

ECONOMIA REGIONAL

A AÇÃO DO GOVERNO FEDERAL COMO TRANSFERIDOR DE RENDA ÀS FAMÍLIAS NO NORDESTE, 1995¹

Aristides Monteiro Neto

Mestre em Economia pelo Programa de Pós-graduação em Economia (PIMES) da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE) e Técnico Em Planejamento e Pesquisa do Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (IPEA)

Maria Cristina Mac Dowell

Mestre em Economia pelo PIMES/UFPE e Técnica Em Planejamento e Pesquisa do IPEA

R E S U M O:

O objetivo do trabalho é mensurar e analisar a configuração municipal dos benefícios recebidos e do financiamento das transferências federais às famílias, no ano de 1995, para a Região Nordeste, segundo os estados e classes de tamanho da população dos municípios. Pretende-se revelar um “retrato” de como se afiguram, num dado instante, os municípios nordestinos quanto às transferências de renda recebidas pelas famílias provenientes do governo federal. As transferências de renda para famílias a que se refere este estudo são as operações unilaterais de cessão de bens e serviços ou de direitos sobre bens e serviços feitas pelas entidades “doadoras”, que aumentam a renda disponível das famílias “receptoras”, sem a exigência da prestação de qualquer serviço em contrapartida, no período considerado. Tais transferências são: os benefícios do INSS; as aposentadorias e pensões dos servidores públicos federais; e os gastos com programas sociais (Programa da Merenda Escolar, do Leite, da Cesta Básica e do Kit Escola). Duas questões consideradas importantes são colocadas: (a) quanto o governo gasta nos estados do Nordeste via transferências de renda às famílias?; e (b) qual a proporção destas transferências na renda dos estados e na renda regional?

PALAVRAS-CHAVE:

¹ Este artigo é um subproduto do Relatório de Pesquisa “Transferências de Renda para Famílias: Estimativas em Nível de Municípios, 1995”, apresentado ao Ministério da Previdência e Assistência Social, realizado através do Convênio IPEA-FADE/UFPE-MPAS.

O conteúdo deste trabalho é da inteira e exclusiva responsabilidade dos autores, as opiniões aqui emitidas não exprimem, necessariamente, o ponto de vista do IPEA e do Ministério do Planejamento e Orçamento.

1 - INTRODUÇÃO

A história econômica brasileira tem evidenciado fartamente que no decorrer do desenvolvimento econômico do País foram gerados problemas profundos de desigualdades na geração e na apropriação da riqueza, tanto na dimensão pessoal quanto espacial, o que tem forçado, nas últimas quatro décadas, o governo em suas várias instâncias, principalmente o governo federal, a desenvolver ações que buscam a redução das disparidades.

A experiência governamental no Brasil com o objetivo da redução das disparidades de renda pode ser pensada como direcionada em dois níveis de atuação com respeito ao objeto de ação. Um deles é o ligado a programas regionais com ênfase na criação de estímulos à atividade produtiva, por exemplo, a criação, a partir dos anos 60, de órgãos regionais de desenvolvimento como a Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), SUDAM e SUDECO, entre outras.

O outro aspecto de ação do Estado é o das transferências diretas de renda às pessoas via programas sociais e de previdência. A ênfase deste trabalho recai justamente neste último aspecto onde busca-se dar uma visão da configuração espacial das ações diretas do governo federal como transferidor de renda às famílias brasileiras estimulando diretamente o consumo.

O objetivo deste trabalho é, então, mensurar e analisar a configuração municipal dos benefícios recebidos e do financiamento das transferências federais às famílias, no ano de 1995, para a Região Nordeste, segundo os Estados e classes de tamanho da população dos municípios. O maior conhecimento da situação dos municípios nordestinos no que se refere à configuração espacial, em termos dos recebedores líquidos, das transferências federais de renda às famílias constitui-se em um aspecto importante para a formulação de políticas públicas direcionadas à redução das disparidades de renda.

Duas questões consideradas importantes dentro do escopo deste estudo são colocadas: (a) quanto o governo gasta nos Estados do Nordeste via transferências de renda às famílias; e (b) qual a proporção destas transferências na renda dos Estados e na renda regional.

Não se pretende analisar a eficiência ou eficácia de políticas distributivas específicas implementadas e geridas pelo ente governo federal, o que se quer, na verdade, é revelar um “retrato” de como se afiguram, num dado instante (no ano de 1995), os municípios nordestinos quanto às transferências de renda recebidas pelas famílias provenientes do governo federal.

Este artigo está dividido em 7 seções, além desta Introdução. A seção 2 coloca em perspectiva, de forma breve, o problema das desigualdades espaciais na geração de produto e na apropriação da renda no País, que tem relevância para o entendimento desta ação redistributiva do governo que pretende-se explorar neste estudo.

