente.

Exemplos de intervenções que utilizam a auto-seleção são programas de empregos públicos com baixos salários, subsídios a alimentos de maior relevância para os pobres, entre outros. O estigma decorrente de participar em determinado programa, também pode servir como um fator impeditivo de acesso para os mais ricos. Um caso bastante interessante é apresentado por Alderman e Lindert (1998, citado por Van de Walle, 1998) num programa de subsídios de alimentos. A Tunísia converteu seu programa universal de subsídios, que era fiscalmente

insustentável, para um programa menor, focalizado através da auto-seleção. Limitado pela ausência de diferenças nas cestas de consumo dos pobres e não-pobres, a solução adotada pelo governo foi diferenciar os alimentos não pela sua qualidade intrínseca, mas pelas embalagens. Bens ‘inferiores’ foram criados de forma a impedir seu consumo pelos não-pobres. De forma complementar, o programa foi reforçado pela introdução de bens ‘superiores’, com embalagens atraentes e de boa qualidade e pela liberalização da importação de bens substitutos.

Outra vantagem decorrente do uso da auto-seleção é que os custos de participação impostos muitas vezes também servem para impedir que os beneficiários se tornem dependentes do programa. (Van de Walle, 1998) Estes programas são desenhados de forma a maximizar os ganhos de renda, mas minimizar ganhos em outros aspectos. Um exemplo clássico que ilustra esse argumento foi o uso de *workhouses* na Inglaterra no séc. XIX destinadas aos pobres, As condições impostas eram tão desconfortáveis que somente os mais necessitados aceitavam participar. Por fim, os programas que utilizam a auto-seleção têm também a vantagem de retirar o poder de decisão de burocratas, o que reduz os incentivos à corrupção e favoritismo.

1.1.4 Mecanismos.

Conning e Kevane (op. cit.) propõe ainda outro conceito no que diz respeito às políticas focalizadas, o de mecanismo de focalização⁷. Este conceito é utilizado para denominar elementos mais amplos do desenho do programa, incluindo a questão da escolha dos agentes intermediários e o desenho organizacional. Basicamente a distinção refere-se ao uso de grupos comunitários como intermediários, versus instituições burocráticas centralizadas. O mecanismo de focalização comunitário não é um método à parte, podendo ser utilizado em todas as categorias apresentadas. Sua

⁷ Muitos autores utilizam o termo mecanismo para denominar o que definimos como método nesta dissertação.

importância decorre do fato que as preferências e valores individuais de um agente local podem afetar o resultado do processo de seleção. Esses chamados “agentes comunitários”, responsáveis pelo processo de seleção, podem ser grupos sociais ou políticos, ONG’s, políticos locais ou mesmo um escritório governamental local. A qualificação para ser um agente comunitário depende do nível de envolvimento do grupo ou pessoa com os problemas da comunidade. Diversas vantagens são esperadas com este tipo de abordagem como redução nos custos administrativos, melhor seleção e monitoramento. O uso de informação local é muitas vezes recomendado pelo fato de que uma seleção mais centralizada pode não levar em conta características e necessidades específicas de cada comunidade. Por outro lado, também inibe a fraude já que as informações prestadas pelos pretendentes são facilmente verificáveis. Outro efeito positivo que pode resultar deste processo é o fortalecimento do capital social e das organizações comunitárias. Contudo, possíveis desvantagens também estão presentes neste tipo de abordagem. Entre outros, este mecanismo poderia levar à criação ou ao aumento de conflitos e divisões dentro da comunidade, como também pode impor altos custos de oportunidade aos líderes comunitários. O poder de decisão passa a ser mais facilmente capturado pelas elites locais ou usado para fins políticos. Ademais, como todos os programas descentralizados, a tomada de decisão por parte de instituições locais tendem a ignorar possíveis externalidades importantes entre as comunidades como, por exemplo, a possibilidade de movimentos migratórios decorrentes de um diferencial de benefícios.

1.1.5 Avaliação de Resultados.

Os gastos públicos em programas focalizados podem ser potencialmente um instrumento poderoso de combate a pobreza. Mas qual a melhor forma de fazê-lo? Como maximizar o impacto destes gastos na redução da pobreza? A avaliação de resultados serve não apenas para justificar o uso de recursos públicos, mas também para corrigir rotas de programas em curso e fornecer informações importantes para programas

futuros. A escolha e identificação do público-alvo de um programa podem ser pensados de forma separada do fornecimento de serviços do mesmo, ainda que na prática as decisões sobre um têm implicações sobre o outro. Como exemplo, consideremos o fornecimento de leite a crianças de baixa renda: a escolha sobre os critérios de elegibilidade para o recebimento do leite é feita separadamente das escolhas sobre fornecedor, local de distribuição, qualidade do leite etc. Desta forma, temos que a focalização é apenas um dos aspectos de um programa ou política social, e as avaliações feitas sobre o sucesso ou fracasso da focalização do mesmo não equivalem a julgar o programa como um todo. Nossa intenção nesta seção é apresentar apenas algumas formas de se avaliar a focalização do mesmo. Como apontamos anteriormente, são três os critérios pra se avaliar os programas: eficiência, vazamentos e custos. Ou, de forma mais simplificada, é necessária a avaliação de custos versus benefícios (os vazamentos sendo então considerados um benefício negativo).

A forma mais comum de se avaliar um programa, é verificar a exatidão do mesmo em relação ao público-alvo proposto, ou seja, as taxas de vazamento e de não-cobertura (erros tipo I e II). Para tal, é necessário que o público-alvo esteja definido de forma precisa, assim como os indicadores utilizados e a linha de corte que define os beneficiários e não-beneficiários.

Uma forma de fazer isto é classificar toda a população em quatro categorias como na Figura 1 abaixo (adaptado de Grosh, 1994).

Figura 1: Erros de Exclusão e Inclusão

	Público-alvo	Não público-alvo	
Beneficiários	Sucesso 30%	Erro Tipo II (inclusão) 20%	50%
Não beneficiários	Erro Tipo I (exclusão) 10%	Sucesso 40%	50%
	40%	60%	

Na figura acima podemos observar que o programa hipotético tinha como seu público-alvo 40% da população, beneficia 50% mas exclui 25% dos que deveriam ser incluídos (10% do total de 40% que compõem o público-alvo) e inclui 33,3% de indivíduos que não deveriam ser beneficiados.

Este tipo de análise é bastante simples e pode ser usada para corrigir distorções dentro do próprio programa, mas apresenta algumas deficiências. Três críticas são apresentadas por Coady *et. al.* (2002). A primeira é que esta abordagem não diferencia entre níveis de profundidades de pobreza. No exemplo hipotético acima, faz diferença se os 25% do público-alvo excluído é composto pelos mais miseráveis ou se é composto por aqueles que estão próximos da linha da pobreza. O mesmo se aplica para os incluídos erroneamente. A segunda crítica diz respeito ao fato que esta abordagem apenas apresenta o número de pessoas que recebem o benefício e não a quantidade de recursos⁸. Por fim, a comparação entre programas é dificultada pelo fato que, em geral, programas que tem baixos vazamentos apresentam baixa cobertura e vice-versa, o que é um dos *trade-offs* que apresentamos anteriormente.

Contudo, este último problema pode ser contornado. Anuatti-Neto *et al.* (op. cit., p.6) propõe o uso de um indicador de focalização no qual são

atribuídos pesos aos dois critérios de avaliação: eficiência e vazamentos. O indicador proposto é o seguinte:

$$T = \alpha(P_1 - P_E) + (1 - \alpha)(NP_E - NP_1)$$

onde,

T = Indicador de focalização

P₁ = Proporção de indivíduos/famílias pobres corretamente incluídas

P_E = Proporção de indivíduos/famílias pobres erroneamente excluídos

NP_E = Proporção de indivíduos/famílias não-pobres corretamente excluídas

NP₁ = Proporção de indivíduos/famílias não-pobres erroneamente incluídas

α = fator de ajuste, onde $0 \leq \alpha \leq 1$

Como podemos observar, o indicador $0 \leq T \leq 1$ e quanto mais próximo de 1, melhor o grau de focalização. Quando $T=1$, significa que todos os indivíduos do público-alvo foram incluídos e todos os indivíduos fora deste foram excluídos. Quando os indivíduos são selecionados de forma aleatória $T=0$, ou seja, qualquer valor positivo de T indica que o programa tende a favorecer os mais pobres. O fator de ajuste é utilizado para representar um julgamento de valor, que dependerá de cada intervenção, onde mais ou menos peso é dado ou para a inclusão do público-alvo ou para a exclusão correta dos indivíduos fora do alvo. Em programas cuja prioridade maior é elevar o bem estar do público-alvo, maior o peso dado à inclusão correta dos pobres e sua não exclusão (ou seja, $\alpha > 0,5$). De forma análoga, se maior prioridade for dada à limitação de recursos, então maior peso será atribuído ao termo que reflete os vazamentos do programa e $\alpha < 0,5$. Contudo, este indicador, apesar de permitir a comparação entre programas, também não leva em conta a profundidade da pobreza, nem a quantidade de recursos. Esta primeira questão também pode ser resolvida

⁸ Como vimos no início do capítulo quando tratamos da questão do seguro-desemprego isso pode fazer bastante diferença no resultado da análise.

se for introduzido um novo peso, que reflete a distância de cada indivíduo da linha de pobreza.⁹

Uma forma mais simples de se verificar a exatidão de uma política focalizada, que pode ser usada inclusive quando não temos uma linha de pobreza definida ou não temos informação sobre os não-beneficiários é olhar a incidência dos benefícios por grupos de renda, como fizemos no início no capítulo. Um exemplo hipotético é apresentado na Tabela 2 abaixo (adaptado de Grosh, 1994).

Tabela 2: Incidência de dois programas por *quintil* de renda

	1º quintil	2º quintil	3º quintil	4º quintil	5º quintil	Total
Programa A	35,0%	25,0%	20,0%	10,0%	10,0%	100,0%
Programa B	40,0%	20,0%	25,0%	10,0%	5,0%	100,0%

A tabela acima mostra a incidência de dois programas hipotéticos por *quintis* de distribuição de renda. Através da distribuição apresentada, podemos aferir os erros de inclusão de cada programa se tivermos uma linha de pobreza definida. Como exemplo, suponhamos que a linha de pobreza esteja definida para incluir apenas o 1º *quintil*. Fica claro perceber que o Programa B possui menor vazamento que o Programa A, ainda que nada possamos dizer sobre os erros de exclusão. Se a linha de pobreza incluísse os dois primeiros *quintis* de renda, os dois programas apresentariam a mesma taxa de vazamento, ainda que algum julgamento de valor pudesse ser feito sobre o fato do Programa B ter maior incidência no 1º *quintil*. Este tipo de distribuição também nos permite fazer comparações entre países ou regiões com linhas de pobreza diferentes. Suponhamos que o Programa A tenha como referência uma linha de pobreza que inclui os dois primeiros *quintis* e o Programa B apenas o primeiro. A situação agora se inverte e o Programa A apresenta maior taxa

⁹ Para mais detalhes, ver Anuatti-Neto e Fernandes (op. cit. p. 8) ou Grosh (1994, p.25)

de vazamento, ainda que somente pelo fato de estar sendo julgado por um critério mais rigoroso.

De forma análoga, podemos tirar algumas conclusões sobre a eficácia de um programa através das taxas de participação do mesmo, por faixas de renda, o que nos dá a fração da população que é beneficiária. A Tabela 3 abaixo apresenta um exemplo hipotético

Tabela 3: Taxas de participação em dois programas por *quintil* de renda

	1º quintil	2º quintil	3º quintil	4º quintil	5º quintil	Total
Programa A	90,0%	74,0%	62,0%	60,0%	48,0%	66,8%
Programa B	48,0%	33,0%	25,0%	22,0%	12,0%	28,0%

A Tabela 3 acima deve ser interpretada da seguinte forma. De toda a população pertencente ao 1º *quintil* de renda, 90,0% recebe benefícios do Programa A e 48,0% recebe benefícios do Programa B e assim por diante. É a média da participação em cada *quintil* que nos dá a porcentagem total da população beneficiada. Se os benefícios recebidos forem uniformes, é possível calcular a taxa de incidência do mesmo a partir da participação, assim como é possível calcular a taxa de participação a partir da incidência se pelo menos a participação média for conhecida.

À primeira vista, poderíamos concluir que o programa A é mais eficaz que o Programa B, já que apresenta uma cobertura maior em todos os quintis, em particular nos mais baixos. Contudo, é necessário tomar cuidado com interpretações deste tipo a não ser que o público-alvo dos dois programas seja estritamente o mesmo. Muitos programas focalizados não são direcionados à população pobre como um todo, e sim a um sub-grupo específico da população pobre, e a distribuição acima utiliza a população total como denominador.

Mesmo se o denominador correto fosse utilizado (por ex, ao invés da população total utilizássemos apenas a população que é público-alvo do programa), é preciso ter cuidado ao avaliar os erros de exclusão de um

programa. Muitas vezes, um baixo grau de cobertura pode ser apenas reflexo dos poucos recursos disponíveis, ou falta de informação, e não uma falha no processo de seleção.

1.1.6 Comentários.

Os conceitos e definições que envolvem o desenho de políticas focalizadas nos mostram que existe um amplo espectro de aplicações destas políticas e diversas questões que devem ser consideradas antes de sua implementação. A possibilidade de combinação de diversos mecanismos e métodos permite que cada problema possa ser abordado de forma individualizada, de acordo com os objetivos específicos de cada intervenção.

A escolha do desenho ideal depende basicamente dos custos e benefícios decorrentes, que, por sua vez, são específicos à cada situação. Porém, as condições institucionais e políticas certamente têm implicações para a escolha final, e devem ser cuidadosamente consideradas. A teoria apresentada até agora serve apenas como referência para a implementação de políticas focalizadas. Em muitos casos, são as condições específicas, estruturais ou transitórias, de um país que condicionam o resultados da intervenção.

Como veremos a seguir, o caso do Brasil é um bom exemplo de como as condições específicas ou falhas de desenho podem alterar os rumos de políticas tidas naturalmente como progressivas. E também de como intervenções focalizadas poderiam melhorar o desempenho dos altíssimos gastos sociais do país.

1.2 Políticas Sociais no Brasil

Tendo como pano de fundo a discussão teórica da seção anterior, apresentaremos nesta seção uma análise sobre a focalização e incidência das principais políticas sociais em vigor no Brasil. Nosso objetivo é mostrar

de que forma as políticas ditas “universais” não estão atendendo as camadas mais pobres da população adequadamente, de forma que uma reestruturação se faz necessária e, neste aspecto, políticas complementares mais focadas poderiam reduzir os custos de tais intervenções e apresentar resultados mais efetivos.

Camargo *et al.* (2000) mostram que em 1998, o governo brasileiro destinou cerca de R\$130 bilhões às áreas sociais, o que representava 21% do PIB daquele ano e o nível mais alto de gastos sociais em toda América Latina. Como explicar tamanha magnitude de gastos e tão poucos resultados com relação a redução da pobreza? A resposta está no fato de que pouco desses recursos efetivamente atingiram os mais pobres. Cabe então demonstrar de que forma estes recursos foram apropriados pela sociedade através da análise de diversos programas. Esta análise é feita em duas etapas. Primeiro, investiga-se a cobertura de determinado programa, ou seja, qual o percentual de cada *quintil* da distribuição de consumo que utiliza determinado programa e; em segundo, a focalização de cada um dos programas, isto é, qual a porcentagem de usuários do programa que pertencem a cada *quintil*. Ainda que relacionados, os conceitos claramente diferem um do outro. Um programa bem focalizado pode apresentar um alto grau de focalização, porém um baixo grau de cobertura e vice-versa. A cobertura refere-se à quantidade de pessoas de um determinado grupo que usufruem (ou são beneficiados) do programa, independente da quantidade de outros usuários. Já o grau de focalização refere-se à proporção de recursos do programa que é destinada a cada *quintil*, independente do número de beneficiários (Camargo *et al*, op. cit).

1.2.1 Educação

O primeiro grupo de gastos a ser analisado é o destinado à educação. A escolha não é por acaso, já que educação é o principal mecanismo de acumulação de capital humano. A tabela 2 abaixo mostra, por *quintil* de consumo, a porcentagem de crianças entre zero e três anos que estão matriculadas em creches públicas e de crianças com idade entre quatro e seis anos matriculadas em pré-escolas. Os dados utilizados são referentes à Pesquisa sobre Padrões de Vida (PPV) do IBGE de 1996. A pesquisa cobre as regiões sudeste (a mais rica) e nordeste (a mais pobre), e

ainda que não seja representativa a nível nacional, serve como referência para a análise.

Tabela 4: Porcentagem de crianças entre 0 e 6 anos usuárias creches e pré-escolas públicas

	1º quintil	2º quintil	3º quintil	4º quintil	5º quintil
Creches					
Matriculados	0,8%	2,3%	1,5%	2,7%	0,0%
Não-matriculados	99,2%	96,4%	98,0%	95,9%	80,3%
Pré-escola					
Matriculados	26,5%	29,8%	28,7%	27,2%	20,0%
Não-matriculados	70,5%	58,0%	52,7%	47,2%	30,3%

Fonte: von Amsberg (1999) “The Targeting of Social Spending in Brazil”, citado por Camargo *et al.* (op. cit. p. 19)

Como se pode observar na tabela acima, apenas 3,1% das crianças pertencentes aos 2 primeiros *quintis* estão matriculadas em creches públicas, enquanto 2,7% das crianças dos últimos *quintis* estão matriculadas, o que mostra uma leve concentração nas camadas mais pobres da população. Contudo, quando contrastamos este número com a porcentagem de crianças não-matriculadas (se pudermos supor que a diferença entre o número de crianças matriculadas e não-matriculadas refere-se às crianças em creches privadas), fica claro que a dependência da parcela mais pobre da população por este tipo de serviço é muito maior.

Em relação ao número de crianças matriculadas na pré-escola, observa-se pouca diferença entre os *quintis*, com exceção do último, que ainda assim apresenta uma porcentagem razoavelmente elevada. Novamente, temos que a dependência das camadas mais pobres é muito maior, poucas crianças que não estão matriculadas em escolas públicas estão em escolas particulares, o contrário do que acontece conforme nas classes de consumo mais altas. Enquanto no 1º *quintil* temos cerca de 29% das crianças matriculadas em alguma pré-escola, no último *quintil* a porcentagem é de 69,7%. Uma observação geral que vale para todos os *quintis* de renda é a baixa cobertura deste tipo de programa, ou seja, apenas uma parcela muito pequena da população tem acesso às creches e pré-escolas públicas, revelando uma forte insuficiência de vagas. Esse quadro revela-se ainda mais grave se pudermos supor que são exatamente

as camadas menos favorecidas da população que necessitam deste tipo de serviço por não dispor de outra opção, como o pagamento de uma escola particular ou empregada doméstica, o que leva muitas mães a deixarem de trabalhar para poder cuidar das crianças (o que representa uma perda de renda significativa para a família), ou deixarem as crianças mais novas aos cuidados das crianças mais velhas, que por sua vez deixam de freqüentar a escola para tal.

A baixa cobertura do sistema público de creches e pré-escolas, não nos permite aferir muitas conclusões sobre a focalização dos mesmos, portanto, a seguir analisaremos o sistema público de educação primária, secundária e superior.

Tabela 5: Porcentagem de alunos em Escolas Públicas

	1º quintil	2º quintil	3º quintil	4º quintil	5º quintil
Ensino Primário					
Frequentam	68,3%	81,6%	84,6%	71,6%	41,5%
Não-frequentam	31,2%	12,9%	9,3%	6,9%	7,4%
Ensino Secundário					
Frequentam	5,1%	9,8%	20,6%	27,7%	22,4%
Não-frequentam	94,7%	90,2%	76,3%	62,3%	49,6%
Ensino Superior					
Frequentam	0,0%	0,0%	0,5%	3,2%	13,6%
Não-frequentam	100,0%	99,9%	99,5%	94,6%	67,1%

Fonte: von Amsberg (1999) "The Targeting of Social Spending in Brazil", citado por Camargo *at al.* (op. cit. p. 20)

A tabela acima mostra a porcentagem de alunos que freqüentam escolas públicas de acordo com o grupo de idade correto para cada nível de ensino, 7 a 14 anos, 15 a 19 anos e 20 a 24 anos respectivamente. A freqüência de alunos no ensino primário mostra um aumento até o 3º *quintil*, e até mesmo a freqüência do 4º *quintil* é maior que a do primeiro. Observa-se também, como no caso de creches e pré-escola, que a taxa de não-freqüência é muito maior para as camadas mais pobres. Em relação ao ensino secundário as taxas de freqüência crescem até o 4º *quintil*. Entretanto, a taxa de freqüência do 5º *quintil* é mais alta que todas as outras, exceto a do 4º *quintil*. Constatamos aqui não só um problema de baixo acesso às escolas públicas por parte da população carente como

também um possível problema de idade, já que a freqüência é dada dentro da faixa etária adequada para cada nível de ensino. De forma geral, o nível de cobertura do ensino público secundário é bastante baixo, e quando observamos as porcentagens de não-freqüência em todos os quintis, temos uma situação preocupante em relação à educação no país, já que mesmo no último quintil, a taxa de não-freqüência chega a quase 50%, e no total da população temos 74,6% dos jovens entre 15 e 19 anos fora do ensino secundário.

Já para o ensino superior, os dados chegam a ser chocantes. Não apenas pelo baixo grau de cobertura do ensino superior, mas principalmente pelo fato de 0,0% dos 40% mais pobres da população não terem acesso à universidade pública. O que por sua vez reflete também a baixa taxa de freqüência escolar das camadas mais pobres nos níveis anteriores. Os dados nos mostram que não basta garantir gratuidade para garantir acesso.

Em um estudo do IPEA, Ramos (2000) aponta para outra questão relevante quanto ao ensino público no Brasil: qualidade. Utilizando dados da Pesquisa sobre Condições de Vida (PCV) da Fundação Seade para os anos de 1990, 1994 e 1998 foi avaliada a evolução temporal do acesso à educação pública e detectada o que o autor chama de “focalização espúria”. Os dados obtidos são apresentados a seguir.

Tabela 6: Tipo de Estabelecimento Frequentado por Decil. (em porcentagem)

Frequenta Escola Pública				Tipo de escola frequentada (% no decil)					
				Privada			Pública		
Decil	90	94	98	90	94	98	90	94	98
1	14,89	17,35	14,33	0,53	0,85	1,88	99,47	99,15	98,12
2	13,49	14,36	14,19	2,05	2,03	2,7	97,95	97,97	97,3
3	13,45	13,97	13,32	2,78	2,77	3,41	97,22	97,23	96,59
4	11,6	11,98	14,33	4,38	3,6	4,16	95,62	96,4	95,84
5	10,73	11,58	11,29	6,14	10,38	12,76	93,86	89,62	87,24
6	9,27	10,59	10,9	11,07	8,19	15,64	88,93	91,81	84,36
7	6,51	8,1	9,13	28,84	14,66	24,47	71,16	85,34	75,53
8	4,55	5,32	7,13	44,63	30,07	43,39	55,37	69,93	56,61
9	6,63	4,82	3,19	31,22	46,11	70,92	68,78	53,89	29,08
10	8,86	1,94	2,19	13,1	71,94	81,51	86,9	28,06	18,49
Total	100	100	100						

Fonte: PCV, citado em Ramos (op. cit. p. 9)

Os dados de freqüência da escola pública apontam para uma tendência de queda da participação dos *decis* mais altos da população, enquanto a participação dos *decis* médios aumentou. A isto, o autor chama de ‘focalização espúria’, decorrente da piora na qualidade do ensino público. O argumento usado é que uma vez mantida a universalidade e gratuidade do ensino, a fuga do ensino público por parte da população mais abastada só se justificaria pela queda na qualidade, daí a maior focalização (ou auto-exclusão) nas classes mais baixas. Este argumento é corroborado pelos dados de freqüência por tipo de estabelecimento. Em quase todos os *decis* observa-se um aumento da participação do ensino privado (exceto nos 7º e 8º *decis*), ainda que por motivos óbvios (poder de compra), esta tendência seja mais acentuada nos dois últimos *decis*. Desta forma, o autor conclui que o ensino público em si não é desenhado para atender as camadas mais pobres, mas isto acaba acontecendo devido à baixa qualidade do mesmo.

Os dados apresentados por Camargo *et al.* (op. cit.), mostram um quadro parecido, agora separado por nível de ensino. Na tabela a seguir são apresentadas as proporções de beneficiários de cada nível de ensino pertencentes a cada quintil, ou seja, será analisada a focalização do ensino público no país.