A seção 3 descreve metodologia utilizada, as fontes de dados e faz uma breve caracterização, em termos de número de municípios, de população e de renda *per capita*, do Brasil e da Região Nordeste e seus Estados.

A seção 4 discute a distribuição municipal dos benefícios e arrecadação da Previdência. As principais evidências dizem respeito aos benefícios e às arrecadações do Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS) em termos *per capita* e são identificadas duas classes de municípios: aqueles que “transferem” e os que “recebem” renda, via INSS, por meio da diferença entre os benefícios e arrecadação.

A seção 5 trata da distribuição municipal dos gastos e do financiamento das aposentadorias e pensões dos servidores públicos federais em termos *per capita*. São identificadas duas classes de municípios “financiadores” e os “recebedores” de renda, via aposentadorias. Foi impossível identificar

os locais de residências dos beneficiários, pois os pagamentos das aposentadorias e pensões dos servidores públicos federais são feitos por Unidades Pagadoras, geralmente localizadas nas maiores cidades. Neste caso, alocamos as transferências recebidas segundo os municípios que sediam as unidades pagadoras. Este procedimento, determinado pela natureza dos dados disponíveis, não fere inteiramente os princípios da pesquisa, se considerarmos que boa parte da renda auferida pelos aposentados termina sendo gasta nas cidades em que os mesmos recebem seus pagamentos.

A seção 6 analisa a distribuição municipal dos gastos e do financiamento de programas sociais do governo federal: Programa do Leite, da Cesta Básica, do *Kit* Escola e da Merenda Escolar, em seu conjunto. A análise é desenvolvida com base nos valores *per capita* da variável programa social e são distinguidas duas classes de municípios: os “financiadores” e os “recebedores” de renda.

A seção 7 apresenta o quadro geral das transferências de renda para as famílias. As transferências federais são dispostas em conjunto (via INSS, aposentadoria dos servidores públicos e transferências sociais), tanto os gastos e seu financiamento em termos *per capita* quanto os saldos líquidos das transferências federais “recebidas” e “enviadas”.

Na seção 8 são apontadas algumas conclusões sobre as transferências de renda para as famílias, no Brasil.

2. TRANSFERÊNCIA DE RENDA ÀS FAMÍLIAS: UMA QUESTÃO DE POLÍTICA PÚBLICA

No lado das desigualdades espaciais, a experiência brasileira tem evidenciado uma forte concentração da atividade produtiva na Região Sudeste do País. A TABELA 1 abaixo mostra a distribuição regional dos Produtos Internos Brutos (PIBs) total e setoriais para o período de 1939 - 95.

TABELA 1
BRASIL E REGIÕES
DISTRIBUIÇÃO REGIONAL DO PRODUTO POR SETORES, 1939-95 (%)

	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste	Total
Agronegócio						
1939	3.3	23.0	47.0	22.2	4.5	100.0
1949	1.7	18.7	54.2	22.1	3.3	100.0
1959	1.7	20.9	43.9	28.7	4.8	100.0
1970	4.1	20.9	34.2	33.4	7.4	100.0
1980	5.0	19.5	34.7	29.4	11.4	100.0
1985	5.9	20.1	37.4	27.6	8.9	100.0
1990	6.1	17.5	29.1	22.2	25.1	100.0
1995	6.1	17.6	28.3	21.6	26.4	100.0
Indústria						
1939	2.3	12.1	71.7	12.9	1.0	100.0
1949	1.0	9.5	75.4	13.5	0.6	100.0
1959	2.3	8.3	76.3	12.3	0.8	100.0
1970	1.1	7.0	79.0	12.0	0.9	100.0
1980	3.1	9.5	69.0	16.2	2.2	100.0
1985	4.1	11.9	65.4	16.2	2.4	100.0
1990	4.7	11.6	63.3	17.3	3.1	100.0
1995	4.6	10.7	64.2	17.9	2.6	100.0
Serviços						
1939	2.4	14.9	69.0	12.5	1.2	100.0
1949	2.1	13.8	69.2	13.5	1.4	100.0
1959	2.3	13.4	68.0	14.4	1.9	100.0
1970	2.3	12.2	65.2	15.6	4.7	100.0
1980	2.8	12.4	62.9	15.1	6.8	100.0
1985	3.6	13.8	59.2	17.6	5.9	100.0
1990	3.3	13.6	56.0	17.7	9.4	100.0
1995	3.3	13.6	56.0	17.7	9.4	100.0
PIB Total						
1939	2.6	16.7	63.2	15.3	2.1	100.0
1949	1.8	14.4	65.9	16.2	1.8	100.0
1959	2.0	14.4	63.0	18.2	2.4	100.0
1970	2.2	11.9	66.4	16.9	2.6	100.0
1980	2.1	11.5	65.1	18.4	2.9	100.0
1985	3.2	12.2	63.7	17.3	3.6	100.0
1990	4.3	14.2	60.1	17.7	3.9	100.0

1995	4.1	13.2	56.0	18.0	8.6	100.0
------	-----	------	------	------	-----	-------

FONTE: *ECV* (1970) para anos de 1930, 1940 e 1950; *IBGE* (1987) para anos de 1970, 1980 e 1985; e *IPEA* (1996) para os anos de 1990 e 1995.

A TABELA é clara em mostrar a concentração espacial do PIB no País. No que toca às informações do PIB total por região², por exemplo, o movimento ao longo do período mostra a Região Sudeste aumentando sua participação no total nacional até 1970, em seguida a tendência observada é de redução: em 1995 esta região aparece com a sua menor participação (56,0%). É a região que mais diminuiu sua participação no produto nacional, caindo 10,4% no total desde o seu pico em 1970.

TABELA 2
BRASIL E REGIÕES
DISTRIBUIÇÃO REGIONAL DA RENDA
(ANOS SELECIONADOS)

Região	Índice de Gini*	Partic (%) dos 10% mais ricos na renda	Partic (%) dos 40% mais pobres na renda
Norte			
1985	0.54	44.2	10.2
1990	0.58	48.2	8.5
1995	0.57	47.9	8.8
Nordeste			
1985	0.58	50.4	9.1
1990	0.61	52.9	7.8
1995	0.59	50.8	8.3
Sudeste			
1985	0.55	44.4	9.5
1990	0.56	45.6	8.8
1995	0.55	44.8	9.3
Sul			
1985	0.54	47.1	9.9
1990	0.56	49.6	8.8
1995	0.55	47.6	9.5
Centro-Oeste			
1985	0.56	47.1	9.2
1990	0.59	49.6	8.2
1995	0.57	47.6	8.8
Brasil			
1985	0.57	47.1	8.3
1990	0.58	48.7	8.0
1995	0.58	47.7	8.5

FONTE: IPEA Atlas Regional das Desigualdades. Brasília/DF

* Quanto mais próximo da unidade estiver o índice maior a desigualdade na distribuição da renda.

A Região Centro-Oeste, por sua vez, é que mais tem se destacado em termos da performance apresentada, pois desde 1949 sua participação tem aumentado, período a período, de 1,8% naquele ano para 8,6% em 1995. Este desempenho é explicado pelo crescimento do seu setor agropecuário no total nacional.

As regiões Norte e Sul, entre o início da série e o final, melhoram a participação do produto total

do País, muito embora para a última Região o valor observado em 1995 é, ainda, menor que atingido em 1980. E a Região Nordeste viu sua participação decrescer entre 1939 e 1980, a partir de então operou-se um movimento de retomada até 1990, quando chega a 14,2%, e novamente reduz em 1995 sua parcela no total nacional.

O que é importante observar é que a Região Sudeste, a despeito de apresentar uma redução na

² Para não sermos exaustivos, nos eximimos de fazer comentário sobre os dados relativos aos produtos setoriais. Consideramos que as informações constantes na tabela são suficientemente *auto-evidentes* do problema que se quer realçar: as desigualdades espaciais na produção da riqueza.

sua participação no produto nacional, ainda detém mais que a metade daquele total.

No lado das desigualdades pessoais de renda, o quadro não é muito diferente. A TABELA 2 mostra, para alguns anos escolhidos, indicadores da concentração de renda pessoal por Região do País.

Nota-se que, também no nível pessoal, a distribuição da renda é muito perversa no Brasil. A grosso modo, a parcela correspondente aos 10% mais ricos do País se apropria de cerca de metade da renda nacional, aos 40% mais pobres, no entanto, correspondem somente algo em torno de 10% daquela mesma renda.

Embora os dados apresentados até aqui sejam bastante esclarecedores do problema da desigualdade de renda entre regiões do País, na forma em que eles estão agregados (em nível regional) pouco se pode vislumbrar com relação às diferenciações existentes entre espaços geográficos menores como os municípios.

A dificuldade em se obter uma base de dados municipais no Brasil tem impedido um maior desenvolvimento de pesquisas focadas neste tipo de esfera de governo. Mas é exatamente nos municípios onde as pessoas residem e exercem suas atividades produtivas, portanto, é o município o *locus* privilegiado das mazelas da concentração da renda no Brasil. Este trabalho visa a dar uma contribuição, ainda que inicial, para a resolução deste problema ao buscar aumentar o conhecimento da situação dos municípios do Nordeste no que se refere à configuração espacial, em termos dos recebedores líquidos, das transferências federais de renda às famílias.

3. METODOLOGIA

3.1. CONCEITOS BÁSICOS³

³ Nesta seção descrevemos a metodologia da pesquisa que é a mesma já apresentada nos seguintes trabalhos de que os autores participaram IPEA (1997) E Mac Dowell, Barbosa & Monteiro neto (1997).