Tabela 7: Distribuição de Alunos do Ensino Público Primário, Secundário e Superior, por quintil de consumo

	Ensino Primário	Ensino Secundário	Ensino Superior
1º quintil	26,0%	7,4%	0,0%
2º quintil	26,6%	12,1%	0,0%
3º quintil	19,5%	28,0%	6,9%
4º quintil	16,5%	33,3%	20,3%
5º quintil	7,6%	19,2%	72,9%
Total	100,0%	100,0%	100,0%

Fonte: von Amsberg (1999) “The Targeting of Social Spending in Brazil”, citado por Camargo *at al.* (op. cit. p. 22)

A tabela acima nos permite concluir que apenas o ensino primário apresenta alguma focalização na população mais pobre, o que, como vimos anteriormente, se deve basicamente à auto-exclusão da população rica. O

ensino secundário, e principalmente o superior, já apresentam um quadro bastante regressivo de focalização, sendo que, no primeiro, mais de 50% dos alunos pertencem aos 40% mais ricos da população e no ensino superior esta proporção sobe para 93,1%.

1.2.2 Saúde

Faremos agora uma análise semelhante à feita com o ensino público no Brasil para os serviços de saúde oferecidos pelo Estado. Os dados utilizados também foram da PPV de 1996, a população separada em quintis de consumo e os serviços divididos entre Hospitais Públicos, Postos de Saúde, Atendimento domiciliar, Hospitais Privados, Hospitais da rede do SUS, Clínicas do SUS, Clínicas Privadas, Drogarias/Farmácias e Outros. A Tabela 8 abaixo nos mostra os resultados obtidos em relação à cobertura dos mesmos.

Tabela 8: Cobertura dos Serviços de Saúde por tipo de serviço

	1º quintil	2º quintil	3º quintil	4º quintil	5º quintil
Hospitais Públicos	47,5%	47,8%	40,9%	32,8%	12,2%
Postos de Saúde	34,6%	38,2%	35,6%	18,8%	6,7%
Atendimento domiciliar	1,5%	0,4%	0,1%	0,6%	1,5%
Hospitais Privados	0,0%	1,0%	2,5%	3,1%	8,7%
Hospitais da rede SUS	3,9%	3,6%	3,1%	8,2%	11,5%
Clínicas do SUS	1,7%	1,9%	6,1%	15,7%	23,4%
Clínicas Privadas	1,8%	4,4%	4,6%	16,6%	33,9%
Drogarias/Farmácias	3,9%	1,9%	3,4%	2,6%	1,1%
Outros	5,0%	0,8%	3,8%	1,6%	1,1%
Total	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Fonte: von Amsberg (1999) "The Targeting of Social Spending in Brazil", citado por Camargo et al. (op. cit. pp. 21-22)

É interessante notar na tabela acima que, como seria de se esperar, os hospitais públicos e postos de saúde são os serviços mais utilizados pelas camadas mais pobres da população e o oposto ocorre com os hospitais e clínicas privados. Entretanto, o uso dos hospitais e clínicas da rede SUS, que são custeados com recursos públicos, apresentam uso crescente de acordo com a renda.

Para a análise da focalização dos serviços de saúde são somente utilizados os dados dos serviços públicos, que são os que nos interessam. Na Tabela 9 abaixo são apresentados os dados de distribuição de uso de cada tipo de serviço público de saúde, por *quintil*. Na primeira coluna, são apresentados os dados agregados para todos os serviços de saúde pública e depois por tipo de serviço.

Tabela 9: Porcentagem de usuários de serviços públicos de saúde por quintil

	Rede Pública de saúde	Hospitais Públicos	Hospitais da rede SUS	Postos de saúde	Clínicas do SUS
1º quintil	16,3%	20,1%	8,3%	20,2%	2,1%
2º quintil	19,5%	23,2%	8,8%	25,5%	2,7%
3º quintil	22,2%	24,1%	9,0%	28,9%	10,3%
4º quintil	23,2%	23,0%	28,6%	18,2%	31,7%
5º quintil	18,6%	9,6%	45,3%	7,2%	53,2%
Total	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Fonte: von Amsberg (1999) “The Targeting of Social Spending in Brazil”, citado por Camargo et al. (op. cit. p. 25)

Os dados da tabela acima apontam para uma tendência de maior focalização nos hospitais públicos e postos de saúde, ainda que para o primeiro a porcentagem de usuários permanece elevada até o quarto *quintil*, enquanto para os hospitais e clínicas conveniados ao SUS apresentam uma focalização bastante regressiva, com cerca de 50% dos usuários pertencentes ao *quintil* de consumo mais alto¹⁰. Tomando os dados agregados para todo o sistema público de saúde, observa-se pouca variação entre os *quintis*, indicando uma apropriação eqüitativa entre as faixas de consumo. Este resultado para os dados agregados não é necessariamente indesejável, mas certamente desmente a noção de que os gastos governamentais com saúde beneficiam primordialmente os mais pobres.

¹⁰ Um estudo do IETS (Instituto de Estudos do Trabalho e Sociedade) de 2001 aponta para conclusões diferentes das aqui apresentadas em relação à focalização do SUS, descrita como bastante progressiva. Entretanto, não são apresentadas as fontes dos dados de forma que não pudemos verificar a veracidade dos mesmos.

1.2.3 Seguridade Social e outros Programas de Transferência.

O terceiro e último tipo de gastos sociais a serem analisados é composto por transferências de renda (incluindo seguridade social) e transferências monetárias. Os cinco principais programas analisados por Camargo *et al.* (op. cit.) são: i) distribuição de leite; ii) merenda escolar; iii) seguro desemprego; iv) pensões; e v) distribuição de vale-transporte. A Tabela 10 abaixo mostra a incidência de acesso a cada um desses programas por quintis de consumo.

Tabela 10: Distribuição de Acesso aos Programas Públicos

	Leite	Merenda	Seguro desemprego	Pensões	Vale-transporte
1º quintil	29%	25%	25%	14%	8%
2º quintil	33%	24%	24%	17%	20%
3º quintil	18%	24%	10%	20%	22%
4º quintil	13%	18%	3%	22%	26%
5º quintil	7%	9%	39%	28%	25%
Total	100%	100%	100%	100%	100%

Fonte: von Amsberg (1999) “The Targeting of Social Spending in Brazil”, citado por Camargo *et al.* (op. cit. p. 26)

Dos cinco programas analisados acima, os melhores focalizados nos pobres são a distribuição de leite e de merenda escolar, enquanto o pagamento de pensões e vale-transporte são mais regressivos. A surpresa fica por conta do seguro-desemprego, como 5º *quintil* absorvendo 39% dos recursos. Em parte isso pode ser explicado pelo fato de o seguro-desemprego ser dirigido à trabalhadores do setor formal, o que nos levaria a supor que boa parte dos trabalhadores informais se encontram no 4º *quintil* de consumo.

Dos cinco programas analisados, dois deles são responsáveis pela maior parte dos recursos alocados pelo governo, aposentadorias e seguro-desemprego, e serão considerados agora em termos de recursos e não de acesso. A Tabela 11 abaixo apresenta os dados de distribuição da alocação de recursos destes dois programas por *quintil* de consumo.

Tabela 11: Distribuição dos Gastos Governamentais em Aposentadoria e Seguro-Desemprego

	Aposentadoria	Seguro-Desemprego
1º quintil	2,4%	3,0%
2º quintil	6,4%	21,0%
3º quintil	9,7%	20,2%
4º quintil	16,5%	36,3%
5º quintil	65,1%	19,5%
Total	100,0%	100,0%

Fonte: von Amsberg (1999) "The Targeting of Social Spending in Brazil", citado por Camargo et al. (op. cit. p. 26)

Em termos de recursos, a distribuição dos pagamentos de aposentadorias e seguro-desemprego apresenta um quadro ainda mais regressivo que o de acesso, o que não é surpreendente uma vez que o valor das pensões é baseado nos últimos salários recebidos. Outra questão importante a ser destacada é o fato de os trabalhadores do setor informal não estarem cobertos pela previdência social no que diz respeito ao recebimento de aposentadoria e pensões. Em relação aos gastos com seguro-desemprego, temos ainda uma focalização bastante regressiva, o que vai contra a percepção comum de que este programa seria voltado às camadas mais pobres da população, comumente afligida pela questão do desemprego. Novamente isso se deve ao fato de o programa ser dirigido aos trabalhadores formais ('com carteira'). Um dado interessante ao compararmos a distribuição de acesso com a de recursos aparece no 4º *quintil*, onde apesar de apenas 3% dos beneficiários do programa pertencerem a esta faixa de consumo, são recipientes de 36,3% dos recursos alocados pelo programa.

Os programas sociais analisados até agora mostram que, apesar do governo alocar recursos consideráveis em programas sociais, pouca melhora tem sido observada nas condições de vida dos mais necessitados. A maior parte dos recursos vai para o pagamento de aposentadorias que, como mostramos anteriormente, são altamente regressivos. Estimativas baseadas na PPV de 1996/97 mostram que apenas 13% dos gastos sociais

são direcionados para os segmentos de menor renda (Amsberg, Lanjuow, e Nead, 2000). Algumas iniciativas foram tomadas pelo governo anterior e também pelo atual (como o Bolsa-Escola implementado na administração Cardoso e o famoso Fome Zero do governo Lula), porém estas iniciativas são descordenadas e pouco se sabe sobre o resultado das mesmas nos padrões de vida da população.

O ponto que queríamos demonstrar nesta seção é que nem sempre as políticas ditas universais atendem às necessidades da população mais pobres. A situação de extrema pobreza muitas vezes gera outros tipos de dificuldades que não são solucionadas pela simples existência de gratuidade do serviço público. Não basta oferecer escola gratuita, por exemplo, se não houver transporte, alimentação, material escolar e até complementação de renda para desestimular o trabalho infantil. Ou seja, não estamos falando aqui de acabar com o acesso universal a estes bens e serviços oferecidos pelo Estado, mas de redesenhá-los e complementá-los de forma a obter uma melhor distribuição nos recursos e realmente garantir o acesso das camadas menos favorecidas.

2 A Experiência Internacional em Programas Focalizados.

No capítulo anterior tentamos sumarizar as questões teóricas que dizem respeito à implementação de políticas focalizadas. No presente capítulo, nossa intenção é ilustrar as questões apresentadas com estudos de caso de programas efetivamente implantados em diversos países, que já apresentam resultados visíveis de forma que puderam ser analisados por diversos autores.

Os casos apresentados neste capítulo foram escolhidos de forma a exemplificar programas com diferentes objetivos e combinações de métodos e mecanismos. Desta forma, na primeira seção é apresentado o caso de subsídios à alimentos no Egito que utiliza a auto-seleção como método de focalização; na segunda o programa de merenda escolar do Equador, que aplica focalização geográfica; na terceira temos o Grameen Bank, um programa de micro-crédito implementado em Bangladesh com o uso de focalização por categorias; na quarta seção o PROGRESA (Programa de Educação, Saúde e Nutrição) do México, que combina focalização geográfica e avaliação individual, é discutido e; por fim, na quinta e última seção temos um exemplo dos chamados Fundos Sociais, o FISE (Fundo de Investimento Social de Emergência) criado pelo governo do Equador, cuja seleção baseou-se num conjunto de dados que resultaram em um índice geográfico.

2.1 Subsídios a alimentos

O primeiro tipo de programa a ser apresentado é o de subsídio a alimentos. A escolha deste tipo de programa decorre do fato dele ser usado em vários países, sendo a intervenção focalizada mais comum. Existe alguma controvérsia se este tipo de subsídios deve ser classificado como uma intervenção focalizada, já que o acesso é na maioria das vezes universal. Besley e Kanbur (1988) apontam uma forte restrição para este tipo de programa ser considerado uma intervenção focalizada de auto-seleção: a possibilidade de estes bens serem vendidos no mercado negro.

Segundo os autores, um programa focalizado com auto-seleção exige a proibição efetiva de um mercado secundário para os bens providos. Contudo, a maioria dos autores aceita o subsídio como uma forma de intervenção focalizada quando o bem em questão é considerado um bem “inferior”, ou seja, aqueles itens da cesta de consumo que são mais consumidos pelos pobres tanto em termos relativos quanto absolutos (Adams, s/d).

O fato de vários países oferecerem subsídio a alimentos não é por acaso. Além de ser politicamente muito popular, vários países possuem alguma tradição neste tipo de política (por questões de regulação de oferta, escassez de alguns tipos de alimentos etc.) o que a torna administrativamente atraente. Entretanto, várias são as críticas direcionadas aos governos que ainda mantêm este tipo de política. A primeira diz respeito às distorções causadas no mercado de alimentos, que podem ir contra as estratégias de crescimento de longo-prazo do país, especialmente na agricultura (Grosh, 93). Outra questão relevante diz respeito aos enormes vazamentos observados para a população que não necessita deste tipo de política. Adams (s/d), apresenta um estudo bastante detalhado sobre os subsídios de alimentos no Egito, onde tenta responder a algumas das questões aqui levantadas. A seguir, faremos um breve resumo da análise do autor.

O Egito introduziu seu programa de subsídios a alimentos no período da Segunda Guerra Mundial com o objetivo de fornecer alguns itens de consumo – óleo comestível, açúcar, chá e querosene – a preços acessíveis para a população, e não com o intuito de atender as camadas mais pobres. Ao longo dos anos 70 novos itens foram incluídos, como feijão, lentilhas e carnes congeladas. Os alimentos subsidiados eram fornecidos aos indivíduos portadores de um cartão de ração (na realidade a maioria esmagadora da população) que lhes permitia comprar uma determinada quantidade de itens mensalmente. Como decorrência dessas

mudanças, em 1975 os gastos com os subsídios chegaram à ordem de 16,9% de todos os gastos governamentais.

Em 1977, o Egito é obrigado a negociar com o Fundo Monetário Internacional por conta de seus altos déficits no balanço de pagamentos (que foram em parte resultado dos empréstimos feitos para comprar alimentos importados), e o país é pressionado a reduzir seus gastos com subsídios, salários do setor público e investimentos. A inexperiência política dos dirigentes egípcios levou-os a acreditar que os cortes nos subsídios seriam a opção mais viável, e em 19 de Janeiro de 1977 o governo anunciou um aumento de preços para cinco dos produtos subsidiados. A resposta popular foi imediata. Em 20 de janeiro diversas revoltas foram deflagradas por todo o país. Delegacias de polícia foram ocupadas e lojas e clubes noturnos saqueados. Somente na cidade do Cairo 77 pessoas foram mortas em decorrência da violência. O governo foi obrigado a voltar atrás e suspender todos os aumentos de preço anunciados. Na semana seguinte, com o intuito de restaurar a normalidade, o FMI anuncia um empréstimo de 140 milhões de dólares ao Egito.

Depois dos eventos de 1977, o governo egípcio adotou mais cautela nas tentativas de reduzir os gastos com subsídios, mas em 1980 o programa abrangia cerca de 20 itens - incluindo itens de alta elasticidade renda, como carnes congeladas e ovos - que representavam cerca de 15 por cento de todos os gastos governamentais. Contudo, algumas mudanças foram implementadas ao longo dos anos, como a diminuição do número de pessoas elegíveis para comprar alimentos subsidiados, a separação dos beneficiários em duas categorias: uma totalmente subsidiada e outra apenas parcialmente e, a mais importante de todas, ao longo dos anos 90 o número de itens subsidiados foi reduzido substancialmente, chegando a apenas quatro itens em 1997: o pão *balali* não refinado, farinha *balali* não refinada, açúcar e óleo. Ademais, o preço desses quatro itens também sofreu pequenos reajustes, assim como o pão

teve seu peso diminuído. O êxito do governo em implementar estas mudanças se deve ao fato de que o pão *balali*, o mais importante de todos, continuou a ser fortemente subsidiado, com seu preço de venda correspondente a cerca de 40% de seu custo. A estratégia de manter este forte subsídio foi essencial para manter a sustentabilidade política das mudanças, especialmente num país em que o consumo de pão responde por cerca de 42% do consumo diário de calorias.

Mesmo depois de implementadas estas mudanças, o governo egípcio continuou sendo alvo de críticas pelos fortes subsídios concedidos e, principalmente, pela percepção de que boa parte destes subsídios seria destinada às classes mais altas da população. Com o intuito de verificar a veracidade desta crítica, o autor efetuou uma análise de incidência do benefício por toda a população, rural e urbana separadamente, utilizando os dados da pesquisa de consumo domiciliar de 1997.

Para as áreas urbanas, o autor conclui que, de forma geral, o programa de subsídio de alimentos pode ser considerado focalizado uma vez que os pobres (1º *quintil* de consumo) participam mais que os ricos. Nestas áreas, a população do 1º *quintil* apresenta gastos de cerca de 20,8% com alimentos subsidiados do total de gastos, enquanto o 5º *quintil* gasta apenas 16,8%. Entretanto, estes resultados agregados são puxados pelo consumo de pão *balali*, cujo consumo cai drasticamente com o aumento da renda. Para os outros itens - açúcar óleo e farinha - o consumo não apresenta variações significativas entre os níveis de renda. Estes resultados sugerem que apenas o pão *balali* pode ser considerado um bem inferior nas áreas urbanas do Egito. Contudo, o exame da porcentagem de gastos por *quintil* nos dá apenas a noção do gasto relativo de cada faixa de renda com os itens subsidiados. Para efetivamente concluirmos quais itens podem ser considerados “inferiores”, é necessário calcular a transferência efetiva de renda para cada classe de consumo. Para tal, o autor calcula as taxas de subsídio de cada item e então a transferência média per capita por *quintil*. Novamente, os resultados obtidos apontam para a existência de

auto-seleção, uma vez que, no geral, as transferências de renda declinam com a renda. Mais uma vez, estes resultados são puxados pela distribuição da transferência de renda do pão *balali*, que apresenta forte declínio com a renda, confirmando que este item se trata de um bem “inferior”.

Nas áreas rurais do Egito, os resultados obtidos são um bastante diferentes. De forma geral, os alimentos subsidiados apresentam menor focalização que nas áreas urbanas, como diferenças não significativas no percentual de gastos com itens subsidiados entre os *quintis*. Esta distribuição também é puxada pelos gastos com pão *balali* – só que no sentido contrário - que nas áreas rurais apresenta um pequeno aumento de consumo nos quintis mais altos. Esta diferença decorre do fato de que, nas áreas rurais, os pobres tendem a comprar mais a farinha *balali* e fazer seu próprio pão. Assim, o consumo de farinha *balali* é o único que apresenta características de um bem “inferior”. Em termos de distribuição de renda, os resultados também indicam um grau menor de focalização nas áreas rurais, com a farinha *balali* sendo a única exceção.

Em comparação com programas de outros países, o Egito apresenta resultados similares a outros programas que utilizam a auto-seleção (Tunísia e Marrocos). Contudo, quando comparado a programas com focalização administrativa, seus resultados são bastante inferiores¹¹. Uma possível reforma do programa egípcio seria a implementação de um programa administrado, todavia, este caminho implicaria em custos adicionais e, mais importante, poderia levar a novas rebeliões e grande descontentamento popular, tornando-o inviável politicamente. Desta forma, o autor conclui que o caminho adotado pelas autoridades, de graduais diminuições na lista de itens subsidiados, é o mais indicado para

¹¹ Em um estudo comparativo internacional, com programas focalizados de diversas naturezas, Coady *et. al.* (2002) classificam os programas de acordo com um indicador de focalização próprio. Os resultados obtidos mostram que, em termos de focalização, os programas de subsídio de alimentos baseados em auto-seleção apresentam os piores indicadores.

o caso egípcio, sendo que o óleo comestível e o açúcar seriam fortes candidatos para um futuro aumento de preços, uma vez que não apresentam características de bem inferior e pouco representam para a disponibilidade calórica da população.

2.2 Merenda escolar.

Uma outra forma de atacar o problema da subnutrição, também bastante popular, é a distribuição de merendas escolares. Este tipo de programa tem sido usado em vários países há bastante tempo, sendo que na América Latina todos os países com população acima de um milhão de pessoas possuem algum tipo de distribuição de merenda escolar (Grosh, 1993). Além de ser um programa com bastante apoio político e grande viabilidade administrativa, a distribuição de merenda escolar também é apontada como uma das políticas com poucos efeitos colaterais negativos e muitos positivos, como a melhora da frequência escolar, maior capacidade de aprendizado por parte das crianças, entre outros. Na realidade, são estes efeitos positivos que acabam sendo o verdadeiro objetivo deste tipo de intervenção, já que as crianças em idade escolar beneficiadas passaram da idade de maior vulnerabilidade e a distribuição de merenda pouco impacto tem sobre seu estado nutricional.

Godinez e Domelen (s/d) analisam o programa de merenda escolar do Equador, implementado em 1990. O programa tem por objetivos prover suplementos alimentares a crianças consideradas em situação de risco por sua condição sócio-econômica, assim como oferecer um estímulo à participação e frequência escolares. Os autores dividem o programa em duas fases: a primeira de 1990 a 1993, e a segunda fase após 1994, quando o programa sofreu diversas reestruturações em decorrência dos resultados obtidos na primeira fase.

Na primeira fase, o objetivo inicial era distribuir rações de pão a 300 mil crianças em 1200 escolas de 19 das 21 províncias do país a um custo de US\$ 16 milhões. Ainda que a intenção nesta fase fosse atender apenas crianças de famílias necessitadas, diversas falhas impediram sua eficácia. Uma expansão politicamente motivada elevou o número de beneficiários para 1 milhão, resultando em quantidades insuficientes de ração por

escola, distribuição irregular, e redução no período que cada criança deveria receber as rações de 190 para 90 dias. Algumas questões no próprio desenho do programa atuaram como obstáculos para que as escolas mais pobres participassem, incluindo a exigência que a escola deveria se situar a uma distância máxima de 25 quilômetros de uma padaria, e que os pais das crianças beneficiadas deveriam pagar pelo transporte dos pães até a escola. Ademais, os controles administrativos do programa se mostraram bastante deficientes, com fortes suspeitas de corrupção no processamento e distribuição dos pães.

Em 1993, o programa sofreu uma reestruturação em decorrência das deficiências apontadas acima. A distribuição de alimentos passou a ser centralizada e o pão foi substituído por um biscoito fortificado e leite em pó. O número de crianças a serem atendidas passou para 500 mil a um custo de US\$ 22 milhões ao longo de 3 anos. Os custos de transporte também passaram a ser incluídos no programa de forma a atingir as comunidades mais pobres e, no caso destes custos serem proibitivos, como nas comunidades remotas da bacia amazônica, recursos seriam repassados às escolas ao invés dos alimentos.

Uma nova metodologia de seleção de beneficiários também foi implementada. A partir de dados de subnutrição do Sistema Nacional de Monitoramento de Alimentos e Nutrição, dados de estrutura etária do censo e de matrículas escolares, foi elaborada uma lista de escolas baseada nos dados de subnutrição nas paróquias. Ademais, escolas individuais também foram incluídas desde que localizadas em paróquias com níveis de subnutrição acima de 45%, ou escolas com apenas um professor ou menos de 30 alunos como uma aproximação para identificar escolas em áreas rurais pobres. Baseada nestes critérios, a lista incluiu cerca de 61% de todas as escolas de ensino primário do país.

Como resultado das mudanças implementadas, 73% dos alunos beneficiados residem na zona rural. Ademais, a média de alunos por escola caiu de 117 para 67 na segunda fase do programa, o que indica o esforço em direcionar recursos para os pobres rurais. De forma geral, dois terços dos participantes pertencem a paróquias com níveis de subnutrição acima de 45% e o restante representa alunos em escolas com apenas um professor ou menos de 30 alunos. Algumas exceções existem, mas no todo

o programa foi extremamente bem-sucedido em atingir o público-alvo definido.

Em relação aos custos do programa, os autores estimam que cerca de 6% dos recursos alocados correspondem a custos administrativos. Estes custos relativamente baixos em parte se devem ao fato de que o benefício oferecido é padronizado e em parte porque a estrutura usada para administrar o programa já existia. Quanto aos custos da focalização em si, estes correspondem apenas ao diferencial no custo de transportes entre a opção focalizada e não focalizada, já que a seleção em si foi feita com dados geográficos já disponíveis, e representam 0,5% dos custos totais do programa.

2.3 Micro-crédito.

Os mercados de crédito são notavelmente conhecidos por sua imperfeição, em particular no que diz respeito ao acesso por parte dos pobres das zonas rurais. Desta forma, uma grande maioria da população rural não tem acesso a serviços financeiros, reproduzindo sua falta de acesso à fontes de renda e à fontes de proteção contra choques de renda. A natureza imperfeita dos mercados de crédito decorre do fato que empréstimos são transações que ocorrem ao longo de um período de tempo entre emprestadores e prestamistas com informação imperfeita. Isto resulta em quatro tipos de problemas que precisam ser solucionados para que a transação ocorra: seleção adversa na escolha dos prestamistas; risco moral na escolha e gerência dos projetos; necessidade de seguro por parte dos prestamistas e; risco moral no pagamento do empréstimo (de Janvry, 2004).

Como conseqüência destas dificuldades, os emprestadores do mercado formal exigem garantias reais para a realização do empréstimo, inviabilizando assim o acesso por parte da população mais pobre. Para contornar estes problemas, diversas instituições foram criadas com o intuito de fornecer micro-crédito sem a exigência de garantias reais.

Segundo Grosh (1993), os programas de micro-crédito possuem diversas características em comum: oferecem um baixo valor inicial de

crédito, com os empréstimos subseqüentes contingentes ao pagamento dos anteriores; oferecem taxas de juros de mercado, mas abaixo do cobrado pelos emprestadores informais; utilizam mecanismos de tomada de empréstimo e monitoramento em grupo ao invés de garantias reais; oferecem flexibilidade de pagamento e; apresentam altas taxas de adimplência.

A grande maioria destes programas opera em escala bastante reduzida e acredita-se que o escopo de atuação dos mesmos seja bastante limitado, ainda que existam exceções a regra como o Grameen Bank em Bangladesh, que se tornou um caso de sucesso largamente estudado.

O Grameen Bank foi criado em 1983 como parte de uma nova estratégia de combate à pobreza rural em Bangladesh. Durante os anos 60 e 70, o país passou por uma fase de reorientação de sua economia com ênfase no desenvolvimento industrial. Esperava-se que o crescimento industrial fosse lentamente beneficiar as zonas rurais através da absorção da mão-de-obra excedente. Contudo, apesar de crescer a taxas relativamente confortáveis, com média de crescimento do PIB de 4,6% entre 1975 e 1991, a mudança estrutural esperada não aconteceu (Khandker e Chowdbury, 1996). As primeiras iniciativas tomadas por parte do governo e de organismos internacionais foram no sentido de implementar programas focalizados para aliviar a pobreza rural, com ênfase em programas sazonais e em áreas específicas, como o “Rural Works Program” e o “Food for Work Program”. Estes programas tinham por objetivo ganhos imediatos e de curto-prazo para a população rural não-agrária através de empregos criados durante as entressafras. Porém, estes programas ofereciam apenas alívio imediato e não foram eficientes no combate a pobreza ou trouxeram qualquer mudança estrutural.

Com o tempo criou-se o consenso de que a transformação econômica que permitiria a inclusão dos pobres rurais deveria ocorrer através da modernização da agricultura, fomento do trabalho rural não-agrícola e através da transformação social da população rural. Em um país como Bangladesh, que tem uma escassez de terra bastante severa, este processo de desenvolvimento só seria possível e sustentável se criadas oportunidades de trabalho em outros setores rurais (Khandker e Chowdbury, 1996).

Com base neste diagnóstico, a partir dos anos 80 agências governamentais e não governamentais iniciaram diversos programas de micro-crédito nas zonas rurais com o intuito de prover crédito de baixo custo sem a exigência de garantias, para atividades rurais agrícolas ou não, visando atingir grupos menos favorecidos como as mulheres, por exemplo.

Dentro deste contexto foi estabelecido o Grameen Bank, criado pelo Dr. Muhammad Yunus, um professor de economia que idealizou o Banco em 1976 como parte de seu projeto de pesquisa. O programa opera exclusivamente para a população pobre sob a premissa de que a população rural que possui terra insuficiente para sobreviver da agricultura pode fazer uso produtivo de pequenos empréstimos e pagá-los em dia. O público-alvo do programa é a população rural pobre, especialmente as mulheres, que possui menos de meio acre de terra ou cujos bens não ultrapasse o valor de um acre de terra. O Grameen Bank desenvolveu seu próprio método para enfrentar o problema de informação imperfeita que permeia o mercado de crédito. Em primeiro lugar, ele oferece empréstimos para grupos de cinco pessoas, onde o acesso individual ao crédito depende do comportamento do grupo, o que cria incentivos para o monitoramento mútuo e ajuda a selecionar os participantes. Os grupos são formados somente por homens ou somente mulheres, conforme as normas sócio-culturais do país. Os membros do grupo não podem fazer parte do mesmo domicílio, não podem possuir mais que meio acre de terra, devem ter condições econômicas semelhantes de forma a manter o equilíbrio no poder de barganha e devem residir no mesmo povoado.

O processo de seleção é feito através da auto-seleção dos grupos, que depois de formados elegem um líder que também exerce as funções de secretário e permanece no cargo por um ano. As reuniões entre os membros ocorrem semanalmente, onde são discutidos as regras e o funcionamento do banco. Após a adesão, os membros recebem treinamento de empregados do programa e realizam pequenos depósitos semanais. Ademais, os membros dos grupos são obrigados a poupar parte de seus recursos em diferentes contas como os fundos do grupo e de emergência. Essa obrigação não apenas disciplina os membros e mobiliza

recursos adicionais, mas serve também como um empecilho para uma eventual colusão do grupo, já que estes fundos não são devolvidos no caso de dissolução do mesmo (Khandker *et al.*, 1995). Duas a três semanas após a adesão, dois membros do grupo recebem os primeiros empréstimos e são observados por dois meses, depois dos quais o crédito é estendido a mais dois membros do grupo caso os primeiros prestamistas tenham cumprido com as normas do programa. Todas as decisões de aplicação dos recursos são discutidas nos chamados centros, compostos tipicamente por cinco a oito grupos e um funcionário do banco.

Além dos serviços de crédito, o Grameen Bank também desenvolveu um amplo projeto de desenvolvimento social, esboçado em um documento chamado “As dezesseis decisões”. Este documento é composto por diretrizes para algumas atividades e normas de conduta que os membros são encorajados a adotar, como o plantio de árvores, cultivo de hortas, construção de casas e sanitários, entre outras¹². O projeto também oferece treinamento em saúde pré-natal, nutrição e cuidados com crianças. Como resultado, o estado nutricional de mães e crianças apresentou melhoras significativas.

Entre 1985 e 1994 o número de membros do Grameen Bank cresceu a uma taxa média de 29,5% e o desembolso de recursos a uma taxa de 40,9%. Em 1994, o banco estava presente em metade das vilas de Bangladesh e possuía cerca de dois milhões de membros, dos quais 94% eram mulheres. Ainda que seus membros sejam quase exclusivamente compostos por mulheres, esta não foi uma política deliberada no início. Somente após 1985 o programa passou a canalizar crédito especificamente (mas não somente) para mulheres com o intuito de melhorar sua condição de vida, assim como a de outros membros da família, especificamente as crianças. Outro motivo que explica a predominância das mulheres entre os beneficiários do programa é que a formação e monitoramento dos grupos são atividades custosas, que exigem participação ativa. Para as mulheres, este custo de oportunidade de participação é mais baixo que para os

¹² Uma curiosa norma de conduta sugerida pelo banco é que os casamentos sejam realizados sem a exigência de dote para a esposa. O objetivo do banco com este item é evitar que os empréstimos sejam tomados pelas mulheres e depois usados como dotes ou com dispendiosas festas de casamento.

homens, assim como os ganhos pecuniários obtidos (como status) também são mais altos.

A rápida expansão do programa, assim como suas baixas taxas de inadimplência se devem em parte a competente liderança do seu fundador, assim como da sua estrutura descentralizada. Em 1994 o Grameen Bank possuía extensa rede com 1045 filiais e 10861 empregados. O único ano que o programa registrou prejuízo foi em 1992. As doações recebidas de diversas instituições garantem sua viabilidade financeira, já que o programa arca com todas as despesas administrativas, salários, custos de treinamento e de desenvolvimento. Porém, os autores estimam que o programa poderia se tornar auto-suficiente somente com a expansão do número de associados ou do valor total de crédito desembolsado, sem necessidade de aumentar a taxa de juros cobrada.

Pelo lado dos prestamistas, o Grameen Bank também apresenta indicadores que indicam sua viabilidade. Além da baixa taxa de inadimplência, que jamais passou de 10%, o programa também apresenta baixas taxas de saída dos seus membros e crescimento na poupança per capita dos associados. Outro aspecto relevante que indica não apenas a viabilidade dos prestamistas, mas também os efeitos do programa sobre a pobreza, é o aumento significativo nos salários em localidades onde o banco está presente. Este aumento decorre de dois fatores. Por um lado, ao viabilizar empreendimentos próprios para seus prestamistas, a oferta de mão-de-obra disponível diminui, por outro lado, os empreendimentos também ajudam a criar novos empregos e absorver parte da mão-de-obra.

Por fim, não apenas o Grameen Bank se mostrou uma alternativa bastante viável, do lado institucional e dos prestamistas, mas também apresenta resultados bastante positivos no combate à pobreza rural e na inclusão das mulheres. Ademais, Khandker e Chowdbury (op. cit.) demonstram que a implementação de instituições de micro-crédito na zona rural de Bangladesh (como o Grameen Bank e outros que o sucederam) pode diminuir a pobreza de forma sustentável, sendo que, em média, um participante leva cinco anos para sair da pobreza e oito anos para não depender mais do programa.

2.4 PROGRESA

Em 1996 o governo do México introduziu um novo programa integrado de combate à pobreza, o PROGRESA (Programa de Educação, Saúde e Nutrição). O programa anterior de combate à pobreza (PRONASOL, 1988-1994) era um programa descentralizado, baseado nas comunidades e *demand-driven*, e apesar de ter obtido sucesso razoável, era ineficiente no alcance dos muitos pobres, além de suscetível a influências políticas locais. Por sua vez, o PROGRESA distingue-se por ser um programa que adota uma abordagem integrada no combate às diferentes causas da pobreza ao transferir recursos diretamente para famílias sob a condição de que enviem seus filhos às escolas e façam visitas regulares às clínicas de saúde. O programa é composto por três componentes fortemente relacionados para educação, nutrição e saúde.

Os objetivos sociais do PROGRESA são (Skoufias, 1999):

- Melhorar substancialmente as condições de educação, saúde e nutrição das famílias pobres, em particular de mulheres e crianças, através da provisão de serviços de qualidade em educação e saúde, assim como oferecer assistência monetária e suplementos nutricionais;
- Integrar estas ações de forma que a educação não seja prejudicada por problemas de saúde ou subnutrição das crianças, ou mesmo pela necessidade de trabalhar, dificultando a frequência escolar;
- Garantir que as famílias tenham meios e recursos suficientes para que as crianças possam completar sua educação básica;
- Encorajar a participação ativa e responsável dos pais e membros da família para melhorar a educação, saúde e nutrição de crianças e jovens;
- Promover a participação comunitária e o apoio às ações desenvolvidas pelo PROGRESA, de forma que os serviços de saúde e educação beneficiem toda a comunidade, assim como promover esforços e iniciativas das comunidades em ações similares ou complementares ao programa.

Para educação, o PROGRESA oferece transferências monetárias para cada criança com menos de 18 anos matriculada na escola entre a terceira série do primeiro grau e a terceira série do segundo grau. O componente da saúde oferece atendimento a todos os membros da família e o componente nutricional oferece transferências monetárias condicionadas a visitas regulares às clínicas, assim como suplementos nutricionais para crianças e mulheres.

Implementado no ano de 1996, já em 2000 o programa atendia 2,6 milhões de famílias a um custo de US\$ 950 milhões (orçamento anual para 2000), dos quais 44% foram destinados ao pagamento de bolsas escolares, beneficiando 1,6 milhões de crianças no primeiro grau de ensino e 800.000 no segundo grau. As transferências monetárias às famílias beneficiárias do PROGRESA resultaram em elevação significativa de suas rendas, representando um aumento de cerca de 22% na renda média familiar (Sadoulet e de Janvry, 2003).

O processo de seleção do programa se deu em três etapas distintas (Skoufias *et. al.*, 2001),¹³ que combinam diferentes métodos de focalização. Na primeira etapa, foi utilizada a focalização geográfica, com o objetivo de identificar as localidades rurais marginais, onde os extremamente pobres tenderiam a se concentrar. Para identificar estas localidades, foi criado um “índice de marginalidade” através dos dados do Censo de 1990, o qual classificou as localidades com base na combinação de indicadores (com diferentes pesos) de analfabetismo adulto, acesso à água potável, eletricidade e esgoto, número de ocupantes médio por cômodo, proporção de domicílios com chão de terra, e a proporção de habitantes com ocupação no primeiro setor. As localidades com níveis muito altos de “marginalidade” foram priorizadas (76 mil das 105 mil analisadas foram consideradas prioritárias). Todavia, as localidades não foram selecionadas somente em função do seu índice, considerações adicionais levaram em conta a localização geográfica, tamanho da localidade (as localidades com menos de 50 ou mais de 2500 habitantes foram excluídas), distância entre as localidades, acesso a infraestrutura de suporte como a existência de

¹³ Em outro trabalho de um dos autores (Skoufias e McClafferty, 2001), apenas as duas primeiras etapas são identificadas.

escola primária na localidade e existência de escola secundária e clínica de saúde a uma dada distância. A exigência de acesso aos serviços e infraestrutura certamente exclui diversas localidades com alta concentração de pobres. Todavia, dada a natureza do programa, estas exigências foram necessárias para sua viabilidade e, desta forma, as localidades possivelmente excluídas não são consideradas como um erro de exclusão.

Uma vez classificadas as localidades, a segunda fase do processo de seleção tem início, com o intuito de selecionar os domicílios elegíveis em cada localidade. Para tal, dados domiciliares são coletados para construir um índice que selecione os “pobres” e exclua os “não-pobres”. Este índice é resultado de uma média ponderada da razão de moradores por número de cômodos, idade do chefe de família, razão de dependência, nível de escolaridade e ocupação do chefe de família, número de crianças entre cinco e quinze anos não-matriculadas na escola, número de crianças com menos de 12 anos de idade e por variáveis binárias caracterizando as condições domiciliares e posse de bens.

Na terceira etapa de seleção, listas de potenciais candidatos aos benefícios do programa são apresentadas em cada comunidade para serem revisadas e discutidas.¹⁴ Nesta mesma reunião os candidatos (mulheres)¹⁵ selecionados são apresentados ao programa, recebem identificação oficial e os formulários necessários.

Neste primeiro estágio de implementação do PROGRESA, nove estados foram atendidos pelo programa. Selecionadas apenas as localidades que possuíam escolas, clínicas e estradas, 3.461 localidades em 202 municípios foram beneficiadas.

Em 1997, teve início o segundo estágio do PROGRESA. Em primeiro lugar, a exigência de existência de clínica de saúde pública foi excluída, permitindo que novas localidades fossem beneficiadas. Em segundo lugar, novas localidades e estados foram contemplados, somando 8.749 localidades beneficiadas em 483 municípios.

¹⁴ Pouco se sabe sobre o resultado das revisões por parte das comunidades, por isso essa etapa de seleção não foi ainda avaliada.

¹⁵ Ainda que as famílias sejam selecionadas sem discriminação entre homens e mulheres como chefes de família, somente as mulheres podem receber os benefícios.

O terceiro estágio de implementação aconteceu em 1998, quando os demais estados (exceto Baja Californias, Aguascalientes, e Distrito Federal) foram incluídos, adicionando 23478 novas localidades em 1311 municípios. Neste estágio também foram incluídas as localidades que haviam ficado de fora devido ao seu isolamento geográfico.

Quanto à eficácia do PROGRESA em identificar os beneficiários corretamente, os resultados apresentados são bastante positivos (Skoufias et. al., 2001). No que diz respeito à seleção das localidades através do “índice de marginalidade” é considerada boa, especialmente na seleção de localidades onde o grau e severidade da pobreza são maiores. Em relação à escolha das famílias nas localidades, a conclusão foi parecida, o índice construído para identificação das famílias é bastante exato na seleção de famílias mais pobres, porém sua eficácia diminui ao distinguir famílias com níveis moderados de pobreza.

A partir de simulações feitas com dados quantitativos que levam em consideração os custos se seleção, o método de focalização adotado pelo PROGRESA no segundo estágio do programa foi considerado como a escolha mais eficaz na redução da profundidade e severidade da pobreza no México. Ou seja, dentre todas as alternativas viáveis de focalização para reduzir a profundidade e severidade da pobreza, a estratégia adotada pelo PROGRESA foi a mais próxima da solução “ideal”.

A avaliação conduzida pelos autores ressalta a importância dos custos não-econômicos na decisão de empreender uma pesquisa a nível domiciliar como feito pelo PROGRESA na segunda etapa da focalização. Ainda que tenha sido considerada como a melhor escolha dentro das alternativas, a diferença na redução da profundidade e severidade da pobreza entre a escolha adotada e simplesmente incluir as localidades selecionadas na primeira etapa no processo foi de apenas 3%. Se o esforço adicional empreendido vale a pena, depende dos custos não-econômicos ou políticos decorrentes, que são muito difíceis de quantificar. Pesquisas qualitativas preliminares indicam que os custos de focalizar em comunidades rurais pequenas, muitas delas indígenas, não são negligenciáveis.

Quanto aos impactos do PROGRESA na redução da pobreza, os resultados obtidos mostram que as transferências monetárias recebidas permitem uma redução de 10% no número de pessoas abaixo da linha da pobreza. Já para as outras duas medidas de pobreza, P_1 e P_2 ¹⁶, que colocam mais peso na profundidade e severidade da pobreza, a redução observada após a introdução do programa é de 30 e 45% respectivamente. Em termos comparativos, caso os recursos fossem distribuídos uniformemente entre a população, a redução em P_1 e P_2 seria de 28 e 36%. Dado que estes dois índices colocam mais peso nos mais pobres dos pobres, os resultados da simulação de impactos sugerem que o PROGRESA está obtendo maiores resultados exatamente entre esta população.

Os resultados para os outros objetivos sociais do programa também apresentam um quadro positivo (Skoufias e McClafferty, op. cit.). De forma geral, as famílias beneficiárias do programa apresentam uma maior taxa de matrículas escolares, tanto no primeiro quanto no segundo grau¹⁷. Este resultado é ainda mais expressivo na taxa de alunos matriculados no segundo grau e especialmente para as meninas, que recebem tratamento diferenciado no programa¹⁸. A introdução do programa também mostra um impacto negativo sobre o trabalho infantil, com redução estimada entre 15 e 25%. Em relação aos impactos na saúde das famílias beneficiárias, os resultados mostram que houve redução na incidência de doenças entre as crianças e também nos dias não-trabalhados dos adultos. As taxas de imunização, assim como visitas regulares e de pré-natal às clínicas de saúde também apresentaram aumento entre a população beneficiária.

¹⁶ Para uma excelente descrição dos índices de Foster, Greer e Thorbecke, ver Hoffman (1998).

¹⁷ É necessário ressaltar aqui, que o sistema educacional do México segue o mesmo padrão dos EUA, ou seja, quando falamos em segundo grau, estamos nos referindo ao chamado "*Junior High School*", que correspondem às 7^o e 8^o séries.

¹⁸ As transferências monetárias para famílias que mantêm as meninas é maior pois foi diagnosticado que havia uma tendência de que elas parassem de estudar antes dos meninos.

2.5 Fundos sociais.

Os chamados fundos sociais se tornaram populares na América Latina após a introdução do Fundo Social de Emergência na Bolívia em 1986. Esses fundos são instituições “*demand driven*” criadas para financiar pequenos projetos de desenvolvimento. Os projetos a serem financiados são propostos e desenvolvidos por outras instituições, usualmente ONG’s, municípios ou escritórios locais de agências governamentais. A maior parte dos projetos normalmente está relacionada à construção e reparação de infra-estrutura (que são usualmente intensivos em trabalho) básica, como escolas, clínicas, estradas etc., e uma pequena parte é dedicada à oferta de serviços sociais (Grosh, 1993).

Godinez e Domelen (op. cit.) alisam o caso do Fundo de Investimento Social de Emergência (FISE), criado em 1993 pelo governo do Equador. O FISE foi criado como uma agência temporária e autônoma sob controle da presidência. Montado nos moldes de outros fundos em operação em países da América Latina, o FISE avalia, financia e monitora projetos nas áreas de: (i) infra-estrutura social (postos de saúde, escolas, centros de treinamento, creches, orfanatos etc.); (ii) infra-estrutura sócio-econômica (saneamento, estradas secundárias e alimentadoras, irrigação, controle de erosão etc.); (iii) serviços sociais (equipamento material e treinamento para campanhas de saúde, farmácias comunitárias, programas de nutrição e educacionais etc.); e (iv) investimentos produtivos comunitários de suporte a programas de pequena escala em agricultura, artesanato, pesca e manufatura. Como em fundos sociais similares, o FISE foi concebido como um mecanismo “*demand driven*”, executado por diversos atores como ONG’s, ministérios, governos locais e organizações comunitárias.

O FISE foi estabelecido como uma agência temporária, com seu fim previsto para 1997, e um orçamento de US\$120 milhões para seus quatro anos e meio de funcionamento. No início de 1995, mais de 8000 projetos haviam sido apresentados e 3000 haviam sido aprovados, totalizando US\$60 milhões.

O método de focalização adotado resultou de uma combinação do uso de indicadores geográficos, de grupo e auto-seleção. Para garantir que o programa atingisse seu público-alvo, o FISE adotou três estratégias. Em

primeiro lugar, o tipo de projetos passíveis de financiamento, como latrinas, estradas secundárias, cisternas etc., tendem a ser, por natureza, de maior interesse da população pobre. Em segundo lugar, beneficiários prioritários foram identificados a *priori*, como por exemplo, mulheres, crianças e trabalhadores informais. Em terceiro, também foi utilizado um mapa de pobreza para determinar áreas prioritárias. Ademais, ainda existe o mecanismo de auto-seleção na contratação de trabalhadores para os projetos.

Para determinar as áreas prioritárias para alocação de recursos, foi utilizado o Mapa Consolidado da Pobreza desenvolvido pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento (CONADE) em 1992. Contudo o mapa fornecia coeficientes de pobreza apenas para os cantões, área geográfica considerada muito grande para uma focalização eficiente, e para as paróquias rurais. Para contornar este problema, dados de subnutrição do Censo de 1990 foram utilizados para as paróquias urbanas – única informação disponível neste nível de desagregação – e para as paróquias rurais foi construído um índice composto de dados de subnutrição, analfabetismo, mortalidade infantil e acesso a serviços básicos. Para tornar os indicadores mais operacionais, as paróquias foram classificadas de 1 a 5, sendo que 1 representa as paróquias mais vulneráveis. Porém, é conveniente que ressaltar, que dada a pequena escala dos projetos financiáveis pela FISE (valor médio dos projetos é de U\$20 mil), existe o risco de se rejeitar projetos em bolsões de pobreza de paróquias menos vulneráveis.

A avaliação da eficácia do método de focalização escolhido foi conduzida pelos autores ainda no segundo ano de operação do FISE. Ainda que preliminar, a experiência já permitiu que algumas conclusões fossem extraídas neste estágio inicial do programa. Ademais, pode-se assumir que a focalização neste tipo de programa melhora com o tempo, pois a demanda inicial é na maior parte gerada pelas regiões mais organizadas e informadas.

A avaliação da focalização foi feita comparando-se a distribuição efetiva de recursos entre as zonas de pobreza em relação à alocação pré-determinadas pelo programa, uma vez que os dados disponíveis não permitiram uma avaliação da distribuição de recursos por domicílios e, por

consequente, não foi possível determinar possíveis vazamentos ou erros de exclusão. A Tabela 12 mostra a relação entre os recursos comprometidos, por zonas de pobreza, e a distribuição prevista.

Tabela 12: Distribuição de Recursos do FISE por Zona de Pobreza

Zonas de Pobreza - Rural	Recursos Comprometidos (%)	Alocação-alvo (%)
1	47,0	40,0
2	17,0	30,0
3	11,0	20,0
4	24,0	10,0
5	0,0	0,0
Zonas de Pobreza - Urbana		
1	21,0	40,0
2	11,0	30,0
3	58,0	20,0
4	8,0	10,0
5	2,0	0,0
Zonas de Pobreza - Total		
1	34,0	40,0
2	14,0	30,0
3	35,0	20,0
4	16,0	10,0
5	1,0	0,0

Fonte: Godinez e van Domelen (op. cit., p. 243).

Os resultados do FISE até Janeiro de 1995 mostram resultados ambíguos em relação à focalização do mesmo. De forma geral, os projetos nas áreas rurais aparentam ser mais bem focalizados do que nas áreas urbanas, o que é bastante surpreendente dado o isolamento das comunidades rurais mais pobres e o fraco poder institucional das mesmas. Aparentemente existem vazamentos para paróquias menos pobres, mas estes supostos vazamentos devem ser interpretados com cuidado, pois, como salientado anteriormente, dada pequena escala dos projetos do FISE, projetos em áreas menos pobres podem estar financiando atividades em bolsões de pobreza dentro dessas paróquias.

A maior distorção entre os recursos previstos inicialmente e efetivamente aplicados aparece nas paróquias urbanas classificadas como “3”, onde 58% dos recursos foram alocados versus os 20% definidos como alvo. Para analisar este caso em particular, os autores revisaram a lista de paróquias incluídas nesta categoria e constataram que 30% dos recursos

foram aplicados em seis paróquias densamente povoadas e notadamente conhecidas por seus bolsões de pobreza, ainda que na média as taxas de subnutrição não sejam tão altas. Isto mostra que nas áreas urbanas, descer até o nível de paróquia para implementar uma política focalizada é insuficiente para dar conta da heterogeneidade dentro das paróquias.