Quais são, efetivamente, as transferências de renda consideradas neste trabalho? De um lado tem-se as transferências federais “recebidas” pelas famílias: os benefícios do INSS; as aposentadorias e pensões dos servidores públicos federais; e os gastos com programas sociais (Programa da Merenda Escolar, do Leite, da Cesta Básica e do Kit Escola). De outro lado, o “financiamento” das transferências pelas famílias, que são a contrapartida em termos de receita das transferências anteriormente citadas.

Entende-se neste trabalho que transferências de renda para famílias são operações unilaterais de cessão de bens e serviços ou de direitos sobre bens e serviços feitas pelas entidades “doadoras”, que aumentam a renda disponível das famílias “recebedoras”, sem a exigência da prestação de qualquer serviço em contrapartida, no período considerado.

O governo, especialmente a Previdência, constitui a principal, mas não a única, entidade doadora. Pode-se citar que pessoas podem, também, ser importantes fontes de transferências, como ocorre com emigrados para o Exterior (ou para outras regiões do País) que fazem remessas de renda para seus familiares ainda residindo no País ou nas regiões de origem. Organizações não-governamentais também constituem, com frequência, entidades doadoras. Entretanto, apesar da diversidade possível no caso das fontes das transferências, considerar-se-á como entidades “recebedoras” apenas as famílias, ou pessoas individualmente consideradas, residentes num determinado município.

A importância desta classe de transferências na formação da renda de um grande contingente de famílias brasileiras tem sido crescentemente reconhecida. Faltam, contudo, estimativas mais exaustivas, por um lado, e mais desagregadas, por outro, da extensão deste fenômeno. Em particular, faltam estimativas municipalizadas de como as transferências se distribuem pelo território do País. Alguns esforços feitos nesta direção se limitaram a quantificar o peso dos benefícios do INSS, tanto em ter-

mos absolutos quanto em relação ao produto interno de cada território considerado.³

É claro que nenhum sistema econômico fechado pode viver exclusivamente de transferências. A própria existência das transferências de renda pressupõe que renda esteja sendo gerada em algum ponto do sistema – e transferida para outro. Existem, com certeza, limites à extensão em que isto pode ser feito. Um dos mais importantes tem a ver com a questão dos incentivos à produção, ou seja, à medida que se intensifica a pressão sobre os agentes produtivos (ou “regiões produtivas”, identificadas como locais de residência dos agentes produtivos), para que eles abdicuem de uma percentagem maior de sua produção (a ser transferida para outra parcela da população), reduzem-se, em consequência, os incentivos à produção. A partir de certo ponto, a tentativa de aumentar a percentagem de renda objeto de transferências pode significar que um montante absoluto “menor” de renda no momento seguinte seja, efetivamente, transferido.⁵

Estas considerações introduzem o tema investigado na pesquisa, mas também dão uma idéia da sua importância. Sob o ponto de vista de uma análise territorial, é importante quantificar os montantes de transferências remetidos e recebidos por cada Região ou, mais precisamente, por cada município. As estimativas obtidas com este esforço investigativo constituirão elementos importantes tanto para a crítica do tipo de política regional “de fato” que vem sendo implantada no País, quanto para a montagem de uma visão territorializada do desenvolvimento econômico e social brasileiro.

Quanto à metodologia de análise, os municípios foram classificados e agregados em oito classes de tamanho da população e por sua localização esta-

dual. As informações sobre transferências enviadas correspondem, na verdade, ao financiamento dos gastos (transferências recebidas pelas famílias) municipais. Os benefícios do INSS são financiados pela própria arrecadação do Instituto. As demais transferências, por sua vez, são contrapartida da arrecadação de impostos federais e/ou estaduais. Diante da indisponibilidade da estrutura municipal da arrecadação dos impostos federais, adotou-se a hipótese de que a arrecadação de tributos mantém uma relação direta com a estrutura da renda municipal.

Dada esta hipótese, o cálculo do financiamento das aposentadorias e pensões dos servidores públicos federais e dos programas sociais às famílias (Leite, *Kit* Escola, Cesta Básica e Merenda Escolar) foi realizado da seguinte forma: distribuíram-se os gastos totais com cada um dos itens acima pela estrutura de renda dos municípios na renda brasileira.

3.2 - FONTES DOS DADOS

Os dados correspondentes aos benefícios e arrecadações do INSS, por município para o ano de 1995, foram obtidos nos registros do Sistema SINTESE/DATAPREV, fornecidos pelo Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS).

As informações sobre o pagamento das aposentadorias e pensões dos servidores públicos federais foram obtidas nos registros do Sistema SIAPE/MARE.

Os dados dos programas do Leite, Cesta Básica e *Kit* Escola foram fornecidos pelo Programa Comunidade Solidária e pelo Ministério da Agricultura, através da Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB). As informações sobre o Programa da Merenda Escolar foram obtidos no Ministério da Educação, através do Fundo Nacional do Desenvolvimento da Educação.

Os dados de população dos municípios são os da Contagem da População -1996, realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

⁴ Um esforço pioneiro nesta direção foi feito por GOMES & VERGOLINO (1995) relatório originalmente escrito para o Projeto Áridas). Este estudo, cujo escopo não se limita à quantificação das transferências, mostrou, por exemplo, que os benefícios do INSS representaram, para o conjunto dos municípios do semi-árido pernambucano, em 1993, algo em torno de 40% do seu produto interno bruto, percentagem, como é claro, excessivamente elevada.

⁵ O raciocínio desenvolvido a partir deste ponto se aplica apenas às transferências compulsórias, a exemplo das contribuições ao INSS ou o pagamento de impostos. Há transferências voluntárias, como as remessas de renda de pessoas residindo em outras cidades para seus parentes, abstraídas neste ponto, mas que também serão consideradas no estudo ora proposto

A renda dos municípios é calculada diretamente dos microdados do Censo Demográfico 1991 do IBGE e representa uma totalização dos ganhos de todos os membros da família. Não fossem os problemas clássicos (e não específicos do Brasil) de sub-declaração, o somatório de todas as rendas municipais deveria ser muito próximo à renda nacional, no conceito da contabilidade social. Na prática, isso não acontece. O somatório de todas as rendas dos indivíduos por municípios no Brasil equivale a cerca de 54% da renda nacional de 1991. Diante da existência desses problemas, optou-se, aqui, por designar a variável de renda monetária das famílias e não “renda municipal”, que implicaria um conceito análogo ao de “renda nacional”⁶ A distribuição da renda monetária por municípios para o ano de 1995 foi realizada da seguinte forma: calculou-se a participação da renda monetária das famílias na renda nacional de 1995 – 54% – e distribuiu-se aquela primeira renda de acordo com o peso de cada município na composição da renda monetária das famílias obtidas no Censo Demográfico de 1991⁷.

3.3 - BREVE CARACTERIZAÇÃO DOS MUNICÍPIOS DO NORDESTE

Esta seção introduz brevemente o Nordeste objeto deste estudo. Três tipos básicos de informação acerca da região estão evidenciados nas TABELAS 3, 4 e 5 a seguir. Os dados das tabelas revelam que a imensa maioria dos municípios da

Região detém uma população de, no máximo, 50.000 habitantes, em 1996, e somam a 1.419 dos 1.558 municípios do Nordeste, com população de aproximadamente 22,7 milhões de habitantes (50% da população total da Região Nordeste).

⁶ Esse problema de subdeclaração é conhecido. (PSACHAROPOULOS et al., 1997). Tipicamente, as pessoas que têm rendas derivadas da posse de outros fatores que não a força de trabalho declaram apenas parcialmente esses ganhos. Além disso, uma fonte importante de subestimativa é a declaração imperfeita (ou ausência total de declaração) das rendas não monetárias, por exemplo aquelas derivadas da produção para autoconsumo. Um outro problema é que conceitualmente, mesmo na hipótese de que todas as pessoas informassem corretamente todas as suas rendas, do trabalho e de outros fatores, monetária e não-monetária, delas deduzindo as suas remessas para parentes no Exterior, a renda captada pelo censo diferiria da renda nacional no montante dos lucros retidos das empresas.

⁷ Nesta forma de atualização da renda monetária das famílias por município, foram feitas fortes hipóteses de que a dinâmica dos municípios permaneceu a mesma no período e que os municípios não foram afetados pelo processo de desmembramento. Este procedimento foi adotado pela não existência de informações mais recente sobre renda municipal

Uma observação importante deste conjunto de municípios é que a sua renda *per capita* é inferior a R\$ 670,00. Nenhum grupo de municípios, segundo o tamanho de população para o Brasil como um

todo, percebe menos que R\$ 957,00 *per capita* em valores de 1995. Este contraste mostra a magnitude da disparidade de nível de desenvolvimento dos pequenos (em população) municípios do Nordeste.

TABELA 3
BRASIL, NORDESTE E ESTADOS
NÚMERO DE MUNICÍPIOS EXISTENTES EM AGOSTO DE 1996,
SEGUNDO O TAMANHO DA POPULAÇÃO

População	Brasil	NE	AL	BA	CE	MA	PB	PE	PI	RN	SE
Até 5.000 hab.	1.046	141	5	8	2	2	32	3	31	44	14
5.000 a 10.000 hab.	1.149	323	26	60	29	11	56	20	56	49	16
10.000 a 20.000 hab.	1.338	559	38	193	71	45	48	68	31	37	28
20.000 a 50.000 hab.	943	396	25	118	61	58	25	58	24	16	11
50.000 a 100.000 hab.	290	95	4	26	16	12	7	18	4	4	4
100.000 a 500.000 hab.	181	35	1	9	4	7	2	8	1	1	2
500.000 a 1.000.000 hab.	15	6	1	*	*	1	1	1	1	1	*
Mais de 1.000.000 hab.	12	3	*	1	1	*	*	1	*	*	*
TOTAL	4.974	1.558	100	415	184	136	171	177	148	152	75