3 Programa Cédula da Terra

O objetivo deste capítulo é analisar o mecanismo de seleção de beneficiários do Programa Cédula da Terra, introduzido no Brasil no final de 1997 em complemento às políticas de reforma agrária. Ainda que esta questão já tenha sido bastante estudada e analisada, inclusive pela própria autora que integrou a equipe responsável pela avaliação preliminar e de impactos socioeconômicos do Programa¹⁹, algumas questões relevantes continuam por ser exploradas. Ademais, reflexões posteriores provocadas por este trabalho nos levaram a questionar alguns dos pressupostos e conclusões dos trabalhos anteriores. Procura-se, neste capítulo, aprofundar as reflexões teóricas sobre a focalização e mecanismos de seleção de beneficiários de políticas públicas e ao mesmo tempo ilustrar as dificuldades enfrentadas para colocar em prática mecanismos de foco e seleção descentralizados em contextos de pobreza generalizada.

O capítulo está dividido em cinco partes. Na primeira, o contexto de implementação do programa é brevemente apresentado. Na segunda parte são detalhadas as características gerais do programa, em particular o processo de seleção. A terceira parte traz uma análise estatística com o intuito de caracterizar os beneficiários do programa a partir dos dados da 1ª avaliação do PCT. Na quarta parte aprofunda-se a análise do processo de seleção a partir dos dados obtidos na 2ª avaliação, incluindo uma comparação com os beneficiários do Incra. Por fim, na quinta e última parte são tecidas algumas considerações sobre os resultados obtidos.

3.1 A questão agrária no Brasil

Uma das características marcantes do crescimento brasileiro foi sem dúvida sua capacidade de atingir um relativamente alto padrão de desenvolvimento sem enfrentamento direto aos diversos obstáculos apresentados ao longo do tempo. A questão agrária é um dos exemplos mais emblemáticos desta condição, pois apesar de ter se apresentado em

¹⁹ Ver Buainai *et al.* (2001), Homem de Mello (2000) e Souza Filho (2001) entre outros.

diversas formas e intensidade, jamais foi superada. Segundo Teófilo *et alli*, (1998: 2), o Brasil apresenta um padrão de propriedade bastante arcaico, e um dos mais ineficientes sistemas de distribuição e utilização de terras, apesar das profundas transformações sociais e econômicas ocorridas no país.

Ao longo da trajetória de crescimento do país a questão agrária sofreu diversas mudanças. Por um lado o crescimento da economia, principalmente após a década de 70, questionou a idéia de que a estrutura agrária seria um obstáculo para o desenvolvimento econômico do país como defendido pela teoria de subdesenvolvimento da CEPAL (Comissão Econômica para a América Latina), que destacava a estrutura fundiária concentrada como um “obstáculo estrutural” ao desenvolvimento (Ramos, 1999). Ainda que não tenha sido resolvido nos termos propostos pela Cepal, o obstáculo colocado pela questão agrária foi contornado, em um primeiro momento, pela ampliação da fronteira agrícola, que permitiu o contínuo crescimento da produção agropecuária e funcionou como válvula de escape para as pressões fundiárias, e mais tarde pela modernização de alguns segmentos.

Entretanto, o sistema de propriedade não foi modificado, ao contrário, a concentração da propriedade reproduziu-se nas novas zonas de produção e acentuou-se com o fechamento da fronteira agrícola e com a chamada “modernização conservadora”. Ao final dos anos 80, com a crise que afetou parte da agricultura brasileira, assim como a evidente falta de alternativas de sobrevivência para a população rural, que já não encontrava trabalho nem no campo nem na cidade, a magnitude da questão agrária foi amplificada, como demonstra o aumento de conflitos e violência no campo, chamando atenção de toda a sociedade para o problema.

Com isto, a partir dos primeiros anos da década de 90, tanto o governo quanto a sociedade passaram a ter como prioridade o aceleração e expansão do programa de reforma agrária, tendo os projetos de assentamento do INCRA assumido enorme importância na pauta das políticas públicas. Só nos cinco primeiros anos de governo do presidente Fernando Henrique Cardoso, um número recorde de famílias (300 mil) foram assentadas, número maior que o total de assentamentos

desde 1964, e até o final do seu governo quase 600 mil famílias foram assentadas.

Apesar dos grandes avanços obtidos nos últimos anos, a questão da sustentabilidade dos assentamentos continua pendente. Buainain e Silveira (2004) apontam que a reforma agrária pode ser entendida como um processo de três estágios: (i) o estabelecimento dos assentamentos; (ii) desenvolvimento agrícola assistido e; (iii) emancipação. Até hoje, os assentamentos existentes não alcançaram a etapa da emancipação, e ao que tudo indica poucos conseguem operar como agricultores familiares regulares, sem a proteção de políticas públicas específicas.

As explicações para o baixo desempenho dos assentamentos rurais são inúmeras e não cabe aqui discuti-las uma a uma. Buainain e Silveira (2004) indicam um conjunto de problemas associados ao próprio modelo de reforma agrária, desde a qualidade da terra, localização, deficiências de infra-estrutura básica, dificuldades para sustentar um fluxo de investimentos iniciais para alavancar ou dar o primeiro impulso à produção agropecuária dos assentados até os mecanismos de seleção dos beneficiários e o sistema de incentivos implícitos e explícitos. Neste conjunto, um dos aspectos que vêm recebendo crescente atenção diz respeito à seleção dos beneficiários adequados como requisito para garantir a sustentabilidade dos projetos.

A reforma agrária diferencia-se da maioria das intervenções focalizadas, onde muitas vezes o objetivo é aliviar a pobreza imediata e o único problema relacionado ao foco é atingir o maior número possível de beneficiários pobres e evitar o vazamento para população que não precisa do auxílio governamental. No caso da reforma agrária, o desafio é maior. O acesso à terra por si só não garante a melhora sustentável da situação econômica e social dos beneficiários, e muito menos sua emancipação. O êxito do programa, medido pela melhora da condição de vida da população beneficiária, depende, pelo menos em certa medida, das ações e esforço posterior das próprias famílias que receberam a terra. Supõe-se que o desempenho ex-post dos beneficiários seja condicionado por uma série de outras características, muitas de difícil percepção ex-ante, das famílias selecionadas. Daí que a escolha do beneficiário não deveria ser baseada apenas em critérios de pobreza, mas sim por um conjunto de

características que permitam o melhor aproveitamento dos ativos. Ou seja, o desafio do mecanismo de seleção é não apenas focar nos pobres, mas escolher, dentre os pobres, aqueles que teriam maior capacidade para explorar as oportunidades criadas pelo acesso à terra.

No caso da reforma agrária, esse desafio é reforçado por duas razões básicas. Em primeiro lugar, a demanda social por terra é muitas vezes superior à possibilidade de absorção do programa.²⁰ Ainda que todos tivessem “direito” a receber um pedaço de terra, e não houvesse restrições de recursos, seriam necessários, apenas por razões operacionais, vários anos para atender à demanda e assentar todas as famílias que teoricamente lutam pela terra. Como organizar a “fila” levando em conta que as ações de reforma agrária enfrentam forte oposição de parte da sociedade, que sustenta sua ineficácia para reduzir a pobreza e elevar a produção agropecuária? A menos que se despreze totalmente a importância de que as políticas públicas deveriam apresentar resultados concretos, a organização da fila implicaria a definição de algum tipo de mecanismo de foco que fosse além do corte pela pobreza rural. Em segundo lugar, o programa de reforma agrária distribui, de imediato, muitos benefícios, o que torna a adesão bastante atraente, principalmente dentro do contexto de extrema pobreza em que vivem as populações rurais. A possibilidade de receber de graça um pedaço de terra que pode ser negociado no curto prazo com vantagens pecuniárias; a distribuição de auxílios em dinheiro para instalação e construção de casa e a concessão facilitada de crédito inicial para produção funcionam como fortes incentivos de atração do programa. Neste contexto, a questão que se coloca é: como garantir que a reforma agrária atinja seu duplo objetivo de aliviar a pobreza e ao mesmo tempo melhorar a sustentabilidade dos assentamentos? A resposta passa, pelo menos em parte, pela seleção de beneficiários, e não se trata de questão trivial, pois é razoável supor que existe algum nível de *trade-off* entre pobreza e melhor qualificação por parte dos possíveis beneficiários. Privilegiar um critério em detrimento do outro pode comprometer os resultados de longo prazo.

²⁰ Ver Buainain e Silveira (2004) para algumas estimativas da demanda por terra no Brasil.

3.2 A Reforma Agrária e o Programa Cédula da Terra (PCT)

3.2.1 Concepção do Programa Cédula da Terra

É dentro do contexto de reorientação e ampliação da política agrária que surge o Programa Cédula da Terra. Segundo Buainain *et alli* (1998), o modelo tradicional, baseado na desapropriação de terras consideradas improdutivas, apresenta diversos problemas, como maior custo de transação, maior tempo entre a identificação das terras e o assentamento, necessidade de um grande aparato burocrático entre outros. Além disso, a implementação é fortemente condicionada pela dinâmica dos conflitos agrários: de um lado, as ocupações de propriedades pelos trabalhadores sem terra como instrumento de pressão sobre o Governo Federal, e de outro a reação e oposição dos proprietários, em particular os que não têm interesse em negociar com o Incra, dificultava —e ainda dificulta— a arrecadação de terras para fins reforma agrária. Vários estudos mostram que por meio de recurso judicial os proprietários não apenas protelavam a emissão de posse em favor do Incra como acabavam recebendo, pela propriedade, valor superior ao de mercado. Ou seja, as desapropriações estariam penalizando a sociedade como um todo, e não os latifundiários, pois segundo evidências empíricas disponíveis para as desapropriações realizadas entre 1984 e 1994 (Buainain *et alli*, 1998), o valor final da desapropriação é em média três vezes superior ao valor do depósito inicial.

O Programa Cédula da Terra foi lançado em um contexto aparentemente favorável para a aquisição de terras via mercado, uma vez que a estabilização monetária, as oportunidades de remuneração oferecidas mercado financeiro, o aumento das alíquotas do Imposto sobre a Propriedade Rural e as dificuldades financeiras enfrentadas por muitos produtores em decorrência da instabilidade e crises recorrentes no período 1985-94 elevaram a oferta de terras e dinamizaram o mercado de terras fundiário em várias regiões do país. Neste contexto, a manutenção de propriedades parcialmente ociosas tornou-se pouco atrativa, o que abria oportunidades para negócios desde que os compradores tivessem acesso a crédito para adquirir terras.

Um dos pressupostos da reorientação das políticas é que o modelo tradicional não gera uma estrutura de governança eficiente,²¹ pois não estabelece direitos de propriedade, impedindo o surgimento de incentivos condizentes com a alocação de esforços por parte dos beneficiários.

O Programa Cédula da Terra foi introduzido no Brasil em 1997 com apoio técnico e financeiro do Banco Mundial. Sua concepção foi baseada na chamada “reforma agrária de mercado”. Em sua fase piloto, o programa foi implementado em 5 estados (Bahia, Ceará, Maranhão, Minas Gerais e Pernambuco), e posteriormente estendido para 13 estados, e visa atingir trabalhadores sem terra ou com terra insuficiente para garantir o sustento da família, devendo beneficiar cerca de quinze mil famílias.

A principal característica que distingue o Programa Cédula da Terra da tradicional forma de assentamento até então praticada pelo INCRA no Brasil é o fato de basear-se na alocação de crédito para a compra da terra, ao invés da desapropriação. Ou seja, o ativo terra não é “distribuído”, mas sim vendido através de uma operação de crédito, também complementada por outras linhas de crédito. As características do programa permitiriam a criação de uma estrutura de governança (EG) mais eficiente (utilizando-se o critério de estrutura de governança eficiente como aquele que aloca os direitos reclamados sobre os ativos residuais para os agentes mais intensamente interessados (Silveira *et alli*, 1998: 3)) por propiciar a seleção de ativos de melhor qualidade, uma vez que a terra é comprada e deve-se pagar por ela, e pela melhor seleção dos beneficiários.

Conceitualmente o PCT é um programa descentralizado (por esta característica, o PCT se encontra dentro da chamada “reforma agrária descentralizada”), no sentido que estabelece critérios gerais para o processo de distribuição de ativos, provê os fundos e deixa aos

²¹ A noção de estrutura de governança aqui utilizada é definida como um conjunto de formas organizacionais que condiciona o relacionamento entre agentes que estão empenhados em uma ou mais atividades econômicas, determinando os incentivos individuais e a alocação de recursos (quanto, aonde, de que forma) disponíveis. As estruturas de governança incluem as formas específicas de direito de propriedade dos ativos, as regras básicas – contratuais ou não – que regulam as relações entre os agentes, a utilização dos ativos comuns e individuais, a distribuição das rendas, previstas em contrato ou residuais, os instrumentos de prêmio e punição utilizados pelo grupo, e o arcabouço legal/institucional da economia que ampara as regras de convivência e os contratos estabelecidos entre os agentes (Rabelo e Silveira, 1999).

beneficiários a decisão de escolher a terra, negociar sua aquisição e definir os projetos produtivos a serem implantados (nesse sentido, também pode ser considerado como um programa que opera por demanda). O Programa apenas define as características gerais da população de possíveis beneficiários e as condições de acesso, sem selecionar os participantes previamente. A participação é associativa e não individual; apenas associações podem participar e a escolha dos beneficiários é feita pelas próprias associações que se apresentam para participar do programa. Os interessados que atendem os requisitos formais de participação devem associar-se a outros candidatos e pleitear a entrada no programa.

Este mecanismo de seleção descentralizada se contrapõe ao processo de seleção feito diretamente por órgãos governamentais. A seleção feita com forte participação de órgão governamental tende a ser mais burocrática e sujeita a uma série de distorções como: altos custos, lentidão e indicação política dos beneficiários apenas para mencionar alguns. Entretanto, existe um *trade-off* claro entre os dois processos, por um lado, o excessivo rigor de critérios eleva os custos, mas em teoria diminuiria os custos de monitoramento posteriores; por outro lado, o processo descentralizado reduziria os custos iniciais, mas poderia levar a sérias distorções de seleção, o que aumentaria os custos de monitoramento posteriores. Daí a necessidade de se criar incentivos para que o processo funcione de forma a atrair apenas os beneficiários com determinadas características, gerando uma estrutura de governança mais eficiente.

O público-alvo do programa inclui sem terras, trabalhadores rurais e pequenos proprietários com terra insuficiente para assegurar subsistência. Entretanto, a implementação do programa sofreu uma ruptura decorrente da crise financeira, que resultou em uma política fiscal restritiva, assim como pela ocorrência de umas das secas mais severas dos últimos 50 anos.

Supõe-se que as características do Programa, mencionadas anteriormente, gerariam incentivos e condições para uma alocação de recursos eficiente e sustentável. Especificamente, a seleção de terra e beneficiários poderia ser melhorada em comparação à abordagem tradicional.

Os trabalhos de Buainain *et al* (1998; 1999a, 1999b) sustentam que o desempenho do Programa é condicionado fortemente por sua estrutura de governança, cujos mecanismos afetam a seleção de beneficiários, escolha da propriedade, investimentos, etc. Os autores sustentam que, em termos conceituais, a estrutura de governança do Programa define mecanismos adequados e incentivos para evitar alguns dos problemas tradicionais enfrentados por produtores familiares, assim como incentiva o pleno uso do potencial produtivo e de qualquer vantagem competitiva eventual associada à produção familiar. Por exemplo, a hipótese que os beneficiários escolherão propriedades adequadas para exploração sustentável pode ser derivada diretamente da estrutura de governança do Programa. Como os beneficiários têm que pagar a terra, é razoável supor que eles buscarão a melhor opção disponível, e com isso comprarão somente propriedades cujo potencial produtivo é compatível com a geração de renda suficiente para pagar o empréstimo. Também é razoável supor que, pela mesma razão, utilizarão os recursos da forma mais eficiente possível. O relaxamento da obrigação de pagar mudaria a estrutura de governança e, por conseguinte, muitas das hipóteses sobre o comportamento presumido dos agentes e a dinâmica dos projetos e do Programa deixariam de vigorar.

Em qualquer um dos modelos, é difícil de saber e avaliar *ex-ante* a verdadeira capacidade, interesse e disposição de um candidato para levar adiante o projeto de transformar-se em um agricultor familiar. A possibilidade de receber benefícios imediatos, e com pouco ou nenhum trabalho ou esforço, eleva de forma considerável o prêmio pela adesão, e atrai potencialmente um número muito grande de interessados, pobres e não pobres, com disposição para seguir adiante e ou visando apenas os ganhos imediatos. Neste contexto, a experiência de seleção de beneficiários em vários programas públicos não é muito alentadora, até mesmo em projetos que esboçam critérios rigorosos e detalhados para a escolha de beneficiários, como os de colonização e irrigação. No caso da reforma agrária, uma alta taxa de evasão e abandono em projetos de assentamento revela a existência de falhas de seleção cuja importância não pode ser minimizada com o argumento de que a substituição melhora o perfil dos assentados.

3.2.2 Aspectos institucionais

O Programa Cédula da Terra começou a ser implementado em dezembro de 1997 como um desdobramento da experiência piloto no Estado do Ceará (Reforma Agrária Solidária) executado através do Projeto São José. Trata-se de uma parceria entre os Governos Federal e estaduais, com co-financiamento do Banco Mundial. A implementação está a cargo de instituições estaduais, com apoio do Ministério Extraordinário de Política Fundiária, INCRA e outros órgãos do governo federal.

No Estado da Bahia, o órgão responsável é a Secretaria do Planejamento, Ciência e Tecnologia (SEPLANTEC), estando a execução à cargo das seguintes instituições: Companhia de Desenvolvimento e Ação Regional (CAR), vinculada à SUPLANTEC e da Coordenação de Reforma Agrária e Associativismo (CORA), vinculadas à Secretaria da Agricultura, Irrigação e Reforma Agrária (SEAGRI). Em Pernambuco o Programa está sob coordenação da Secretaria de Planejamento (SUPLAN), através do PRORURAL, com a participação do Fundo de Terra do Estado de Pernambuco (FUNTEPE), órgão da Secretaria de Agricultura do Estado. No Maranhão a coordenação geral do Programa está a cargo da Secretaria de Estado do Planejamento (SEPLAN), através de seu Núcleo Estadual de Programas Especiais (NEPE), do Instituto de Colonização e Terra do Maranhão (ITERMA), este último vinculado à Secretaria de Estado da Agricultura (SAGRIMA). No Ceará, estado pioneiro na adoção do Programa, a coordenação está a cargo da Secretaria de Planejamento e Coordenação (SEPLAN), através da Diretoria de Programas Especiais (DPE), e a implementação da Secretaria de Desenvolvimento Rural (SDR), por meio do Instituto de Desenvolvimento Agrário do Ceará (IDACE). Finalmente, em Minas Gerais, a Superintendência de Desenvolvimento do Norte de Minas Gerais (SUDENOR), vinculada à Secretaria de Planejamento, é o órgão responsável pela coordenação do Programa.

Em todos os estados as instituições responsáveis atuam como órgãos de coordenação e articulação das ações de vários organismos estaduais e municipais, entre os quais as empresas/órgãos de assistência técnica e extensão rural, prefeituras municipais, além das instituições financeiras envolvidas (BNB e Banco do Brasil).

O Programa está formado basicamente por dois componentes: um de acesso a terra [Subprojeto de Aquisição de Terras (SAT)] e outro de investimentos [Subprojeto de Investimentos Comunitários (SIC)].

O SAT financia a aquisição dos imóveis rurais por parte da associação de beneficiários. Este financiamento é reembolsável, tendo a associação compradora prazo de até 10 anos²² para amortizar a dívida, sendo até três anos de carência, a taxa de juros de XXXX ao ano. Os critérios gerais que orientam a compra da terra são (Buainain *et al.*, 1999a):

- a) apresentar potencialidade para exploração sustentável tanto do recursos naturais e para gerar, com baixo nível de investimento adicional, condições para sustentar as famílias beneficiárias;
- b) preços compatíveis com os preços normalmente praticados no mercado e com a localização, fertilidade natural e potencial de uso econômico da terra;
- c) cumprir todos os requisitos legais que regem o registro e transferência por compra e venda de imóveis rurais (posse legítima, livre de quaisquer pendência dominiais, hipotecas, penhora ou outro impedimento);
- d) possuir boas condições de acesso, aguadas, razoável infraestrutura;
- e) dispor de áreas adequadas para absorver o número de famílias beneficiárias; neste sentido, a área do imóvel por família não poderá ser inferior ao módulo mínimo de parcelamento da região onde se situar²³;
- f) não estar localizada nas proximidades de reserva indígena não demarcada;

²² O prazo de amortização foi posteriormente aumentado para 15 anos e depois para até 20 anos.

g) não ser ocupada com florestas primárias.

O SIC provê recursos para investimentos comunitários definidos pelo próprio grupo de beneficiários em três áreas básicas: infra-estrutura, produtiva e social. A primeira linha (subprojeto de infra-estrutura) prioriza investimentos em recuperação ou melhoramento da infra-estrutura; os investimentos produtivos (subprojeto produtivo) devem priorizar o aumento da capacidade de produção do imóvel, a elevação da produtividade, do nível de emprego e de renda dos beneficiários. A aprovação dos investimentos produtivos será condicionada à demonstração da viabilidade técnica e financeira dos projetos. Os subprojetos sociais devem promover a melhoria imediata das condições de vida da comunidade.

O limite estabelecido para o crédito por família é de US\$ 11.200, estando aí incluído os gastos com a aquisição de terra, registro, medição, impostos e investimentos comunitários. Cada família receberá uma ajuda para instalação no valor de US\$1.300, quantia repassada a fundo perdido. Além desta ajuda para instalação, o Programa define ainda um limite máximo de subsídio de US\$ 6.900 por família, incluindo a ajuda de instalação, o subsídio de 50% embutido no crédito fundiário (CF) e os demais subsídios sobre o valor do SIC.²⁴

A aplicação desta fórmula implica que quanto mais baixo o valor do SAT (crédito fundiário), maior será o volume de subsídio concedido por família. Além disso, quanto mais baixo o SAT maior será o montante de recursos destinado ao Subprojeto de Investimento Comunitário (SIC).

3.2.3 Processo de seleção de beneficiários

O Programa tem como público-meta os trabalhadores rurais sem terra (assalariados, parceiros, arrendatários) assim como os produtores rurais (proprietários ou não) que não possuem terra suficiente para produzir a subsistência da família. Dentro destas categorias, o Manual de

²³ Em caráter excepcional será admitida a aquisição de imóvel que não atenda a esta exigência desde que a associação decida não fazer o parcelamento formal da propriedade após a liquidação da dívida contraída para sua compra.

²⁴ O valor máximo de subsídio é definido pela fórmula $SS = 6900 - 0,5 CF - 1.300$.

Operações considera elegíveis aqueles que atenderem, simultaneamente, os seguintes requisitos (Buainain *et al.*, op.cit.):

- a) serem produtores rurais sem terra ou proprietários de terra caracterizada como minifúndio;
- b) serem chefe ou arrimos de famílias, inclusive mulher responsável pela família, serem maiores de idade ou emancipados;
- c) terem tradição na atividade agropecuária;
- d) manifestem intenção de adquirir, por compra, através de uma Associação de produtores, propriedade rural que lhes permita desenvolver atividades produtivas sustentáveis;
- e) possam apresentar um ou mais proprietários dispostos a vender-lhes o imóvel negociado previamente nas condições especificadas pelo Programa;
- f) assumam o compromisso de reembolsar as quantias financiadas para a aquisição do imóvel.

Utilizando o arcabouço teórico sobre focalização apresentado no primeiro capítulo, podemos classificar os métodos de focalização adotados pelo Programa da seguinte forma:

- a) Focalização geográfica.

O Programa Cédula da Terra é geograficamente restrito. Em seu primeiro estágio de programa piloto, o PCT foi implementado em apenas cinco estados – Bahia, Minas Gerais, Pernambuco, Ceará e Maranhão – e posteriormente expandido para todo o território nacional (atualmente em 20 estados) sob a denominação de Banco da Terra e Crédito Fundiário, ambos funcionando nos mesmos moldes do PCT.

A escolha dos cinco estados foi sem dúvida baseada na alta concentração de pobreza e agricultores sem-terra nos mesmos, além da experiência do projeto São José no Ceará. Ao que tudo indica, dada a

restrição do Banco Mundial de que o programa, nas condições especiais de financiamento, só poderia ser implementado em áreas de elevada concentração da pobreza rural (Estados do Nordeste, incluindo Norte de Minas, e da Região Norte), a escolha dos estados foi resultado de negociação entre o Governo Federal e os governos estaduais interessados em participar e em condições de oferecer a contrapartida institucional e financeira exigida. É provável que também tenha ocorrido influências políticas na escolha.

Um aspecto bastante interessante do Programa, diz respeito ao caráter descentralizado de todo o processo de implementação. O Governo Federal, responsável pela concepção e negociação do empréstimo junto ao Banco Mundial, estabeleceu apenas os critérios gerais de acesso e as regras básicas de funcionamento do programa. A partir deste marco geral, os estados tiveram ampla liberdade para adaptar, no momento da implementação, as regras do programa de acordo com a visão estratégica de cada um, assim como às diferentes capacidades institucionais. Esta flexibilidade manifesta-se em todas as etapas do fluxograma de operação do programa. Na Bahia, por exemplo, a CAR, instituição responsável pela gestão do programa, conta com escritórios técnicos regionalizados, que atuaram de forma intensiva na ponta nas fases de seleção de terra, mobilização da população local etc. No Ceará o Projeto São José não contava com unidades descentralizadas, mas se apoiava fortemente no IDACE e na capacidade operacional e técnica da Ematerce, então recém reestruturada e em fase de revigoramento. Em Pernambuco o Prorural nem contava com capacidade técnica descentralizada e nem mesmo com a assistência de outras instituições estaduais, que atravessavam momento de crise e reestruturação. No Maranhão as ações do Programa, contraladas desde a capital, relacionavam-se de maneira estreita às recém criadas gerências regionais do governo estadual. Já em Minas Gerais a instituição responsável pela implementação contava com capacidade local e acompanhava de perto as ações do programa.

Essa flexibilidade para adaptar as regras e estratégia do Programa às especificidades estaduais permitiu que cada estado reinterpretasse a etapa de focalização geográfica de maneira particular. Ou seja, cada estado introduziu uma etapa adicional nos critérios de focalização geográfico. No

Maranhão o PCT foi implementado em todos os municípios, sem restrição de acesso ou prioridade. Já no Ceará, a única região excluída formalmente foi a Região Metropolitana de Fortaleza. Na Bahia, a Região Metropolitana de Salvador também foi a única excluída formalmente, todavia, os órgãos estaduais definiram uma lista de municípios que receberia tratamento prioritário dentro do Programa. Em Pernambuco, os únicos municípios elegíveis foram aqueles que também já participavam do Programa de Combate à Pobreza Rural no estado. Por fim, o estado de Minas Gerais implementou uma metodologia de escolha dos municípios bastante complexa. Em primeiro lugar, o PCT foi restrito às regiões norte, noroeste e nordeste do estado. Em seguida, foram eleitos 50 municípios prioritários com base nos seguintes critérios: existência de conflitos agrários, grau de pobreza, existência de sindicatos rurais, capacidade operacional da unidade técnica responsável e interesse das prefeituras e lideranças locais.

b) Focalização por categorias.

Além da focalização geográfica, o PCT também fixou outros critérios que se enquadram na tipologia proposta no primeiro capítulo como focalização por grupo ou categorias²⁵. A principal restrição diz respeito à posse de terras. Para ser elegível, os candidatos não poderiam ou possuir terras ou possuir terra insuficiente para o sustento da família²⁶. Como a implementação do programa foi descentralizada, este é um item de fácil verificação pelos órgãos locais e validação por parte dos associados.

O segundo critério restringe o acesso ao programa a chefes ou arrimos de família (inclusive mulheres responsáveis pela família) de forma a beneficiar um maior número de pessoas. O terceiro critério, ter tradição na atividade agropecuária, visa impedir que pessoas sem experiência com a atividade agrícola venham a usufruir os benefícios concedidos, garantindo assim um melhor aproveitamento dos ativos providos pelo programa. De forma geral, prioridade foi dada a diaristas e produtores

²⁵ Por definição, a focalização geográfica está dentro da focalização por categorias, mas optamos por tratá-las em separado de forma a ressaltar as características específicas de cada.

²⁶ A definição do módulo mínimo obedeceu aos critérios de cada estado.

rurais em situação econômica mais difícil. Este critério é de difícil mensuração (até mesmo por ser bastante vago) e é aí que aparece a grande vantagem da forma associativa e descentralizada adotada. Ao adotar esta abordagem, não somente a averiguação por parte das autoridades se torna mais fácil, mas espera-se que a própria associação restrinja o acesso de pessoas não familiarizadas com o trabalho agrícola, já que as responsabilidades são conjuntas.

c) A avaliação individual/familiar.

A avaliação de renda individual ou familiar também foi utilizada pelo programa, ainda que de forma não muito clara. Os candidatos foram requisitados a apresentar uma declaração de pobreza, mas não houve nenhum controle sobre a renda efetiva dos candidatos, ou mesmo foi estabelecida uma linha de corte. Novamente, temos aqui a importância dos agentes locais e das associações na triagem dos beneficiários. Contudo, a falta de clareza nos critérios (ainda que este seja apenas um dos critérios entre os vários utilizados) nos leva a questionar a eficácia do mesmo.

d) Métodos informais.

Além dos critérios formais de seleção adotados pelo Cédula da Terra, o programa também possui algumas características específicas que funcionam como restrições, ou custos de oportunidade, para possíveis candidatos. Apesar do Programa estar aberto para todas as famílias que se encaixem nos critérios formais de seleção do programa, a participação efetiva está condicionada por uma série de restrições e regras, como fazer parte de uma associação legalmente formada, comprar a terra ao invés de recebê-la do governo, pagar o empréstimo etc. Espera-se que estes critérios sirvam para atrair famílias cujo perfil é mais adequado para aproveitar as oportunidades criadas pelo programa e que sejam capazes e dispostas a cumprir com as obrigações exigidas.

Por outro lado, o mecanismo de seleção foi projetado para reduzir distorções de seleção eventuais. Espera-se que a definição de um teto de financiamento bastante restritivo que cada família pode adquirir evite a

participação de não-pobres, ou seja, também o montante do benefício é um poderoso instrumento para impedir a adesão de pessoas não-necessitadas.

Em resumo, a hipótese de Buainain et alli (1999) e de Sousa Filho (2001) é que a estrutura de governança do programa contém mecanismos para atrair famílias pobres com perfil adequado para explorar as oportunidades abertas a partir do acesso à terra. No entanto, os próprios autores apresentam, já em seus primeiros trabalhos sobre o assunto (ver Buainain et alli 1999b) um conjunto de indagações sobre a aplicabilidade efetiva da estrutura de governança nas condições reais dos estados, e levantam alguns riscos envolvidos na passagem da concepção à realidade. Esses pontos serão retomados mais adiantes, em nossas reflexões finais sobre o funcionamento do mecanismo de seleção. Antes, porém, é interessante apresentar algumas avaliações empíricas dos resultados seletivos do Programa Cédula da Terra em dois momentos da vida do Programa e em dois estudos: o primeiro, realizado na fase inicial de implementação, analisa o perfil dos beneficiários que foram selecionados até dezembro de 1998, e o segundo, incorpora um grupo mais abrangente de beneficiários que entraram no Programa no período Dezembro de 1997 a Julho de 2000.

3.3 1ª Avaliação do Processo de Seleção com base no Estudo de Avaliação Preliminar

A 1ª avaliação do perfil dos beneficiários foi realizada com base nos dados coletados durante a pesquisa de campo realizada pela Fecamp/NEAD em fevereiro de 1999. Esta pesquisa coletou informações sobre uma amostra de 222 beneficiários do PCT distribuídas nos cinco estados onde o Programa foi implementado. Essa amostra foi planejada para representar, de forma consistente, a população total de beneficiários do Programa nos cinco estados que aderiram até dezembro de 1998.

A avaliação do processo de seleção foi realizada inicialmente por Buainain *et alli* (1999a)²⁷, Buainain *et alli* (1999b) e aprofundada por

²⁷ A Autora participou desta pesquisa e trabalhou diretamente na parte relacionada à avaliação da seleção.

Homem de Mello (2000) e Sousa Filho (2001), e baseou-se em dois instrumentos: análise do perfil dos beneficiários a partir de indicadores de estatística descritiva e análise econométrica do processo de seleção.

3.3.1 Estatística Descritiva

A estrutura etária obtida é consistente com o perfil esperado de um programa desta natureza, o qual requer tempo e dedicação para sua maturação (Tabela 13). A idade média dos beneficiários foi de 39,4 anos de idade (entre 37,6 e 41,2 anos com intervalo de confiança de 90%). A maioria da população é jovem, sendo que 53,3% se encontram entre 18 e 40 anos de idade e apenas 3,8% se encontram acima de 61 anos. As famílias também são bastante jovens, fato confirmado pela alta porcentagem de crianças abaixo de 14 anos em relação ao total familiar. Esta porcentagem sobe para 51,8% quando são incluídos membros entre 15 e 20 anos de idade.²⁸

Tabela 13: Indicadores demográficos dos beneficiários

Indicadores	Valor	Desvio Padrão	Intervalo de Confiança ⁽¹⁾	
			Limite Inferior	Limite Superior
Aspectos Demográficos				
Idade Média (anos)	39,4	1,1	37,6	41,2
Homens (%)	88,2	2,9	83,3	93,0
Mulheres (%)	11,8	2,9	7,0	16,7
Idade				
Até 21 anos	2,7	(2)	(2)	(2)
Entre 22 e 40 anos	56,6	4,5	46,3	60,9
Entre 41 e 60 anos	39,9	4,3	32,8	47,0
Acima de 61 anos	3,8	(2)	(2)	(2)

Fonte: Buainain *et alli*, 1999a.

⁽¹⁾ Intervalo com 90% de confiança

⁽²⁾ O reduzido número de observações não permite estabelecer um intervalo de confiança

O nível educacional dos beneficiários é relativamente baixo: 31,7% da amostra são considerados analfabetos (Tabela 14). Se somarmos a

²⁸ Navarro (1998) afirma que a viabilidade do Programa exige uma intensa participação de jovens agricultores, e levanta a crítica de que o PCT não estava atraindo famílias jovens. Os dados obtidos na pesquisa não sustentam tal crítica.

estes, aqueles que apenas sabem ler e escrever (que representam 4,5% do total), temos um grupo de 36,2% do total. O grupo mais numeroso (47,1%) freqüentou os primeiros anos de escola (1ª a 4ª série) e apenas 3 beneficiários possuem educação superior.

Tabela 14: Nível Educacional dos Beneficiários

Indicadores	Valor	Desvio padrão	Intervalo de confiança ⁽¹⁾	
			Limite inferior	Limite superior
Nível educacional do beneficiário				
Analfabeto (%)	31,7	4,0	25,2	38,2
Lê e escreve (%)	4,5	(2)	(2)	(2)
Pré-escola (%)	0,7	(2)	(2)	(2)
1ª a 4ª série (%)	47,1	4,5	39,7	54,5
5ª a 8ª série (%)	13,1	3,4	7,5	18,7
Ensino médio ou superior (%)	3,0	(2)	(2)	(2)

Fonte: Buainain *et alli*, 1999a.

(1) Intervalo com 90% de confiança

(2) O reduzido número de observações não permite estabelecer um intervalo de confiança

A pesquisa coletou informação sobre a ocorrência de qualquer doença crônica e suas conseqüências danosas para a capacidade de trabalho dos beneficiários. Um número insignificante de beneficiários indicou a presença de doença crônica que haveria afetado a capacidade para trabalho no ano anterior. Esta resposta deve ser analisada com grande cuidado, uma vez alguns beneficiários poderiam ter omitido a existência de alguma doença. A maioria mencionada foi relacionada a ocorrências em membros familiares, especialmente as esposas e as crianças pequenas. As principais doenças mencionadas foram relacionadas a problemas de circulação sanguínea, de coluna, alergias e bronquites.

Tentou-se traçar um perfil detalhado da ocupação dos beneficiários antes de entrar no Programa, assim como também da história profissional e de migração. A ocupação prévia dos beneficiários e história de migração é uma característica importante para diferenciar os beneficiários dos não-

beneficiários, como será mostrado adiante. Os resultados principais estão resumidos na Tabela 15.

Tabela 15: Ocupação Prévia dos Beneficiários

Indicadores	Valor	Desvio padrão	Intervalo de confiança ⁽¹⁾	
			Limite inferior	Limite superior
Ocupação do beneficiário antes de entrar para o programa				
Proprietário (%)	7,1	2,2	3,5	10,8
Não proprietário (%)	54,2	3,6	48,3	60,0
Extrativismo (%)	7,1	1,8	4,2	10,0
Atividades mais qualificadas (%)	6,7	2,0	3,3	10,0
Diarista (%)	55,5	3,9	49,0	62,0
Frente de emergência (%)	5,9	1,5	3,5	8,4
Ocupações não agropecuárias (%)	11,9	3,4	6,4	17,5
Comerciante (%)	3,9	(2)	(2)	(2)
Dona de casa (%)	2,0	(2)	(2)	(2)
Ocupações especiais (%)	2,5	(2)	(2)	(2)
Sem ocupação (%)	0,5	(2)	(2)	(2)
Local de trabalho do beneficiário				
Zona rural (%)	88,9	2,7	84,5	93,2
Zona urbana (%)	8,5	2,3	4,7	12,3
Zonal rural e urbana (%)	2,6	(2)	(2)	(2)

Fonte: Buainain *et alli*, 1999a.

(1) Intervalo com 90% de confiança

(2) O reduzido número de observações não permite estabelecer um intervalo de confiança

Quase 90% dos beneficiários têm trabalho rural, 8.5% trabalho urbano e 2.6% têm ambas as ocupações. Considerando que esta informação refere-se à última ocupação antes de entrar no Programa, não é possível deduzir que aqueles que declararam trabalho urbano não tiveram experiência com agricultura. Porém, é possível indicar muitos beneficiários foram forçados a procurar ocupações em áreas urbanas devido ao longo período de seca que devastou a região ao longo de 1998.

A maioria de beneficiários tem mais de uma ocupação. A mais freqüente é a de diaristas, produtores rurais que trabalham em parcelas pequenas de terra própria, terra arrendada, ou algum tipo de parceria.

Muitos produtores que estavam trabalhando em terra própria na realidade estavam trabalhando na terra dos pais ou sogros, ou em terra herdada sem a devida documentação legal. O arranjo de posse mais comum em áreas secas era a cessão de terra em troca do plantio de pasto ou cactos de palma; em áreas mais úmidas era comum a divisão do produto obtido. Alguns casos de pagamento fixo, em dinheiro, foram observados.

Calcula-se que 7.1% dos beneficiários de Programa são os proprietários de terras. A maioria deles era formada por pequenos proprietários e minifundistas que trabalham como diaristas, sócios e inquilinos em terra de outra pessoa, e até mesmo em frentes de emergência. Só 2.7% não tiveram outra ocupação. A amostra registrou dois varejistas: uma pessoa possuiu um bar e a outra vende cereais.

O grupo de não-proprietários inclui 54.2% da amostra, enquanto os diaristas são 55.5%. Os salários deste grupo variam de R\$4.50 para R\$5.50 por dia. É importante notar que ninguém declarou ter trabalhado todos os dias da semana. A resposta modal era três dias por semana em “meses bons”.

Aproximadamente 12% da população declarou atividades não-agrícolas nas quais estão incluídas as atividades de pedreiro, costureira, marceneiro, barbeiro, vendedor, fabricante de tijolo, guarda e funileiro. Alguns indivíduos deste grupo estavam trabalhando em áreas rurais, enquanto outros estavam trabalhando em áreas urbanas.

O grupo de “alta qualificação” (o motorista de trator, motorista, pastor, serrador) representa cerca de 6.7% da amostra. Eles trabalharam como os fazendeiros não-proprietários e trabalhadores diaristas rurais. Poucos deles migraram para outras áreas, especialmente para áreas urbanas. Muito poucos tiveram qualquer experiência com empreendimentos rurais (ou até mesmo urbanos) antes de entrar no Programa. A maioria deles vem de meio rural, seus pais eram os fazendeiros na mesma localidade ou áreas próximas; poucos mencionaram outra experiência profissional fora a de produtor/trabalhador rural antes de entrar no Programa. Nestes casos, foram mencionados: pedreiros, guardas, oficiais públicos, assistente de mecânica, motorista de caminhão e ajudantes gerais.

Foi feita uma tentativa de examinar a fonte de renda dos beneficiários antes de entrar no Programa. As dificuldades são incontáveis: os beneficiários não fazem um registro contábil; a maioria das famílias estava em transição da situação anterior para a de beneficiário do Programa; havia muitos casos de trabalho eventual; e o ano de 1998 poderia ser caracterizado como atípico, uma vez que a produção e renda foram reduzidas devido a perdas de colheita ou condições de tempo inadequadas para plantio. Também, em 1998, muitos trabalhadores tiveram dificuldades em achar ocupação, tendo que contar com trabalhos em frentes de emergência.

Somente a renda total monetária pode ser calculada, uma vez que dados em despesas de contribuição não estavam disponíveis. A produção de subsistência, não declarada ou produção comercializada não evidente, não foi levada em conta na estimativa de renda. A cesta básica provida pelo governo foi convertida em valor monetário e somada à renda. Este procedimento permitiu identificar o papel de doações para a população durante anos de seca.

Tabela 16: Renda dos Beneficiários

Indicadores	Valor médio	Desvio padrão	Intervalo de confiança ⁽¹⁾	
			Limite inferior	Limite superior
A. Renda do beneficiário (R\$)	958,6	118,1	764,9	1152,4
A1. Renda do trabalho fora do estabelecimento (R\$)	478,1	74,7	355,7	600,5
A2. Renda total das atividades agropecuárias (R\$)	340,2	78,0	212,2	468,1
Produção do quintal (R\$)	34,3	11,9	14,8	53,8
Produção animal (R\$)	9,9	4,8	2,1	17,8
Arrendamento de animais (R\$)	(v.a.)	(v.a.)	(v.a.)	(v.a.)
Produção vegetal (R\$)	221,8	66,8	112,2	331,4
Renda de outras propriedades e terras arrendadas (R\$)	74,1	39,8	8,9	139,4
A3. Renda financeira (R\$)	16,8	18,0	0,0	46,3
A4. Outras rendas (R\$)	93,7	34,4	37,3	150,2
A5. Aposentadoria do beneficiário (R\$)	29,8	16,0	3,6	56,0
B. Renda do cônjuge (R\$)	207,4	48,9	127,2	287,6
C. Demais rendas da família (R\$)	891,8	106,6	716,9	1066,7
C1. Renda do trabalho fora dos membros residentes (R\$)	245,3	68,8	132,5	358,2
C2. Aposentadoria dos membros da família (R\$)	145,4	56,9	52,0	238,8
C3. Outros auxílios recebidos pela família (R\$)	501,1	61,7	399,9	602,2
Contribuição de familiares não residentes (R\$)	79,2	33,6	24,2	134,3
Doações recebidas pela família (R\$)	62,7	12,9	41,5	83,9
Auxílios de programas sociais (R\$)	359,2	47,3	281,6	436,7
D. Renda da família I [A + B] (R\$)	1166,0	125,0	961,0	1371,1
E. Renda da família II [A + B + C1 + C2] (R\$)	1556,8	156,3	1300,4	1813,1
F. Renda da família III [A + B + C] (R\$)	2057,8	159,8	1795,8	2319,8

Fonte: Buainain *et alli*, 1999a.

⁽¹⁾ Intervalo com 90% de confiança

(v.a.) Valores ausentes

A renda média obtida para os beneficiários foi de R\$958,64 para o ano de 1998, incluindo: renda gerada por trabalho fora da propriedade e por atividades agrícolas; renda financeira; pensões; outras rendas obtidas através de vendas de produtos não-agrícolas, atividades comerciais e arrendamento de máquinas e equipamentos (Tabela 16). Se tomarmos como base o limite superior do intervalo de confiança para esta média, obtemos uma renda mensal média de R\$92,00 que é equivalente a 73% do salário mínimo nacional na época.

Aproximadamente, metade (entre 43% e 52%) da renda de beneficiário vem de trabalho de fora da propriedade. A renda obtida de atividades agrícolas é o segundo componente em ordem de importância, contribuindo com 27% a 40%. Tomando o limite superior como base para cálculo, teríamos uma renda mensal de apenas R\$39,00, ou menos que 1/3 do salário mínimo. Esta contribuição não representa a renda típica de atividades agrícolas para estas pessoas, especialmente em áreas dos estados do Ceará, Pernambuco e Bahia que foram fortemente devastadas por um período longo de seca.

Considerando todas as fontes de renda indicadas na Tabela 16, calculamos uma renda média familiar de R\$ 2.057,00, em 1998. A renda familiar mensal média foi R\$ 171,40. Considerando que o número médio de pessoas residentes em cada família é 5,2, uma renda per capita de R\$ 32,90 é obtida. Tomando o limite superior, a renda anual média seria R\$ 2.319,81, com uma renda mensal de R\$193,00 por família e uma renda per capita mensal de R\$ 39,00. Considerando estes valores, não há nenhuma dúvida que a população de beneficiário é pobre, certamente em níveis abaixo da linha de pobreza para estes estados; até mesmo se levarmos em conta uma possível subestimação da renda.

Porém, é importante avaliar se a pobreza é uma característica dos beneficiários ou uma característica prevaiente das regiões onde o Programa foi implementado. Desde já se pode adiantar que é verdadeira a segunda hipótese, ou seja, a pobreza não apenas é característica das regiões como conforma o primeiro critério de seleção geográfica das áreas de atuação do Programa. Além disso, a baixa renda é um dos critérios de elegibilidade das famílias. Uma questão que emerge é até que ponto a preocupação de prestar assistência aos pobres, definindo critérios de elegibilidade, altera o foco e o processo de seleção do programa nos vários estados? Esta pergunta será avaliada na próxima seção pela análise comparativa dos indicadores socio-econômicos dos beneficiários do Cédula com os beneficiários potenciais do Programa.

3.3.2 Análise Econométrica.

Uma avaliação completa do processo de "focalização" do Programa Cédula da Terra deveria abranger não só a caracterização do público alvo,

mas também as questões relacionadas a seu desempenho. Como não existem dados que permitam, a partir do levantamento de campo realizado pela pesquisa em que se baseia o presente trabalho, avaliar o desempenho do grupo que selecionado para o programa, procurou-se uma estratégia de comparação com o segmento da população rural que apresentasse algumas características fundamentais próximas àquelas que a pesquisa identificou como sendo a dos beneficiários do PCT.

A estratégia utilizada consta do trabalho de Souza-Filho *et al.*(2001), que comparou os resultados da amostra do PCT, significativa nos cinco estados em que o programa foi instalado, com os dados da PNAD rural para essa mesma região. A idéia fundamental foi testar, por meio de um modelo Logit, as diferenças entre os beneficiários e não-beneficiários, para algumas variáveis de importância para a análise da focalização. Aqueles que escolhem o programa Cédula da Terra podem ser identificados por algumas características sócio-econômicas, que também sintetizam uma história de vida e escolhas feitas no presente e passado? Existe um grupo que pode ser identificado como beneficiário do Programa Cédula da Terra?

A escolha das variáveis seguiu fundamentalmente os critérios utilizados em muitos trabalhos de avaliação das características das populações rurais (Haddad *et alli*, 1995, por exemplo): gênero, migração, renda, número de membros do domicílio que fazem parte da PEA, razão de dependência (proporção de crianças por domicílio), bens duráveis, ativos, educação e localização da residência (se em algum imóvel rural ou em uma localidade da zona rural). Suas definições específicas são apresentadas no Quadro 1.

Quadro 1: Definição das variáveis independentes

GÊNERO	Variável dummy que indica gênero, assume o valor de 1 se o chefe do domicílio for mulher e 0 caso contrário
MIGRAÇÃO 1	Variável dummy que indica há quanto tempo o beneficiário vive no mesmo município. Assume o valor de 1 caso o beneficiário viva continuamente no mesmo município há até 4 anos, 2 para até 9 anos, 3 para até 10 anos ou mais e 4 caso tenha vivido no mesmo município desde que nasceu.
MIGRAÇÃO 2	Variável dummy que indica há quanto tempo o beneficiário vive no mesmo estado. Assume o valor de 1 caso o beneficiário viva continuamente no mesmo estado há até 4 anos, 2 para até 9 anos, 3 para até 10 anos ou mais e 4 caso tenha vivido no mesmo estado desde que nasceu.
RENDA	Renda total domiciliar
ADULTOS	Número de total de indivíduos entre 14 e 60 anos por domicílio
CRIANÇAS	Proporção de crianças em idade escolar (abaixo de 14 anos) em relação ao total de moradores por domicílio.
BENS	Variável dummy que indica a existência de bens duráveis no domicílio. Assume o valor de 1 caso o domicílio possua um conjunto de bens duráveis (TV, geladeira e forno) e 0 caso contrário.
ATIVOS	Variável dummy que indica posse de um conjunto de ativos. Assume valor 1 se o domicílio possui algum tipo de imóvel (casa, terreno, terras) e 0 caso contrário
EDUCAÇÃO	Variável dummy que indica escolaridade. Assume o valor 1 se o chefe do domicílio é analfabeto, 2 caso tenha entre 1 e 2 anos de estudo, 3 caso tenha entre 4 e 7 anos, 4 para 8 a 10 anos e 5 para 11 anos ou mais.
VILAREJO	Variável dummy que indica a localização do domicílio. Assume o valor 1 caso o domicílio se encontre num vilarejo rural e 0 caso contrário.