FONTE: IBGE (1997)

TABELA 4
BRASIL, NORDESTE E ESTADOS
POPULAÇÃO TOTAL POR GRUPOS DE MUNICÍPIO
CLASSIFICADOS SEGUNDO OS ESTRATOS DA POPULAÇÃO, 1996
(EM 1.000 HABITANTES)

População	Brasil	NE	AL	BA	CE	MA	PB	PE	PI	RN	SE
Até 5.000 hab.	3.516	511	20	34	10	9	109	10	129	145	45
5.000 a 10.000 hab.	8.271	2.354	180	487	212	85	400	154	377	351	107
10.000 a 20.000 hab.	18.953	8.011	567	2.802	1.005	708	674	980	413	478	384
20.000 a 50.000 hab.	28.221	11.776	734	3.405	1.900	1.844	663	1.747	719	471	292
50.000 a 100.000 hab.	19.872	6.221	235	1.775	1.020	818	460	1.152	248	253	262
100.000 a 500.000 hab.	36.688	6.477	173	1.827	697	978	450	1.479	132	206	534
500.000 a 1.000.000 hab.	10.660	3.895	723	*	*	781	549	530	655	656	*
Mais de 1.000.000 hab.	30.898	5.523	*	2.212	1.966	*	*	1.346	*	*	*
Total	157.080	44.768	2.633	12.542	6.810	5.223	3.306	7.399	2.673	2.559	1.624

FONTE: IBGE (1996).

TABELA 5
BRASIL, NORDESTE E ESTADOS
RENDA *PER CAPITA*
CLASSIFICADOS SEGUNDO OS ESTRATOS DA POPULAÇÃO, 1995
(R\$/ANO)

População	Brasil	NE	AL	BA	CE	MA	PB	PE	PI	RN	SE
Até 5.000 hab.	957,8	478,5	514,5	696,9	475,3	376,8	467,8	1.046,8	261,3	545,4	621,1
5.000 a 10.000 hab.	1.084,2	556,3	553,6	675,6	489,6	442,5	589,2	458,0	419,2	587,7	639,6
10.000 a 20.000 hab.	1.096,4	577,0	589,2	581,1	492,2	517,5	544,6	639,6	553,6	667,4	671,0
20.000 a 50.000 hab.	1.280,5	670,6	651,0	721,1	616,0	529,0	686,1	762,4	588,2	827,5	746,2
50.000 a 100.000 hab.	1.682,9	895,4	934,5	1.014,6	788,7	623,9	862,0	934,9	1.037,5	1.002,0	963,7
100.000 a 500.000 hab.	2.340,1	1.317,0	1.110,9	1.298,5	935,6	886,7	1.329,9	1.557,4	994,3	1.294,1	2.145,6
500.000 a 1.000.000 hab.	2.728,1	1.976,3	2.063,3	*	*	1.734,6	2.294,0	1.715,3	1.654,9	2.434,1	*
Mais de 1.000.000 hab.	4.244,7	2.629,3	*	2.787,7	2.165,8	*	*	3.045,8	*	*	*
Total	2.220,4	1.125,7	1.073,4	1.178,1	1.099,5	787,9	1.017,7	1.409,6	866,5	1.215,5	1.213,0

FONTE: IBGE (1991, 1997)

4. A DISTRIBUIÇÃO MUNICIPAL DOS BENEFÍCIOS E DA ARRECADAÇÃO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL

4.1 - BENEFÍCIOS DO INSS POR CLASSES DE TAMANHO DA POPULAÇÃO DOS MUNICÍPIOS PARA O BRASIL, REGIÃO NORDESTE E SEUS ESTADOS

Os benefícios recebidos, pelas famílias, do Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS), para efeito deste estudo, correspondem à soma dos benefícios concedidos com os em manutenção. Benefícios concedidos são aqueles que representam o “fluxo de entrada” de novos benefícios no sistema previdenciário e os em manutenção representam o “estoque” de benefícios.

Tais benefícios assumem um papel de extrema relevância na geração de renda nos municípios dado que o valor total dos gastos realizados pelo sistema previdenciário montou a R\$ 33,4 bilhões, para o Brasil, em 1995 e sua cobertura estendeu-se a cerca de 4.500 municípios brasileiros. Para o Nordeste, o INSS distribuiu em 1995, em termos de benefícios previdenciários, R\$ 7,3 bilhões em 1.477 municípios.