Fonte: Buainain *et alli*, 1999a.

As variáveis escolhidas procuram indicar características das famílias que podem caracterizar o grupo de beneficiários vis a vis a população pobre que teoricamente poderia participar do Programa; procurou-se, também, selecionar características que podem afetar o desempenho das famílias como beneficiárias do programa.

A variável GÊNERO, que indica o sexo do beneficiário, foi incluída devido à importância da “questão de gênero” no processo da reforma agrária. Vários trabalhos têm apontado que as mulheres vêm sendo negativamente discriminadas como titulares de benefícios, já que a maioria dos assentados são homens (citar nosso trabalho). A concessão formal do benefício aos homens, em particular no caso de famílias constituídas de maneira informal, acaba gerando resultados negativos

quando ocorre ruptura dos laços, pois a mulher e os filhos são abandonados sem direitos. No caso do Cédula, cujo acesso à terra é diferente do modelo tradicional, a hipótese mais provável é que haja até mesmo um reforço do homem como titular, já que vários trabalhos apontam que a esfera de atuação da mulher é o lar e é o homem que representa a família junto ao mundo exterior.

A duas variáveis relacionadas à experiência de migração têm um papel duplo. De um lado, busca caracterizar em que medida o programa está atraindo famílias de outras localidades, que se mudam dos locais de origem para obter terra. Sabe-se que no caso dos assentamentos tradicionais, isto tem ocorrido de forma crescente devido à mobilização de famílias sem terra de várias regiões para realizar ocupações de propriedades. De outro lado, a experiência de migração é considerada como *proxy* para um conjunto de características não observáveis e que poderiam ser desejáveis, entre as quais empreendedorismo, iniciativa e vivência.

A variável RENDA tem um papel discriminatório, e ao mesmo tempo carrega a hipótese que o Cédula, por suas características, estaria atraindo os pobres com nível de renda mais elevado. Já a variável ADULTOS tem também um sentido discriminatório (que faixa etária de população o programa está atraindo?) e carrega duas hipóteses: de um lado, a de que o Programa atrairia famílias mais jovens que famílias cujo chefe tem idade mais avançada, e de outro que a proporção de adultos na família afeta o desempenho na medida em que eleva a capacidade de trabalho e reduz as despesas com o sustento de pessoas fora de idade de trabalhar, facilitando, portanto, tanto a geração de riqueza como de excedente acumulável. Este último aspecto é também captado pela variável CRIANÇAS.

As variáveis BENS e ATIVOS procuram identificar o perfil patrimonial da população que está buscando o programa. Também aqui caberia a hipótese de que o Cédula atrairia famílias com maior dotação patrimonial que a média dos pobres, e que isto é desejável na medida em que facilitaria o deslanche dos projetos já que as famílias poderiam canalizar mais recursos para a acumulação produtiva que para atender carências muito básicas.

A variável EDUCAÇÃO é chave para identificar a existência se de fato é possível falar em grupo de beneficiários do Cédula. A hipótese, neste caso, é que o Cédula também estaria atraindo famílias com nível de educação mais elevado que a média dos pobres, e que este é um atributo desejável devido à associação reconhecida entre educação e capacidade para gerar renda.

Finalmente, a variável VILAREJO procura avaliar o local de moradia da população beneficiária: onde o Programa tem maior impacto, em populações que habitam as periferias das cidades, em populações que habitam vilarejos ou que se encontram dispersas em fazendas na área rural? A hipótese é que o programa tem maior atratividade para famílias que vivem em pequenas comunidades rurais, caracterizadas como vilarejos ou povoados, e que este também é um atributo desejável.

Os dados referentes à amostra do PCT foram transformados visando a compatibilização com as informações disponíveis na PNAD, referentes às perguntas válidas para setembro de 1997. Mesmo assim, continuam válidas as críticas aos dados de renda da PNAD rural. Os resultados apresentados adiante permitirão comprovar que a variável renda não é fundamental para discriminar o beneficiário com maior "risco" de escolher o programa.²⁹

Espera-se que algumas variáveis expliquem a propensão ao risco de pertencer ao PCT e que com isso se obtenha uma interpretação sobre o

²⁹ Ver o trabalho de Souza-Filho *et alii* (2001) para uma análise dos procedimentos utilizados para a construção das variáveis utilizadas no modelo. É importante perceber que a faixa de renda referente ao truncamento dos dados da PNAD compreende os estratos de renda familiar abaixo de R\$ 240 mensais, limite para a elegibilidade do programa. Isso reduz a importância dessa variável para a caracterização do potencial beneficiário e atenua as críticas ao uso da variável renda com base nos dados da PNAD.

processo de focalização, que como vimos, é um misto de diversos métodos de focalização.³⁰

Os dados da PNAD e dos beneficiários do PCT não são inteiramente comparáveis, por esta razão as variáveis independentes foram definidas não somente de acordo com as hipóteses do processo de seleção, mas também com base em dados comparáveis. Como estamos interessados em avaliar o processo de seleção, todos os dados dos beneficiários do PCT referem-se ao período anterior à sua entrada no programa. Os resultados obtidos do ajuste do modelo Logit são apresentados na Tabela 17. As variáveis independentes foram controladas para evitar correlação bivariada. Utilizou-se o *likelihood ratio* (LR) para testar as hipóteses de que todos os coeficientes são iguais a zero. O valor restrito do log likelihood obtido foi de -771,4389 e o não restrito -650,0815. A estatística do teste LR é então 241,7148. Com dez graus de liberdade, o valor crítico ao nível

³⁰ O modelo Logit parte da criação de uma variável dicotômica, y_i^* , que assume valor zero quando o indivíduo não pertence ao PCT e um quando pertence. (O processo amostral resultou em 200 beneficiários e 3.383 não-beneficiários, assumindo-se que os 200 beneficiários não faziam parte da amostra da PNAD. A variável dependente é explicada por um conjunto de variáveis independentes, segundo descrevemos acima, que são *proxies* para testar se realmente existe uma "propensão" diferencial ao risco de pertencer ao PCT em relação a não pertencer. O conjunto de variáveis independentes do modelo é dado pelo vetor $\mathbf{X}$, como mostra a equação (1) abaixo.

$$y_i^* = \beta' \mathbf{X} + u_i \quad i = 1, \dots, N \quad (1)$$

A construção da variável dicotômica segue o procedimento apontado em (2) a seguir.

$$y_i = 1 \text{ if } y_i^* > 0 \quad (2)$$

$$y_i = 0 \text{ caso contrário}$$

e

$$\begin{aligned} Pr(y_i = 1) &= Pr(y_i^* > 0) = Pr(u_i > -\beta' X_i) = 1 - F(-\beta' X_i) \\ &= F(\beta' X_i) \end{aligned} \quad (3)$$

onde F é uma função de distribuição acumulada para u e assume-se uma distribuição simétrica. Usando o método de máxima verossimilhança, as estimativas dos parâmetros de β são obtidos. Para o modelo Logit, uma distribuição logística é escolhida para $F(\beta' X)$. Assim, no modelo Logit temos:

$$Pr(y_i = 1) = \frac{e^{\beta X}}{1 + e^{\beta X}} = \Lambda(\beta' X) \quad (4)$$

onde Λ denota uma função de distribuição acumulada logística.

de significância de 5% é 18,31, rejeitando assim a hipótese conjunta de que os coeficientes para o conjunto de variáveis é igual a zero.

Tabela 17: Modelo Logit—Coeficientes e Efeitos Marginais

Variáveis	Coeficientes	P[Z>=z]	Efeito Marginal	P[Z>=z]
Constante	-3,8989	0,00000	-0,12795	0,00000
Migração 1	-0,51246	0,00000	-0,016818	0,00000
Migração 2	0,18019	0,08884	0,0059135	0,0887
Vilarejo	1,385	0,00000	0,045454	0,00000
Renda	-0,000093341	0,25616	-3,0633E-06	0,25732
Crianças	1,3871	0,00022	0,045523	0,00016
Adultos	0,47304	0,00000	0,015524	0,00000
Bens	0,88225	0,00003	0,028954	0,00004
Ativos	-1,0393	0,00000	-0,034107	0,00000
Educação	0,36885	0,00005	0,012105	0,00005
Genêro	0,088639	0,75665	0,002909	0,75697

Fonte: Buainain *et alli*, 1999a.

O modelo assume e testa algumas proposições derivadas das intenções declaradas dos formuladores do Programa já apresentadas anteriormente.

Começaremos com aspectos relacionados à história passada dos beneficiários. A estrutura de governança do Programa foi estabelecida com intuito de selecionar pessoas locais que supostamente teriam relações mais próximas com proprietários de terras, melhor acesso a redes de relações sociais e informações do mercado local de terras. Outra característica desejável dos beneficiários é "experiência de vida" e liderança que os tornem propensos a lidar com circunstâncias desafiadoras.

Foram usadas três variáveis para conferir esta hipótese: MIGRAÇÃO 1, MIGRAÇÃO 2 e VILAREJO. Assume-se que um indivíduo obtém experiência de vida através da migração. Esta suposição é reforçada pelo estudo de Menezes (1997), no qual demonstra que trabalhadores rurais do Nordeste, quando migraram para o Sudeste adquiriram experiência no mercado de trabalho sindicalizado e muitos, ao retornar para o Nordeste, se tornaram líderes de trabalhadores.

MIGRAÇÃO 1 indica se eles são habitantes locais, de acordo com o tempo que viveram no município. Também permite examinar se eles migraram dentro do estado. MIGRAÇÃO 2 indica se eles são os habitantes locais no nível estadual e se migraram nacionalmente. O sinal do coeficiente de MIGRAÇÃO 1 é negativo, o que indica que quanto mais tempo um indivíduo viver no mesmo município, menor sua probabilidade de ser beneficiário do PCT. Um sinal positivo foi encontrado para o coeficiente de MIGRAÇÃO 2, indicando que aumento no tempo vivido no mesmo estado aumenta a probabilidade de pertencer ao grupo de beneficiários. Estas duas variáveis indicam que o Programa está selecionando pessoas que são locais a nível estadual, mas que migraram dentro deste. Com já se comentou atrás, ambas as características são desejáveis uma vez que se supõe que com isto eles têm acesso melhor a informação sobre mercado de terra regional, e são mais integrados a redes sociais locais que estranhos. A migração, até mesmo em curtas distâncias, pode ser levada como indicação de "experiência de vida".

A variável VILAREJO retrata duas possíveis conclusões, já pré-anunciadas. Primeiro, supõe-se que habitantes de vilarejos rurais tenham melhor acesso à informação e mais "experiência de vida" do que indivíduos que habitam em propriedades rurais. O sinal positivo e a alta significância de VILAREJO confirmam que o Programa tende a selecionar as pessoas mais experientes entre aqueles restritos pela imposição de um nível de renda de até R\$ 240,00 mensais. Em segundo lugar, os habitantes de vilarejos rurais, a este constrangimento de nível de renda, são geralmente trabalhadores rurais e produtores sem terra; ou seja, são o público-alvo do Programa. O sinal positivo do coeficiente de VILAREJO confirma que o mecanismo de seleção está trabalhando nesta direção.

O próximo passo é examinar se a renda prévia do beneficiário está afetando sua decisão de entrar no Programa. O coeficiente da variável RENDA apresentou baixo nível de significância de forma que esta variável não pode ser usada para distinguir os beneficiários de não-beneficiários neste modelo. Na realidade, pode-se dizer que a amostra é como um todo truncada a um baixo nível de renda, dada que um limite de renda (R\$ 240.00 por mês) foi imposta na sub-amostra de não-beneficiários, que é o mesmo critério imposto pelo Programa. Assim, poder-se-ia esperar que

a variável RENDA não seria uma boa variável de predição de comportamento, pois a faixa de variação desta variável é bastante estreita e se encontra nos níveis mais baixos da pirâmide social. Desta forma somente podemos concluir que o critério de seleção por renda funcionou de forma satisfatória.

Uma pergunta que pode ser levantada na análise é se há uma percepção, por parte dos beneficiários e associados, de um perfil familiar desejável. O número de associados e composição domiciliar deve ser coerente com o duplo objetivo de alívio de pobreza e sustentabilidade do projeto. Governos locais adotaram o número de membros familiares como critério de adesão, com o intuito de beneficiar o maior número possível de pessoas. Afora os objetivos sociais, este critério de seleção tem efeitos sobre a futura produção domiciliar. Por um lado, poderia indicar a existência de um grande número de adultos no domicílio que representariam mão-de-obra suficiente para o êxito do projeto. Por outro lado, famílias com uma porcentagem alta de crianças em idade escolar teriam baixa provisão de mão-de-obra e um alto nível de despesa com indivíduos não-produtivos.

Duas variáveis foram usadas no modelo para tratar do assunto: CRIANÇAS e ADULTOS. Os coeficientes de ambas variáveis foram positivos e significativos. A conclusão que se pode tirar é que as famílias de beneficiário têm número maior de sócios adultos, o que é positivo para seu sucesso, mas também têm proporção mais alta de crianças. Este fato pode funcionar no sentido de conter o investimento durante os primeiros anos de existência, que é exatamente o período em que deveria ocorrer a acumulação de capital para aumentar a produtividade de terra. Porém, no futuro, quando as crianças se tornarem adultas, estes domicílios terão provisão uma boa de mão-de-obra.

Um dos objetivos da análise da seleção era conferir em que medida o Programa havia selecionado pessoas com relativas posses, produtivas ou não, entre o público-alvo. Infelizmente, a PNAD não fornece boas informações sobre o assunto. Porém, o coeficiente de duas variáveis (BENS e ATIVOS) pode ser testado e algumas conclusões foram levantadas. O sinal negativo do coeficiente de ATIVOS indica que os beneficiários são menos dotados em termos de um conjunto de ativos (uma casa, imóvel, ou

terra). O sinal positivo do coeficiente de BENS, porém, indica que eles não se encontram no limite extremo de pobreza. Estes resultados indicam que o Programa selecionou pessoas que não puderam acumular ativos, mas que através de sua renda, possuem um conjunto de bens domésticos duráveis. O fato de eles tenderem a morar em vilarejos rurais contribui para explicar isto. Há melhor acesso a fontes de energia e a um estilo de vida moderno. Também o melhor nível de educação, como será demonstrado abaixo, influencia o padrão de consumo destas pessoas, que está baseado em um conjunto bens duráveis e não-duráveis. Por exemplo, uma geladeira permite maior diversificação no consumo de comida, e a televisão permite melhor acesso a informação, além de induzir o consumo de outros bens.

Uma característica desejável dos beneficiários é melhor educação, já que um maior nível de escolaridade é normalmente relacionado à exploração agrícola eficiente. A literatura sobre o assunto mostrou que um nível alto de educação é correlacionado a melhor acesso à informação e integração social (veja o Souza Filho (1997) para uma revisão). Estas são características esperadas dos beneficiários do Programa (ser associado é uma condição para participar no Programa). A alta significância do coeficiente EDUCAÇÃO confirma esta hipótese. Também, mostra que a estrutura de governança do Programa pôde selecionar as pessoas que estão em melhor condição de ter sucesso.

Finalmente, o modelo testou se o processo de seleção é viesado com respeito ao gênero. A baixa significância do coeficiente de GÊNERO mostra que este não é o caso aqui.

3.4 2ª Avaliação do Processo de Seleção: PCT versus Incra

Em 2002 Buainain *et al.* realizaram novo exercício com o objetivo de caracterizar, de forma comparativa, a população beneficiária dos programas do Incra e do Cédula da Terra, os quais, como já se mencionou, têm concepções, estruturas de governança e mecanismos de seleção distintos. A hipótese básica é que as diferenças entre os dois programas se refletiriam no perfil da população beneficiária de cada um, ou seja, que

cada programa estaria atraindo e selecionando, dentre os pobres, famílias dotadas de características sócio-econômicas diferenciadas.³¹

Novamente, tentou-se mostrar que os mecanismos de seleção do Programa Cédula da Terra estariam selecionando beneficiários cujo perfil seria mais adequado para desenvolver atividades agropecuárias e mais aptos para cumprir suas obrigações contratuais.

Para tal, a população de beneficiários dos dois programas foi caracterizada através da utilização de recursos econométricos que podem ser complementados e/ou referenciados com os resultados da análise descritiva das variáveis. No trabalho, buscou-se identificar possíveis características distintivas entre os beneficiários do PCT, Incra e público-alvo em geral, as quais poderiam refletir as diferenças na concepção dos programas.

O processo de seleção nos programas (PCT e INCRA) foi avaliado por meio de modelos logit binário³², cujos dados foram obtidos a partir de 3 amostras:

1 – *Amostra PCT*: realizada em áreas rurais das cinco Unidades da Federação (Maranhão, Ceará, Pernambuco, Bahia e Minas Gerais), correspondendo a 659 domicílios.

2 – *Amostra INCRA*: realizada em áreas rurais das cinco Unidades da Federação (Maranhão, Ceará, Pernambuco, Bahia e Minas Gerais), correspondendo a 684 domicílios.

3 – *Amostra PNAD*: seleção de 2994 domicílios a partir da PNAD-1999, considerando-se as mesmas UFs e os critérios de participação no programa (PCT). Varias questões do questionário foram construídas com o objetivo de serem compatíveis com questões das PNADs, tornando possível fazer o pareamento das variáveis, com alguns procedimentos de ajuste.

A separação dos domicílios da PNAD foi realizada de acordo com os critérios de elegibilidade definidos pelo Programa Cédula da Terra:

³¹ Ver Buainain et al. (2002) e Neder et al. (2003) para detalhes sobre os procedimentos técnicos adotados nesta análise.

³² Para mais detalhes sobre a construção do modelo utilizado, ver seção 6.3 de Buainain et al. (2002).

a) A principal atividade do beneficiário deve estar na produção agropecuária

b) A renda familiar não deve ser superior a R\$ 240,00

c) O beneficiário deve ter entre 18 e 60 anos (inclusive).

Os modelos logit estimados foram construídos a partir de uma matriz 4337 linhas (casos) e 24 variáveis consideradas representativas das principais características da população, compreendendo dados sobre idade dos participantes, moradia, emprego, migração, entre outras, conforme tabela 18 abaixo.

Tabela 18: Variáveis utilizadas nos modelos.

Variável	Designação	Valores
Q6COD	Unidade da Federação	
Q3	Grupo amostral	1 = PCT; 2 = INCRA; 0 = PNAD
IDADE	Idade do entrevistado	variável intervalar
SEXO	Sexo do entrevistado	1 = masculino; 0 = feminino
VILLAGE1	Representa a localização da moradia em áreas urbanas ou rurais	0 = se a família morava em área estritamente rural antes de ingressar no projeto; 1 = se morava em povoado localizado em áreas rurais; 0 = se morava em área urbana
VILLAGE2	Representa a localização da moradia em áreas urbanas ou rurais	0 = se a família morava em área estritamente rural antes de ingressar no projeto; 0 = se morava em povoado localizado em áreas rurais; 1 = se morava em área urbana
AGUACAN	Água encanada	1 = se a moradia tinha água encanada em pelo menos um cômodo; 0 = em caso contrário
BANHEIRO	Banheiro	1 = se na moradia havia banheiro/sanitário; 0 = em caso contrário
LIXO	Lixo	1 = se o lixo do Domicílio era coletado (direta ou indiretamente) 0 = em caso contrário
ELETRICA	Energia elétrica	1 = se a fonte de iluminação do domicílio era elétrica 0 = em caso contrário
RDEPEN	Razão de dependência	relação menores de 14 anos / número total de moradores por domicílio
MIGRAUF	Tempo ininterrupto de moradia na UF	1 = de 0 a 4 anos; 2 = de 5 a 9 anos; 3 = 10 anos ou mais 4 = nunca migrou
MIGRAMUN	Tempo ininterrupto de moradia no município	1 = de 0 a 4 anos; 2 = de 5 a 9 anos; 3 = 10 anos ou mais 4 = nunca migrou
ANOSSEFA	Média de anos de estudo no domicílio	variável quantitativa discreta
ANOSEST	Anos de estudo do entrevistado	variável quantitativa discreta
NPORCOM	Nº de pessoas por cômodo no domicílio	variável intervalar
QUALIRES	Qualidade da residência	1 = domicílio com paredes externas de alvenaria e telhado de telha de cerâmica; 0 = em caso contrário
BENSDUR	Indicador de posse de bens de consumo duráveis	valor ponderado dos valores binários que representam a ocorrência dos bens. pesos: fogão =2; geladeira =2; freezer=3; rádio=1; telefone=3; tv a cores=2; tv preto e branco =1
DAPOS	Existência de rendimento de aposentadoria no domicílio	1 = se existe renda de aposentadoria; 0 = em caso contrário
DALUGUEL	Existência de rendimento de alugueis no domicílio	1 = se existe renda de alugueis; 0 = em caso contrário
DDOAC	Existência de rendimento de doações no domicílio	1 = se existe renda de doações; 0 = em caso contrário
DPENS	Existência de rendimento de pensão no domicílio	1 = se existe renda de pensões; 0 = em caso contrário
DTRABAL	Existência de rendimento de trabalho no domicílio	1 = se existe renda de trabalho remunerado; 0 = em caso contrário
ATIVPRIN	Atividade principal	1 = se o trabalho principal do entrevistado é agrícola; 0 = se o trabalho principal é não agrícola
CASAPRO	Casa própria	1 = se o domicílio é próprio; 0 = em caso contrário

Fonte: Buainain *et al.*, 2002

Em se tratando de um modelo binário, as análises para fins de comparações foram feitas duas a duas. Na primeira, a modelagem parte de uma primeira estimação baseada na junção dos dois primeiros grupos amostrais (PCT e INCRA) em um único grupo (categoria). Se a família foi beneficiada por um dos programas a variável dependente será igual a 1, e, caso contrário (compõe a amostra da PNAD), igual a 0. Com este modelo, procura-se avaliar o processo de seleção conjunta em programas de natureza fundiária, sem atentar inicialmente para as características distintas destes programas. O caráter da seleção aqui examinado refere-se, portanto, às características dos domicílios que se relacionam a qualquer um dos dois programas vis-à-vis as características dos domicílios que não participam desses programas, mas que são potencialmente elegíveis. No segundo modelo, foram estimados os parâmetros para os beneficiários do PCT conjuntamente com a amostra da PNAD, com o intuito de compreender quais características seriam distintivas para cada grupo. Por fim, o terceiro modelo confrontou as amostras de beneficiários do INCRA e o grupo de controle de potenciais beneficiários (PNAD).

3.4.1 Modelo Logit – PCT e Incra vs. PNAD

Na Tabela 19, podemos observar os valores dos coeficientes dos parâmetros estimados (B), erros-padrões das estimativas (S.E.), o valor da estatística de Wald (análogo à estatística t na regressão linear múltipla), o número de graus de liberdade (df), o nível de significância (Sig.) e o valor de $e^{\hat{\beta}_i}$ (Exp(B)) para o primeiro modelo.

Tabela 19 : Resultados do Modelo logit (grupos PCT e INCRA versus PNAD)

VARIÁVEL	B	STDB	S.E.	Wald	Df	Sig.	Exp(B)
IDADE	0,015	0,17869	0,006	7,476	1	0,006	1,016
SEXO(1)	1,221	-0,36007	0,22	30,895	1	0	3,391
VILLAGE1(1)	2,288	-0,79859	0,154	220,731	1	0	9,854
AGUACAN(1)	0,461	-0,20892	0,154	8,896	1	0,003	1,585
LIXO(1)	0,403	-0,15182	0,174	5,361	1	0,021	1,496
ELETRICA(1)	-0,712	0,35281	0,144	24,465	1	0	0,491
RDEPEN	1,364	0,321434	0,281	23,534	1	0	3,911
MIGRAMUN	-0,345	-0,32447	0,056	37,367	1	0	0,708
ANOSSESFA	0,631	1,044344	0,049	164,66	1	0	1,879
ANOSEST	-0,139	-0,28219	0,036	14,651	1	0	0,87
NPORCOM	0,133	0,100856	0,077	2,965	1	0,085	1,142
QUALIRES(1)	-1,292	0,612922	0,127	104,214	1	0	0,275
DAPOS(1)	8,853	-1,17891	6,623	1,787	1	0,181	6993,982
DPENS(1)	8,787	-0,82056	8,986	0,956	1	0,328	6546,99
DDOAC(1)	0,764	-0,16253	0,243	9,901	1	0,002	2,148
DTRABAL(1)	-3,557	1,482051	0,15	564,573	1	0	0,029
ATIVPRIN(1)	-1,833	0,4167	0,219	69,749	1	0	0,16
CASAPRO(1)	-1,225	0,574624	0,125	96,653	1	0	0,294
BENS DUR	-0,184	-0,38044	0,032	32,387	1	0	0,832
Constant	2,914	-1,31066	0,463	39,625	1	0	18,433

Fonte: Buainain *et al.*, 2002

O resultado obtido para a variável VILLAGE1, o qual é positivo e significativo, indica que famílias cuja moradia se localizava em núcleos urbanos rurais (em contraste com moradias localizadas em áreas estritamente rurais) possuem maior probabilidade de pertencer ao grupo de beneficiários do PCT ou Incra. Esse resultado dá margem a diversas especulações, inclusive de que os programas estariam atraindo interessados não afeitos à atividade rural. Contudo, a definição de “povoado urbano rural” claramente não corrobora essa tese. Sendo assim, pode-se imaginar que este resultado poderia ser explicado pelo fato que existe entre os beneficiários um percentual maior de famílias que não possuem terras e, portanto, tendem a residir em povoados rurais ou áreas urbanas de maior dimensão. Em segundo lugar, por residirem nessas

áreas, esses beneficiários possuem maior acesso à informação sobre os programas.