A TABELA 6 mostra todos os valores estimados dos benefícios médios anuais por habitante,

para o Brasil, Região Nordeste e Estados, segundo as classes de tamanho (da população) dos municípios, em 1995. As seguintes observações merecem ser feitas, a respeito das evidências constantes da TABELA referida:

- i. As classes de municípios no Nordeste em tamanho de população até 20.000 habitantes recebem em termos *per capita* mais benefícios do INSS do que as classes correspondentes para o Brasil;
- ii. no entanto, todas as demais classes (isto é, com mais de 20.000 habitantes) de municípios do Nordeste recebem menos em valores *per capita* no ano de 1995 que os mesmos grupos de município do Brasil como um todo;
- iii. os dados de benefícios totais recebidos pela classe de municípios onde está situada a capital de cada estado da Região (em valores *per capita*) é sempre superior ao total *per capita* recebido pelo Estado como um todo;
- iv. nos estados mais pobres da região como Alagoas, Paraíba e Piauí – exceto o Maranhão –, os benefícios recebidos pela classe de município com menor tamanho de população – até 5.000 habitantes – são superiores aos recebidos pela mesma classe de tamanho da população nos demais Estados do Nordeste.

TABELA 6
BRASIL, NORDESTE E ESTADOS
BENEFÍCIOS CONCEDIDOS + MANTIDOS DO INSS *PER CAPITA*, POR
CLASSES DE MUNICÍPIOS AGREGADOS SEGUNDO A POPULAÇÃO, 1995
(R\$/ANO)

População	Brasil	NE	AL	BA	CE	MA	PB	PE	PI	RN	SE
Até 5.000 hab.	82,9	97,4	111,7	96,4	88,0	79,5	137,1	87,4	133,3	99,0	81,5
5.000 a 10.000 hab.	93,3	102,6	90,1	97,6	112,4	122,1	138,1	133,5	126,4	102,4	63,6
10.000 a 20.000 hab.	109,9	115,9	109,7	109,2	119,7	119,9	138,5	162,6	136,0	134,0	79,5
20.000 a 50.000 hab.	164,4	147,8	124,5	154,5	134,5	122,8	214,2	158,2	120,5	261,9	158,6
50.000 a 100.000 hab.	231,9	196,3	281,9	160,3	241,5	136,0	228,8	200,2	416,3	165,0	221,3
100.000 a 500.000 hab.	238,0	162,5	174,0	130,9	158,2	130,1	223,7	161,5	285,3	245,7	220,8
500.000 a 1.000.000 hab.	245,9	179,1	209,4	*	*	144,7	195,4	66,6	189,5	253,5	*
Mais de 1.000.000 hab.	336,0	255,8	*	274,6	180,2	*	*	335,3	*	*	*
Total	219,7	164,1	160,2	161,9	163,6	129,1	187,2	191,9	179,8	193,9	162,4

FONTE: (Dados Brutos) Síntese/Dataprev e IBGE (1997).

4.2 - ARRECADAÇÃO DO INSS POR CLASSES DE TAMANHO DA POPULAÇÃO DOS MUNICÍPIOS PARA O BRASIL, REGIÃO NORDESTE E SEUS ESTADOS

O pagamento de benefícios previdenciários caracteriza uma transferência de renda, operada (no nosso caso) pelo setor público. Como a cada benefício pago tem de corresponder algum financiamento, a etapa seguinte consiste em identificar em que municípios (e regiões) se originam os recursos usados para financiar o pagamento dos benefícios.

A TABELA 7 expõe nossas estimativas de arrecadação *per capita* do INSS por classes de tamanho de municípios e para o Brasil, Região Nordeste e Estados, em 1995. Algumas das princi-

pais conclusões da análise da tabela e do gráfico podem ser expressas do seguinte modo:

- i. são os grupos de municípios com população acima de 500.000 habitantes os que mais contribuem para a arrecadação da previdência nos Estados da Região. Isto se deve, particularmente, a maior concentração de atividade produtiva nas capitais dos respectivos estados.
- ii. de maneira destacada, o grupo de municípios com mais de 1.000.000 habitantes em Pernambuco – município de Recife – apresenta a maior arrecadação *per capita* no Nordeste.
- iii. em todos os grupos de municípios os valores *per capita* arrecadados pela Previdência no Nordeste são menores que os mesmos para o Brasil como um todo.