O valor negativo (-0,345) do coeficiente da variável MIGRAMUN indica que quanto maior é o tempo ininterrupto de permanência no município do Projeto/Assentamento menor é a probabilidade de que o domicílio esteja no grupo de beneficiários. Em outras palavras, isso significa que o grupo de beneficiários possui uma parcela maior de indivíduos que migraram. Esse é um possível indicador de que o processo de seleção está atingindo um grupo de famílias que o tiveram que encontraram trabalho nas áreas onde nasceram, especialmente por não possuir terra suficiente para se fixar. Esse resultado é consistente com o obtido na 1ª avaliação do Programa Cédula da Terra, onde mostrou-se que quanto mais tempo um indivíduo viver no mesmo município, menor sua probabilidade de ser beneficiário do PCT. Essas duas variáveis podem ser consideradas, em conjunto, como representativas da “experiência de vida” dos beneficiários, e os resultados obtidos podem ser considerados positivos para a seletividade dos programas.

O aumento da relação de dependência (RDEPEN) tende a aumentar a chance do domicílio pertencer ao grupo dos beneficiados. O resultado indica que as famílias beneficiárias possuem maior proporção de crianças do que as famílias não beneficiadas. Por um lado, isso revela um impacto social de grande valor, mas, por outro, pode ser um fator limitante para a capitalização dos produtores nos primeiros anos de projeto/assentamento, dado que os gastos dessas famílias são maiores, proporcionalmente aos seus rendimentos. Contudo, no médio prazo, quando essas crianças tornam-se adultos, a família poderá contar com maior oferta de mão-de-obra. Para o PCT sabemos que o número de pessoas na família foi um dos critérios adotados na seleção dos beneficiários, e certamente esse resultado poderia em parte estar refletindo este viés de seleção.

Quando testadas as variáveis ANOSESFA (número de anos de estudo médio do domicílio) e ANOSEST (número de anos de estudo do responsável pelo domicílio), obtêm-se resultados aparentemente contraditórios apesar da alta correlação entre as duas. O coeficiente positivo de ANOSESFA (0,631) significa uma propensão maior para a seleção dos domicílios com maior grau de instrução médio, enquanto o coeficiente negativo (-0,139)

obtido para ANOEST mostra que com um aumento do número de anos de estudo do responsável pelo domicílio tende a diminuir a probabilidade de seleção em confronto com a probabilidade de não seleção. Possivelmente este resultado resulte dos benefícios advindos da adesão aos programas, que propiciou maior acesso à escola por parte das crianças, elevando assim a escolaridade média da família. Todavia, a menor escolaridade do chefe de família é um traço negativo para a sustentabilidade destes programas, chamando a atenção para a necessidade de políticas ativas de capacitação dos beneficiários, extensão rural e educação de adultos.

Constata-se um sinal positivo (0,133) para o coeficiente da variável NPORCOM indicando que à medida aumenta a número de pessoas por cômodo nos domicílios, aumenta a probabilidade de seleção desse domicílio. Esta variável pode ser considerada uma *proxy* do grau de pobreza das famílias e, desta forma, o resultado obtido indicaria que o processo de seleção destes programas estaria privilegiando o critério de pobreza.

O valor negativo do coeficiente da variável dummy DTRABAL pode ser interpretado como uma maior propensão para selecionar domicílios em que não ocorre trabalho remunerado, enquanto a variável ATIVPRIN apresenta sinal negativo, indicando que trabalhadores não-rurais tem maior probabilidade de fazer parte do grupo de beneficiários. Esse resultado deve ser analisado com cautela, para que não seja erroneamente visto como um viés de seleção em favor de trabalhadores sem experiência agrícola. Ainda que as freqüências relativas de trabalhadores não-agrícolas sejam maiores para o grupo de beneficiários do PCT e do Incra (11,3% e 11,7% respectivamente) quando comparadas aquelas para o grupo amostral PNAD (3,0 %), ainda são suficientemente baixas para refutar essa hipótese.

Confirmando a constatação anterior de que os programas estariam privilegiando famílias relativamente mais pobres, as estimativas obtidas para as variáveis QUALIRES, CASAPRO e BENSUR apresentaram coeficientes negativos.

3.4.2 Modelo Logit: PCT vs. PNAD

A análise dos resultados do modelo, utilizando os dados de pesquisa da segunda fase de avaliação do PCT, foi utilizada para confirmar algumas das hipóteses que haviam sido levantadas na 1ª avaliação. Os resultados obtidos são apresentados na tabela 20 abaixo.

Tabela 20: Resultados do Modelo Logit (PCT vs. PNAD)

VARIÁVEL	B	STB	S.E.	Wald	Df	Sig.	Exp(B)
SEXO(1)	1,538	-0,43084	0,288	28,563	1	0	4,654
VILLAGE1(1)	2,362	-0,76198	0,182	167,587	1	0	10,611
AGUACAN(1)	0,33	-0,15937	0,185	3,2	1	0,074	1,392
LIXO(1)	0,56	-0,2101	0,204	7,53	1	0,006	1,751
ELETRICA(1)	-0,461	0,233692	0,178	6,717	1	0,01	0,63
RDEPEN	1,544	0,359152	0,346	19,924	1	0	4,684
MIGRAMUN	-0,289	-0,26207	0,069	17,419	1	0	0,749
ANOSSEFA	0,674	1,080653	0,06	127,023	1	0	1,962
ANOSEST	-0,196	-0,38787	0,043	21,009	1	0	0,822
QUALIRES(1)	-1,249	0,57417	0,157	63,542	1	0	0,287
DAPOS(1)	9,881	-0,90742	9,954	0,985	1	0,321	19561,64
DPENS(1)	9,572	-0,75749	11,946	0,642	1	0,423	14355,93
DDOAC(1)	0,677	-0,13351	0,305	4,931	1	0,026	1,968
DTRABAL(1)	-3,524	1,294538	0,175	403,317	1	0	0,029
ATIVPRIN(1)	-1,915	0,394181	0,254	56,94	1	0	0,147
CASAPRO(1)	-1,021	0,47151	0,154	43,715	1	0	0,36
BENSUR	-0,134	-0,27223	0,04	11,185	1	0,001	0,874
Constant	2,082	-2,51901	0,477	19,036	1	0	8,02

Fonte: Buainain *et al.*, 2002

Novamente obteve-se um resultado negativo para a variável VILLAGE1, indicando que o programa tende a selecionar indivíduos provenientes de aglomerados urbanos rurais. Conforme exposto na seção 3.3.2 deste trabalho, isto poderia ser um indicador de “maior experiência de vida”, uma vez que estes indivíduos teriam maior acesso à informação do que os habitantes de áreas estritamente rurais. Ademais, considerando-se o limite de renda imposto pelo programa, pode-se supor que estes

seriam trabalhadores rurais e produtores sem-terra, ou seja, o público-alvo do PCT.

O valor negativo do coeficiente da variável MIGRAMUN (-0,289) reflete que o processo de seleção do PCT tem selecionado, relativamente mais, domicílios cujos responsáveis têm menor tempo de permanência no município dos projetos. Este resultado é um indicativo de maior experiência também, porém, não significa ausência de vínculos locais (que poderia ser considerada uma qualidade negativa), uma vez que as frequências relativas mostram que a maioria dos beneficiários (79,7%) reside no mesmo município há mais de 10 anos ou nunca migrou (Buainain et al., 2002, p.176).

Assim como na análise anterior, onde foram considerados os dois programas (PCT e Incra) em conjunto, o sinal positivo (0,670) do coeficiente da variável ANOSESFA mostra que a elevação do nível de instrução médio das famílias tende a elevar a probabilidade de seleção e o aumento em média de um ano de estudo tende a elevar a relação de probabilidade de seleção (*odd ratio*) em 96,2 % (valor de $\text{Exp}(B)$). Este resultado confronta-se com o coeficiente da variável ANOEST (coeficiente negativo) o que evidencia que o nível de instrução impacta a seletividade por meio de um mecanismo complexo que conjuga o baixo nível educacional do chefe do domicílio com um mais elevado grau de instrução para os demais membros do domicílio. Vale aqui a explicação, dada acima, de que o ingresso no PCT permitiu maior acesso à educação por parte dos membros das famílias, especialmente os mais jovens. O coeficiente obtido para a variável ANOEST é conflitante com o resultado obtido para a variável EDUCAÇÃO (Tabela 17) na 1ª avaliação do programa. Por tratarem-se de dados coletados em momentos diferentes, é difícil justificar essa diferença, porém, poder-se-ia especular que num primeiro momento de implantação, o acesso ao PCT se deu por pessoas com melhor acesso à informação e que com o tempo essa característica tenderia a desaparecer.

A razão de dependência tem também um efeito similar ao encontrado no modelo anterior ($B = 1,544$), o que implica em maior frequência de domicílios com maior número relativo de menores de 14 anos. De fato, conforme ressaltado anteriormente, em alguns estados o maior número de crianças por domicílio foi utilizado como critério positivo de seleção, com

objetivo de maximizar o impacto social. Os mesmos comentários desenvolvidos na análise conjunta do PCT e Incra com respeito às variáveis DTRABAL e ATIVPRIN também são válidos no que se refere ao processo de seleção do PCT. O valor negativo do coeficiente da variável DTRABAL indica uma maior propensão para os domicílios sem ocorrência de trabalho remunerado, o que significa que o processo de seleção do PCT tende a beneficiar mais os agricultores sem inserção no mercado de trabalho de mão-de-obra assalariada. Neste sentido, é possível interpretar que o desemprego foi um dos fatores de adesão ao Programa Cédula da Terra, pelo menos nesta primeira etapa e nas condições sociais vigentes na região no período 1998-99.

As três variáveis indicativas do nível de pobreza dos beneficiários (QUALIRES, CASAPRO e BENS DUR) apresentaram resultados que confirmam a hipótese de que o programa estaria atendendo seu objetivo principal, ou seja, que seu mecanismo de seleção logrou atingir a população mais pobre.

3.4.3 Logit Incra vs. PNAD

O processo de seleção do programa de assentamentos do INCRA é representado pelo modelo de regressão logística cujos parâmetros estimados estão contidos na Tabela 21. Nesta tabela verifica-se que os coeficientes estimados são muito semelhantes aos coeficientes apresentados na Tabela 20 (PCT), tanto em termos de seus sinais como sua magnitude. Destaca-se apenas como determinante significativo do processo de seleção do INCRA a variável DDOAC que da mesma forma que para o caso do PCT apresenta coeficiente positivo e significativo. Isto significa que o recebimento de doações tende a aumentar a relação de probabilidades (*odd ratio*), o que pode ser interpretado como uma evidência de que os beneficiários INCRA (assim como também os do PCT) tendem a participar também de outros programas sociais.

Um aspecto que parece distinguir o processo de seleção dos beneficiários INCRA vis-à-vis PCT é a ocorrência na equação de um parâmetro significativo para a variável MIGRAUF, o que significa que a migração inter-estadual é uma dimensão que discrimina (ou caracteriza) os beneficiários INCRA. Como vimos este é um resultado que não ocorre no

caso do PCT o que revela uma diferença entre esses dois grupos. Contudo, mesmo essa diferença não pode ser considerada conclusiva tendo em vista que a 1ª avaliação do PCT apontou para um resultado similar ao encontrado para o Incra (ver item 3.3.2).

A análise conjunta dos sinais dos coeficientes das variáveis MIGRAMUN e MIGRAUF revela que, no INCRA, o aumento do tempo de permanência no município tende a reduzir a probabilidade de ser selecionado, ao passo que o aumento do tempo de permanência na mesma unidade da federação tende a aumentar essa probabilidade. Isto significa que os beneficiários do INCRA tendem a apresentar mais intensos movimentos migratórios inter-municipais dentro do mesmo estado quando comparado com o que ocorre na amostra de referência (PNAD). Isto revela a necessidade de buscar a sobrevivência em várias partes do Estado, no clássico movimento migratório descrito na literatura em busca de trabalho.

Para o restante das características, não se observa diferenças significativas entre o PCT e o INCRA, considerando-se os sinais dos coeficientes das equações. As diferenças ocorrem apenas na magnitude dos coeficientes. Observamos, por exemplo, que para o PCT (Tabela 20), as variáveis mais relevantes em termos de impactos relativos, de acordo com os valores dos coeficientes padronizados, são: DTRABAL, ANOSESFA, QUALIRES e CASAPRO. Observa-se que para o INCRA (Tabela 21) as mesmas variáveis determinantes, porém com maiores valores dos coeficientes padronizados.

Tabela 21: Resultados do Modelo Logit (Inkra vs. PNAD).

VARIÁVEL	B	STB	S.E.	Wald	Df	Sig.	Exp(B)
IDADE	0,022	0,2613	0,007	9,796	1	0,002	1,023
SEXO(1)	1,121	-0,33118	0,272	17,035	1	0	3,068
VILLAGE1(1)	2,13	-0,65588	0,205	107,455	1	0	8,411
AGUACAN(1)	0,69	-0,30988	0,204	11,437	1	0,001	1,993
ELETRICA(1)	-0,959	0,475756	0,189	25,823	1	0	0,383
RDEPEN	1,165	0,275721	0,361	10,407	1	0,001	3,206
MIGRAUF	0,258	0,1959	0,111	5,403	1	0,02	1,295
MIGRAMUN	-0,435	-0,40009	0,075	33,738	1	0	0,647
ANOSSEFA	0,568	0,89664	0,064	77,752	1	0	1,764
ANOSEST	-0,101	-0,19954	0,048	4,392	1	0,036	0,904
NPORCOM	0,247	0,177662	0,091	7,397	1	0,007	1,281
QUALIRES(1)	-1,406	0,64924	0,169	68,956	1	0	0,245
DAPOS(1)	9,036	-1,01652	8,92	1,026	1	0,311	8398,116
DPENS(1)	9,555	-0,60996	13,476	0,503	1	0,478	14118,31
DDOAC(1)	0,66	-0,13481	0,312	4,477	1	0,034	1,934
DTRABAL(1)	-3,747	1,380843	0,192	380,86	1	0	0,024
ATIVPRIN(1)	-1,764	0,364962	0,296	35,445	1	0	0,171
CASAPRO(1)	-1,477	0,682616	0,162	83,084	1	0	0,228
BENS DUR	-0,248	-0,50613	0,043	33,056	1	0	0,781
Constant	1,952	-2,77349	0,687	8,072	1	0,004	7,045

Fonte: Buainain *et al.*, 2002

3.5 Processo de Seleção do PCT: Considerações

Antes de apresentarmos algumas reflexões sobre o mecanismos de seleção do Cédula da Terra é conveniente sumarizar as conclusões dos estudos anteriores. No caso da 1ª avaliação feita com base no Estudo de Avaliação Preliminar do Cédula, de 1999, constatou-se que o Programa atraiu um grupo populacional com perfil distinto do conjunto de beneficiários potenciais. Como indicado por Sousa *et al.* (2001), tratam-se de famílias pobres, não extremamente pobres, com famílias grandes e percentual mais elevado de crianças do que as famílias da amostra de beneficiários potenciais; além disso, moram em vilas rurais e trabalhavam como diaristas ou pequenos agricultores sem terra. Tratava-se de famílias que apesar de pobres não haviam sido excluídos da economia local, e

havam logrado sobreviver no local de origem. Ao mesmo tempo, a análise revelou que o enraizamento não impediu o processo de migração temporário em busca de condições de sobrevivência.

Outra característica distintiva do grupo de beneficiários do Cédula era o nível de educação, baixo, mas superior ao do grupo de beneficiários potenciais. Ou seja, o programa estava atraindo, pelo menos em seu primeiro ano, famílias pobres, mas com um nível de qualificação um pouco superior ao nível médio dos pobres rurais.

A conclusão dos autores apontava para a coerência do processo de seleção, cuja análise revelava evidências iniciais de que a concepção do Programa, com seus mecanismos descentralizados de seleção, estavam de fato atraindo um grupo de beneficiários consistente com o duplo objetivo do programa: famílias pobres e, dentre estes, aquelas com melhor dotação para aproveitar as oportunidades criadas pelo acesso à terra.

Estas conclusões foram reconfirmadas pela análise realizada em 2002 (Buainain *et al.*, 2002 e Neder *et al.*, 2002), que mostrou uma diferenciação clara entre o grupo de beneficiários dos programas de reforma agrária (Incrá e PCT) e a população pobre rural em geral. Os resultados mostraram que tanto os beneficiários do PCT como do INCRA são trabalhadores rurais sem terra, com experiência de migração e de trabalho não agrícola.

Esta análise trouxe, no entanto, elementos adicionais. Mostrou que em geral os dois grupos de beneficiários tinham condições sócio-econômicas (em um momento prévio a adesão aos programas) piores que os pobres rurais que não aderiram aos programas de reforma agrária. Esta constatação negou a hipótese de que o Cédula da Terra estaria atraindo um grupo de pobres com condição patrimonial um pouco melhor que o conjunto dos pobres rurais, e reafirmou que o estado de pobreza tem prevalecido sobre os demais atributos desejáveis.

Os modelos aplicados confirmaram que os beneficiários dos programas de reforma agrária nos cinco estados analisados têm atraído principalmente agricultores que vivem aglomerados rurais urbanos e que apresentam mobilidade espacial elevada e baixo tempo de permanência ininterrupta nos municípios dos projetos, certamente em decorrência da

necessidade de migrações temporárias seja devido às secas periódicas que atingem as regiões semi-áridas seja devido à necessidade de buscar trabalho em outras áreas. As famílias tendem a ter uma proporção de menores de 14 anos mais elevada que a da população pobre em geral, que se reflete em elevada densidade de moradores por domicílio. Em relação ao nível educacional, constatou-se que embora o nível de instrução do chefe da família seja muito baixo, os domicílios dos beneficiários têm níveis de instrução média de seus integrantes mais elevados que o dos pobres em geral.

No entanto, contrariando a hipótese de que os programas do Incra e do PCT estariam atraindo públicos com perfil distintos, a análise realizada por Buainain *et al.* (2002) mostra que “não existem diferenciações significativas entre os atributos dos beneficiários que aderem ao PCT em relação aos do INCRA, e que tomados em conjunto os beneficiários do Incra e do PCT se diferenciam dos potenciais beneficiários, tomando a sub-amostra da PNAD como referência.”

Neste ponto é conveniente tecer algumas reflexões sobre o mecanismo de seleção adotado pelo Cédula, seja para avaliar em que medida as evidências correspondem ao modelo conceitual seja para explicar e entender melhor os resultados constatados pelas análises sumarizadas acima.

Em primeiro lugar deve-se indicar que as diferenças encontradas talvez não sejam tão fortes como poderia parecer pelo destaque dado pelos autores mencionados. De fato, embora não se possa despreza-las, até porque foram empiricamente constatadas, as diferenças mais importantes referem-se ao perfil educacional e à migração. Levando em conta o baixo nível geral de educação das populações pobres rurais da região nordeste, a diferença encontrada no nível educacional é mais tênue do que parece sugerir a análise anterior. Pode-se questionar até que ponto, dado a baixa qualidade da educação no meio rural, essa diferença de pouco mais de um ano de estudo, é de fato significativa para o desempenho do programa.

O mesmo raciocínio pode ser aplicado à variável à experiência de migração, ligeiramente mais elevada entre os beneficiários que a constatada para o conjunto dos pobres rurais incluídos na amostra da

PNAD. Mais que refletir uma diferença de perfil, essa característica poderia estar refletindo a focalização geográfica, que em 4 dos 5 estados privilegiou zonas semi-áridas, nas quais as populações são forçadas a migrar sazonalmente em busca de trabalho, enquanto em regiões menos afetadas pela seca essa necessidade é menor. Ocorre, no entanto, que a amostra da população de beneficiários em geral, extraída da PNAD, inclui domicílios espalhados em todo o estado, e não foi desenhada para representar de forma adequada essas diferenças intra-estaduais, mas sim o conjunto da população rural do estado. Ou seja, mesmo sem ter elementos concretos para refutar as análises anteriores e mesmo sabendo que não havia possibilidade de análise alternativa por falta de dados melhores que o da PNAD, é preciso questionar até que ponto essas diferenças encontradas estariam também associadas à base de comparação.

Ainda nesta mesma direção, também se deve chamar a atenção que a análise do perfil sócio-econômico foi feita com base nas famílias que lograram adquirir terras, e não no conjunto de famílias que foram atraídas pelo programa. Ocorre que pelo menos parte das famílias atraídas não foi excluída pela operação dos mecanismos de seleção do programa, mas por razões completamente alheias ao processo de seleção e aleatórias, entre as quais se destacam a paralisação do fluxo de financiamento devido à crise financeira, falta de contrapartida dos estados, problemas com o registro das terras e assim por diante. Ocorre que não se dispõe de nenhuma informação sobre o perfil dos excluídos por razões extra mecanismos de seleção, e é impossível, portanto, tecer hipóteses sobre os possíveis efeitos de inclusão sobre os resultados observados.

O modelo analítico usado não leva em conta o papel das associações no processo de seleção. Cabe neste momento tecer algumas considerações sobre o papel das associações no processo de seleção de beneficiários. A exigência de adesão associativa tem por objetivo não somente um melhor aproveitamento dos recursos através de economias de escala e de processos participativos, mas também cumpre um papel importante dentro da estrutura de governança do programa. Conforme apontam Buainain *et al.* (2001) “a forma associativa como este processo é conduzido cria condições para a superação de obstáculos tradicionais enfrentados pelos pequenos produtores individuais, cria incentivos para maior alocação

do esforço da família e da associação em atividades que reforçam as potencialidades do projeto e estimula a busca de melhores oportunidades de negócios por parte dos beneficiários”. Ademais, a organização em associações presume a redução dos custos de monitoramento por parte das instituições envolvidas e oferece maior poder de barganha aos beneficiários, seja na compra da terra como em futuras negociações de compra e venda ou tomada de crédito.

Porém, além dessas funções, a associação também possui um importante papel na seleção de beneficiários. A própria formação da associação funcionaria como um mecanismo de seleção comunitário, nos moldes descritos no capítulo um desta dissertação, possibilitando uma melhor seleção ao levar em consideração as características e necessidades específicas da população local. Mais importante ainda, ao impor a estrutura associativa como requisito para o programa, a responsabilidade passa a ser coletiva, o que induziria um processo de seleção dos indivíduos mais capacitados para levar adiante o projeto. Todavia, o funcionamento deste importante mecanismo de seleção depende de como as estruturas de governança das associações são desenhadas e das especificidades de criação das mesmas. Por exemplo, o caso do Grameen Bank apresentado no capítulo dois é bastante ilustrativo de como o group enforcement pode funcionar. No caso de um dos membros deixarem de pagar o empréstimo, os outros passam a ser inelegíveis para receber sua parcela. Certamente este é um incentivo forte o suficiente para que os membros do grupo façam a melhor seleção possível, e escolham pessoas com características que vão além da pobreza pura e simplesmente, já que o pagamento do empréstimo depende de características como esforço pessoal, capacidade empreendedora, entre outras. Neste aspecto, a seleção comunitária pode apresentar excelentes resultados, entretanto, é difícil imaginar de que forma este mecanismo oferece incentivos para a seleção dos mais pobres, já que os interesses conjuntos não seriam influenciados por esta variável. O quão efetivo foi este mecanismo no PCT será objeto de análise posterior no capítulo.

O processo de seleção foi afetado por um conjunto de fatores que precisam ser levados em conta. Em primeiro lugar, o contexto no qual o programa foi implementado, caracterizado tanto pelas eleições gerais de

1998 como pela forte resistência colocadas pelos movimentos sociais à proposta de comprar terras para fins de reforma agrária. Ambos os fatores acabaram impondo certa pressa no primeiro momento da implementação do Programa. Lançado em dezembro de 1997, começou a operar de fato em 1998, ano eleitoral. A maioria dos projetos visitados foi implantada em poucos meses no período imediatamente anterior às eleições. Em quase todos os estados observou-se forte orientação do programa em razão do calendário eleitoral, e isto pode ter enviesado o processo de seleção, que demanda um tempo para a difusão da informação sobre o programa, escolha e negociação da terra, preparação dos grupos associativos, dos papéis exigidos e assim por diante. A oposição ao programa também contribuía para acelerar o processo na medida em que era preciso responder, com ações e evidências de viabilidade, às restrições colocadas pelos opositores.

Neste contexto, é natural que os grupos mais aptos e melhores posicionados para aderir à proposta inovadora tenham sido os primeiros a aderir e que isto se reflita no perfil dos beneficiários analisados. Seria preciso repetir a análise para o conjunto dos beneficiários dos 5 anos para confirmar se de fato o Programa selecionou um grupo com características distintas daquelas que caracterizam os pobres rurais em geral.

Outro ponto que marcou o processo de seleção foi a intervenção/participação dos órgãos públicos responsáveis pelo programa nos vários estados. Os estudos anteriores de Buainain *et al* (1999 e 2002), Sousa Filho *et al.* (2000) e Neder *et al.* (2002) já haviam chamado atenção para esse ponto. Na Bahia, por exemplo, os responsáveis parecem ter arbitrado em favor dos mais pobres em detrimento de grupos elegíveis mas que não se encontravam em situação de pobreza tão aguda. Em Minas Gerais a seleção parece ter sido afetada pela intervenção dos prefeitos municipais, que influenciaram em favor de certos grupos. Ora, em ambos os casos rompe-se, de forma clara, com o princípio da seleção por demanda descentralizada que embasa a governança do programa. Esse tipo de intervenção também deve ter afetado o perfil da população beneficiária.

Um terceiro ponto, também observado pelos autores, é o efeito da seca sobre o processo de seleção. O primeiro ano de implementação deu-se

durante uma severa estiagem que atingiu praticamente todo o Nordeste, e o programa acabou sendo parcialmente dirigido para socorrer as populações atingidas, mais uma vez modificando a operação do mecanismo de seleção. Esse fato, em conjunto com a arbitragem em favor dos mais pobres, poderia explicar a constatação de que os beneficiários, no momento anterior à adesão ao programa, eram mais pobres do que as famílias que não aderiram.

Um quarto ponto a ser destacado diz respeito ao papel da oferta de terras no processo de seleção. Pelo menos teoricamente imagina-se que os interessados decidam participar do programa, formem o grupo, organizem uma associação e busquem terras para negociar. De fato observou-se um grande número de casos em que a ordem foi exatamente oposta: foi a disponibilidade de terra e a oferta de venda que levou à formação das associações para participar do programa. A pergunta aqui é: quem selecionou os beneficiários, eles próprios, ou os proprietários / técnicos dos governos interessados em acelerar a implantação do programa? A pesquisa de campo constatou a ocorrência de ambos os casos: tanto proprietários interessados, legitimamente, em vender suas propriedades contataram pessoas que se enquadravam no perfil dos beneficiários para oferecer a propriedade e ajudaram no processo de organização das associações, como técnicos dos governos que operaram no sentido de identificar possíveis propriedades e comunidades que poderiam adquirir as terras por meio do programa. Nestes casos, a seleção foi conduzida de fora, e não por demanda dos beneficiários, e o perfil encontrado reflete um grupo que foi escolhido e não que escolher o programa.

Até mesmo o perfil das comunidades que escolheram aderir ao programa pode ter sido enviesado pela pressão e problema de informação, já que a escolha das comunidades onde se dava a mobilização e difusão foi feita pelos órgãos estaduais com base principalmente em contato pessoal, e não pelos meios de comunicação de massa, mais impessoais.

Finalmente, um último ponto a ser considerado diz respeito ao caráter comunitário das associações. A idéia básica embutida na concepção é que pessoas afins juntam-se para adquirir uma propriedade e explorá-la de forma associativa. A virtuosidade desses mecanismos é que os sócios se auto selecionam, o que reduz a ocorrência de conflitos e

problemas de gestão. No entanto, a maioria das associações do Cédula são associações que englobam toda a comunidade, o que reduz o papel seletivo da associação. Ao contrário, em vários casos observou-se que para acomodar a todos o tamanho mínimo dos lotes individuais foi reduzido abaixo do que seria tecnicamente recomendável. Também se observou associações grandes, que dificultam a gestão posterior dos projetos.

Todos esses fatos levam a questionar em que medida o Cédula da terra pode de fato ser considerado como um programa baseado em mecanismos de focalização de auto-seleção.³³ Pois, como vimos anteriormente, o método de auto-seleção pressupõe a inexistência de controles administrativos no processo seletivo ou outras restrições de acesso que não o próprio custo de participação. Certamente o PCT não se encaixa nessa descrição, ainda que as características de um método auto-seletivo estejam presentes. Novamente, ressaltamos que estas características cumprem um importante papel na seleção de beneficiários, assim como no impedimento de dependência do programa.

Poderíamos especular sobre o porquê, então, da imposição de restrições de acesso formais uma vez que as características do programa por si só seriam capazes de restringir o acesso ao público-alvo do programa. Mais uma vez, podemos traçar um paralelo com o caso do *Grameen Bank*, onde a mesma situação é constatada. Segundo Khandker *et al.* (1995), a focalização explícita adotada no *Grameen Bank* seria desnecessária, dadas as características do mesmo. Contudo, caso não fossem adotadas, deixando a seleção para os próprios beneficiários, a taxa de saída do programa certamente seria bem mais alta, implicando em custos administrativos elevados. A escolha entre um ou outro método depende dos custos decorrentes de cada um. No caso do PCT, a situação de extrema miséria em que vive a população rural, somada à falta de opções viáveis de acesso à terra e financiamento, mesmo por parte de famílias não tão pobres, nos leva a crer que na inexistência de mecanismos formais, as restrições embutidas no programa não seriam suficientes para impedir o acesso de pessoas em melhores condições.

³³ Ver Buainai et al. (2001), Homem de Mello (2000) e Souza Filho (2001) entre outros.

4 Considerações Finais

A questão da focalização vem recebendo crescente atenção nos últimos anos, seja pelas restrições financeiras impostas aos Estados ou pelo clamor da sociedade por gastos mais eficientes. Conferir maior racionalidade às políticas públicas de combate a pobreza tornou-se uma necessidade premente tanto em países desenvolvidos como em desenvolvimento, ainda que para esses, a questão não seja apenas de justiça social, mas também de promover o crescimento. Um dos fatores que motivaram o interesse recente pela questão do foco foi a percepção de que o crescimento econômico por si só não garante a redução da pobreza e das desigualdades e que, como argumentado no início deste trabalho, a pobreza pode funcionar como um entrave ao desenvolvimento.

Contudo, deve-se ter em mente que, ao contrário do que muitas vezes é colocado no debate ideológico sobre políticas de combate à pobreza, políticas focalizadas não necessariamente excluem políticas ditas universais e sim devem ser usadas como um complemento às estratégias de crescimento de longo-prazo e gastos sociais amplos. A justificativa para o uso de políticas mais focalizadas pode decorrer de diversos fatores, como a existência de grupos com necessidades específicas, estratégias de alívio à fome e desnutrição, existência de falhas de mercado, entre outras.

Porém, desenhar uma política bem focalizada não é tarefa trivial. Este trabalho teve como um de seus objetivos demonstrar que existem inúmeros aspectos que devem ser considerados na sua concepção e implementação.

O primeiro problema abordado foi o do próprio conceito de focalização. A literatura disponível no assunto muitas vezes trabalhava com definições diferentes, conforme a necessidade. Desta forma, durante a revisão bibliográfica buscou-se uniformizar este conceito e utilizar uma definição que fosse amplamente conhecida e aceita. O conceito adotado neste trabalho foi proposto por Van de Walle (1995) que define focalização como uma “tentativa deliberada de redirecionar recursos públicos para os

mais pobres através de instrumentos que buscam selecioná-los como beneficiários diretos” (p.28). Todavia, esta definição pode ser um tanto restrita, pois trata somente da distinção entre pobres e não-pobres, enquanto muitas vezes o público-alvo pode ser definido não somente em termos de pobreza, mas também por outras características. Assim, ampliamos o conceito de pobreza, para incluir outras necessidades, como a falta de acesso a algum bem ou serviço.

Uma vez definido o conceito, buscou-se tratar das questões teóricas relevantes para o desenho de uma intervenção focalizada. Em primeiro lugar, deve-se levar em conta o que chamamos de critérios de uma política focalizada, ou seja, sua eficiência, vazamentos e custos. O primeiro diz respeito ao alcance deste tipo de intervenção dentro do público-alvo. Já o vazamento trata da possibilidade de inclusão de pessoas que estariam fora do alvo definido. Por fim, tem-se que levar em conta todos os tipos de custos envolvidos na sua implementação, que dividimos em três categorias básicas: custos administrativos, custos de incentivos e custos políticos.

A política ideal seria aquela que maximizasse a eficiência ao mesmo tempo minimizando os vazamentos e custos. Existe, todavia, um certo grau de interdependência entre estes indicadores. Em geral, ao se reduzir os vazamentos, tende-se a reduzir a eficiência; maximizar a eficiência pode implicar em aumento dos custos. A combinação destes três elementos deve ser feita criteriosamente, levando-se em conta os objetivos a serem alcançados e as características específicas de cada intervenção.

Em seguida, cabe a escolha do método de seleção a ser adotado. O método de focalização diz respeito ao conjunto de critérios, regras e outros elementos que definem a elegibilidade dos beneficiários (Conning e Kevane, 2000). A escolha do método é bastante relevante, pois terá efeitos sobre custos do programa, sua eficácia e também o grau de vazamento do mesmo. A taxonomia proposta neste trabalho dividiu os possíveis métodos em três categorias: a) avaliação individual/domiciliar; b) Focalização por categorias ou grupo e; c) auto-seleção.

Conforme apontado no início deste trabalho, não existe um método de seleção superior a outro, assim como dificilmente eles são usados isoladamente; a escolha deverá ser baseada no nível de informação existente, na capacidade administrativa das instituições responsáveis, na distribuição geográfica da pobreza, entre outros fatores.

Por fim, temos a seleção do mecanismo, conceito utilizado para denominar elementos mais amplos do desenho do programa, incluindo a questão da escolha dos agentes intermediários e o desenho organizacional.

Apenas no campo teórico sobre políticas focalizadas, foram apresentados diversos elementos que devem ser considerados no seu desenho e implementação. A possibilidade de combinação de diversos mecanismos e métodos permite que cada problema possa ser abordado de forma individualizada, de acordo com os objetivos específicos de cada intervenção.

A escolha do desenho ideal depende basicamente dos custos e benefícios decorrentes, que, por sua vez, são específicos à cada situação. Porém, as condições institucionais e políticas certamente têm implicações para a escolha final, e devem ser cuidadosamente consideradas. Em muitos casos, são as condições específicas, estruturais ou conjunturais, de um país que condicionam o resultados da intervenção.

A análise dos gastos sociais no Brasil, apresentada na seção 1.2., fornece um exemplo bastante ilustrativo de como as condições específicas ou falhas de desenho podem influenciar o rumo de políticas tidas como progressivas. Apesar dos enormes gastos empreendidos pelo governo em áreas sociais, a avaliação da distribuição mostrou que uma grande parcela destes recursos é capturada pelas camadas mais favorecidas da população, ou seja, que há um enorme grau de vazamento na aplicação destas políticas. Conclui-se assim, que existe um amplo espaço para a racionalização destes gastos através de políticas mais focalizadas de forma a reduzir seus custos e atender aos objetivos de redução da pobreza e da desigualdade.

A apresentação de exemplos de políticas focalizadas implementadas em diferentes países, efetuada no Capítulo 2 deste trabalho, teve por objetivo apresentar a diversidade destas políticas em situações com necessidades, características, resultados e métodos distintos. Foram escolhidos casos de programas efetivamente implantados em diversos países, que já apresentam resultados visíveis de forma que puderam ser analisados por diversos autores. A experiência internacional mostrou como é possível adaptar e combinar diversos métodos e mecanismos para se desenhar uma política específica para cada caso.

De forma complementar aos casos internacionais explorados, a análise do processo de seleção de beneficiários do Programa Cédula da Terra foi apresentada de forma bastante detalhada de forma a ilustrar as dificuldades de implementação mecanismos de foco e seleção descentralizados em contextos de pobreza generalizada.

Um programa de reforma agrária diferencia-se da maioria das intervenções focalizadas, onde muitas vezes o objetivo é aliviar a pobreza imediata e o único problema relacionado ao foco é atingir o maior número possível de beneficiários pobres e evitar o vazamento para população que não precisa do auxílio governamental. No caso de programas como o PCT, o desafio é maior. A principal diferença diz respeito a sustentabilidade do programa, uma vez que o acesso à terra por si só não garante a melhora sustentável da situação econômica e social dos beneficiários, e muito menos sua emancipação. O êxito do programa, medido pela melhora da condição de vida da população beneficiária, depende, pelo menos em certa medida, das ações e esforço posterior das próprias famílias que receberam a terra. Supõe-se que o desempenho ex-post dos beneficiários seja condicionado por uma série de outras características, muitas de difícil percepção ex-ante, das famílias selecionadas. Daí que a escolha do beneficiário não deveria ser baseada apenas em critérios de pobreza, mas sim por um conjunto de características que permitam o melhor aproveitamento dos ativos. Ou seja, o desafio do mecanismo de seleção é

não apenas focar nos pobres, mas escolher, dentre os pobres, aqueles que teriam maior capacidade para explorar as oportunidades criadas pelo acesso à terra.

Foi dentro deste contexto que o Programa Cédula da Terra foi lançado em 1997 com apoio do Banco Mundial. A hipótese utilizada na avaliação foi de que o mecanismo de seleção descentralizado adotado, que combina elementos de auto-seleção com mecanismos formais (geográficos, categoriais e avaliação individual/familiar), aliados a algumas características do programa, geraria uma estrutura de governança para atrair famílias pobres com perfil adequado para explorar as oportunidades abertas a partir do acesso à terra. As duas análises efetuadas a partir da pesquisa de campo apontaram para a consistência do processo de seleção, ou seja, de que os mecanismos adotados estavam de fato atraindo um grupo de beneficiários consistente com o duplo objetivo do programa: famílias pobres e, dentre estes, aquelas com melhor dotação para aproveitar as oportunidades criadas pelo acesso à terra.

Contudo, algumas das principais hipóteses formuladas não foram confirmadas, entre elas a de que o Cédula da Terra estaria atraindo um grupo de pobres com condição patrimonial um pouco melhor que o conjunto dos pobres rurais. As análises mostraram que, em geral, os dois grupos de beneficiários (PCT e INCRA) tinham condições sócio-econômicas (em um momento prévio a adesão aos programas) piores que os pobres rurais que não aderiram aos programas de reforma agrária, reafirmando que o estado de pobreza tem prevalecido sobre os demais atributos desejáveis. Outra hipótese contestada foi de que os mecanismos de seleção do PCT atrairia um público distinto do Incra. Os resultados obtidos por Buainain et al. (2002) apontaram para o fato que “não existem diferenciações significativas entre os atributos dos beneficiários que aderem ao PCT em relação aos do INCRA, e que tomados em conjunto os beneficiários do Incra e do PCT se diferenciam dos potenciais beneficiários, tomando a sub-amostra da PNAD como referência”.

Diversas razões podem ser usadas para explicar estes desvios, em particular a situação de pobreza extrema da população, o papel das associações no processo de seleção, a possível interferência de órgãos governamentais e políticos, a resistência colocada por movimentos sociais, a presença de forte seca no início da implementação do Programa, entre outras. O fato relevante que se deve apreender desta análise é que existe um longo caminho entre a concepção ideal de um programa e sua efetiva implementação.

Por fim, reforça-se aqui, o importante papel a ser efetuado pela avaliação de resultados de programas desta natureza. A avaliação de resultados serve não apenas para justificar o uso de recursos públicos, mas também para corrigir rotas de programas em curso e fornecer informações importantes para programas futuros.

5 Bibliografia.

- ADAMS, R. H. J. "Self-targeted subsidies: The distributional impact of the Egyptian food subsidy system". World Bank, Washington DC, USA, s/d, 42p.
- AMSBURG, J. V.; LANJOUW, P.; NEAD, K. "A focalização do gasto social sobre a pobreza no Brasil". *Desigualdade e pobreza no Brasil*, editado por R. Henriques, Rio de Janeiro: IPEA, p.685-717.
- ANAND, S., AND R. KANBUR. 1990. Public policy and basic needs provision: Intervention and achievement in Sri Lanka. In *Hunger and Public Policy*, ed. J. Drèze and A. K. Sen. Oxford: Oxford University Press.
- ANUATTI-NETO, F.; FERNANDES, R.; PAZELLO, E.T. "Poverty alleviation policies: The problem of targeting when income is not directly observed". Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de São Paulo. Ribeirão Preto, SP, s/d, 19p.
- BANCO MUNDIAL (2000): Brazil: Selected Issues in Social Protection, Green Cover Draft Report n° 20054-BR, vol. I. (Washington: junho de 2000).
- BARROS, R. P.; FOGUEL, M. N. "Focalização dos gastos públicos sociais e erradicação da pobreza no Brasil". *Desigualdade e Pobreza no Brasil*, editado por R. Henriques, 2001, Rio de Janeiro: IPEA, p.719-739.
- BARROS, R. P.; HENRIQUES, R.; MENDONÇA, R. "A Estabilidade Inaceitável: Desigualdade E Pobreza No Brasil" em *Desigualdade e Pobreza no Brasil*, editado por R. Henriques, 2001, Rio de Janeiro: IPEA, p.719-739.
- BESLEY, T.; KANBUR, R. "The Principles of Targeting". World Bank Working Paper 385, março 1990.
- BUAINAIN, A. et alli. *Avaliação Preliminar do Cédula da Terra*, Campinas: UNICAMP/IE, 1999a, mimeo.
- _____. *Metodologia de Avaliação de Impactos Sócio-Econômicos*. Campinas, NEA-NEAD-World Bank. 1998, mimeog.
- _____. "Community-Based Land Reform Implementation in Brazil". In *Global Development Network*, 1999b, GDN, Bonn Seminar, Bonn, 106p.
- BUAINAIN, A. M., SILVEIRA, J. M. F. J. "Agrarian Reform at Stake: issues for debate". In Second Brazil Week at Harvard: Access to Land. Cambridge, Massachussets, Abril 2004, 38p.

- CAMARGO, J. M.; FERREIRA, F. H. G. "The poverty reductions strategy of the government of Brazil: a rapid appraisal". Departamento de Economia, PUC/RJ, Março 2000, 32p.
- CHENERY, H. *Redistribution with Growth*. Sussex. IDS, Oxford University Press, 1974
- COADY, D.; GROSH, M.; HODDINOTT, J. "Targeting outcomes redux". Food Consumption and Nutrition Division. International Food Policy Research Institute, Washington DC, USA, Dec. 2002, 37p.
- COHN, A. "Políticas sociais e pobreza no Brasil." s/d, 17p.
- CONNING, J.; KEVANE, M. "Community based targeting mechanisms for social safety nets". Dec. 2000, 42p.
- DE JANVRY, A. *et al.* "Credit Bureaus and the Rural Microfinance Sector: Peru, Guatemala, and Bolivia". FAO, Dezembro 2003.
- DEATON, A. *Household Analysis*. Washington, D.C., World Bank. 1997.
- DEININGER, K & SQUIRE, L.. "New Ways of Looking at Old Issues: assets inequality and growth". In: Seminário Internacional: Distribuição De Riqueza, Pobreza e Crescimento Econômico, NEAD-World Bank, 14-17 julho de 1998, Brasília, Mimeo.
- FISHLOW, A. "Inequality, Poverty and Growth: where do we stand?". In: *Proceedings of the World Bank Annual Conference Development Economics*, 1995, Washington, DC.p57-60.
- GELBACH, JONAH, AND LANT PRITCHETT. 1996. "Does More for the Poor Mean Less for the Poor? The Politics of Tagging." Policy Research Working Paper 1523. World Bank, Development Economics Research Group, Washington, D.C. Processed.
- GODINEZ, A.; VAN DOMELEN, J. "Targeting Social Programs to the Poor". Working Paper 7. World Bank, s/d.
- GREENE, W. *Econometric Analysis*., New York. 2^a ed. Prentice Hall., 1990.
- GROSH, M. E. "Administering targeted social programs in Latin America: From platitudes to practice". World Bank, Washington DC, USA, Jan. 1994, 174p.
- _____. "Five Criteria for Choosing among Poverty Programs". World Bank Working Papers no. 1201, Outubro 1993, 30p.
- HODDINOTT, J. 1999. *Targeting: Principles and Practice*, Technical Guide No. 9, IFPRI, Washington D. C.
- HOFF, K. "Wealth Distribution, Economic Efficiency and Incentives". In: *Seminário Internacional: Distribuição De Riqueza, Pobreza e Crescimento Econômico*, NEAD-World Bank, 14-17 julho de 1998, Brasília.
- HOMEM DE MELLO, C. J. *Estudo do Processo de Seleção do Programa Cédula da Terra*. Monografia de graduação. Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, 2000.

- Instituto de Estudos do Trabalho e Sociedade. “Desenvolvimento com justiça social: esboço de uma agenda integrada para o Brasil”. Rio de Janeiro, dezembro 2001.
- IVO, A. B. L. “Políticas sociais de combate à pobreza nos anos 1990: Novas teses, novos paradigmas”. s/d, 27p.
- KHANDKER, S. R.; CHOWDBURY, O. H. “Targeted credit programs and rural poverty in Bangladesh”. World Bank, Washington DC, USA, Dec. 1996, 52p.
- KHANDKER, S. R.; KHAN, Z.; KHALILY, B. “Sustainability of a Government Targeted Credit Program - Evidence from Bangladesh”. World Bank Discussion Papers, No 316, December, 1995.
- _____. “Grameen Bank - Performance and Sustainability”. World Bank Discussion Papers, Outubro 1995.
- KUZNETS, S. Economic Growth and Income Inequality. ERA, 1955.
- LEGOVINI, A. “Targeting methods for social programs”. s/d, 2p.
- LIPTON, MICHAEL AND MARTIN RAVALLION, 1995, “Poverty and Policy,” em *Handbook of Development Economics* Volume 3, (editado por Jere Behrman and T.N. Srinivasan) Amsterdam: North Holland.
- NEDER, H. D.; FILHO, H. M. S.; SILVEIRA, J. M. F. J.; MAGALHÃES, M.; BUAINAIN, A. M.; PIRES, D. *Avaliação do Processo de Seleção e Efeitos Imediatos dos Programas de Reforma Agrária: Cédula da Terra – PCT e Assentamentos do INCRA*. s/d, 19p.
- PACHECO, C.A. *A Questão Regional Brasileira pós-80*. Campinas: UNICAMP/IE, 1996 (Tese de Doutorado).
- RAI, A. S. “Targeting the poor using community information”. Harvard University. Cambridge, Massachusetts, USA, July 2001, 16p.
- RAMOS, P. “Agricultura e (Sub)Desenvolvimento: Aspectos Teóricos e Elementos para uma Reinterpretação do Caso Brasileiro”. *Reforma Agrária*, Rio Claro, v. 29, n.1, p. 77-96, jan./ago. 1999.
- RAVALLION, M. “Is more targeting consistent with less spending?” World Bank. Washington DC, USA, Dec. 1998, 18p.
- SADOULET E.; DE JANVRY A. “Targeting and Calibrating Educational Grants for Greater Efficiency”. University of California at Berkeley, julho 2003.
- SILVEIRA, J.M.F.J da & RABELO, F. M.. “Estruturas de Governança Corporativa na Petroquímica Brasileira Pós-Privatização”. In: XXVI Encontro da ANPEC, Vitória, 9-11/12, 1998.
- SKOUFIAS E.; MCCLAFFERTY B. “Is PROGRESA working? Summary of the results of an evaluation by IFPRI”. IFPRI Discussion Papers, julho 2001.
- SKOUFIAS, E.; DAVIS, B.; BEHRMAN J. R. “An Evaluation of the Selection of Beneficiary Households in the Education, Health, and Nutrition

Program (PROGRESA) of Mexico”. International Food Policy Research Institute - Final Report, junho 1999.

SKOUFIAS, E.; DAVIS, B.; de la VEJA, S. “Targeting the poor in Mexico: an evaluation of the selection of households for PROGRESA”. FCND Discussion Paper no. 103, março 2001.

TEÓFILO, E. et alli. *Diretrizes para a Política de Desenvolvimento Agrário*. Brasília: NEAD. Mimeog. 1998.

VAN DE WALLE, D. “Public spending and the poor: What we know, what we need to know”. Policy Research Department, World Bank, Washington DC, USA, s/d, 1995, 48p.

_____. “Assessing the Welfare Impacts of Public Spending”. World Bank Working Paper 1670, 1996.

_____. “Targeting revisited”. *The world bank research observer*, vol. 13, no. 2, Aug. 1998, pp. 231-248.

WILLIAMSON, O. *The Mechanism of Governance*. 1ª edição, New York: Oxford University Press, 1996