TABELA 7
BRASIL, NORDESTE E ESTADOS
ARRECADAÇÃO *PER CAPITA* DO INSS, POR CLASSES DE MUNICÍPIOS,
AGREGADOS SEGUNDO A POPULAÇÃO, 1995
(R\$/ANO)

População	Brasil	NE	AL	BA	CE	MA	PB	PE	PI	RN	SE
Até 5.000 hab.	60,2	5,6	1,7	7,8	4,1	3,5	4,3	3,3	3,4	7,3	15,2
5.000 a 10.000 hab.	42,1	13,2	12,4	5,8	4,7	5,2	5,0	23,9	4,5	39,2	48,3
10.000 a 20.000 hab.	54,0	10,4	9,2	6,3	4,3	3,4	10,9	15,0	7,2	12,8	68,2
20.000 a 50.000 hab.	76,7	24,2	32,8	37,5	14,9	6,7	24,1	30,3	7,7	19,5	46,6
50.000 a 100.000 hab.	128,4	34,7	30,2	58,4	26,5	9,2	32,1	37,6	24,4	29,0	33,2

100.000 a 500.000 hab.	215,1	76,2	27,9	100,2	59,4	27,0	79,9	50,7	30,1	79,9	199,9
500.000 a 1.000.000 hab.	272,6	131,3	130,5	*	*	150,6	153,3	86,3	106,2	152,3	*
Mais de 1.000.000 hab.	470,5	213,0	*	198,4	166,4	*	*	305,2	*	*	*
Total	204,9	62,5	52,9	71,6	63,6	32,4	48,6	89,1	35,6	60,1	99,3

FONTE: (Dados Brutos) Síntese/Dataprev e IBGE (1997).

4.3 - BENEFÍCIOS MENOS ARRECAÇÃO DO INSS POR CLASSES DE TAMANHO DA POPULAÇÃO DOS MUNICÍPIOS PARA O BRASIL, REGIÃO NORDESTE E SEUS ESTADOS

Numa análise parcial do saldo líquido das transferências do INSS, apresentaremos os resultados das diferenças entre benefícios (B) e arrecadação (A) do INSS, *per capita*, por classes de tamanhos de municípios e para o Brasil, Região Nordeste e Estados. O procedimento para a análise das TABELAS 8 e 9 é feito da seguinte forma: os Estados e classes de municípios que são recebedores líquidos de transferências do INSS apresentam $B - A > 0$ e os estados e classes de municípios que financiam (no sentido adotado na seção de Metodologia) estes benefícios do INSS apresentam $B - A < 0$.

As TABELAS a seguir mostram os resultados que podem ser sumariados, em seus aspectos mais importantes, da seguinte forma:

- os dados mostram que, regra geral, todas as classes de municípios dos Estados do Nordeste são beneficiários líquidos de transferências previdenciárias, ou seja, recebem valores de benefícios maiores do que arrecadam – exceto pela classe entre 500.000 e 1.000.000 habitantes do Maranhão e Pernambuco⁸;
- os grupos de municípios entre 10.000 e 100.000 habitantes dos Estados do Nordeste são os que

recebem os maiores valores, em termos *per capita*, no conjunto dos municípios da região⁹;

- a informação apresentada na TABELA 9 pode ser entendida como um indicador de dependência de transferências previdenciárias na composição da renda monetária dos indivíduos. Com esta perspectiva, os dados

TABELA 8
BRASIL, NORDESTE E
DIFERENÇA ENTRE BENEFÍCIOS CONCEDIDOS -
CAPITA DO INSS, POR CLASSES DE MUNICÍPIOS
POPULAÇÃO, 1997
(R\$/ANO)

População	Brasil	NE	AL	BA	CE
Até 5.000 hab.	22,6	91,8	110,1	88,6	83,9
5.000 a 10.000 hab.	51,3	89,4	77,7	91,7	107,7
10.000 a 20.000 hab.	55,8	105,4	100,4	102,9	115,4
20.000 a 50.000 hab.	87,7	123,7	91,7	117,0	119,5
50.000 a 100.000 hab.	103,5	161,6	251,7	101,9	215,0
100.000 a 500.000 hab.	23,0	86,3	146,1	30,7	98,8
500.000 a 1.000.000 hab.	-26,7	47,8	78,9	*	*
Mais de 1.000.000 hab.	-134,5	42,8	*	76,2	13,8
Total	14,7	101,5	107,3	90,4	100,0

FONTE: (Dados Brutos) Síntese/Dataprev e IBGE (1997)

⁸ Em trabalho anterior dos autores (MAC DOWELL, BARBOSA E MONTEIRO NETO, 1997) que analisou os dados de transferências de renda para o Brasil e suas regiões, ficou evidenciado que este comportamento verificado para o Nordeste não se reproduz para as demais regiões do Brasil. Segundo o trabalho, as classes de municípios acima de 500.000 habitantes para todas as demais regiões são transferidoras de renda do INSS – arrecadam mais do que recebem de benefícios – para as outras classes e, por conseguinte, para o Nordeste.

⁹ Este padrão espacial dos valores *per capita* dos benefícios líquidos também se verifica para as demais macro regiões do país (MAC DOWELL, BARBOSA E MONTEIRO NETO, 1997).

- iv. mostram que os Estados de Sergipe, Pernambuco e Bahia, nesta ordem, são os que apresentam as menores proporções da renda monetária dos indivíduos composta de benefícios líquidos da Previdência. E os Estados com maior dependência da formação da renda monetária com os valores líquidos recebidos do INSS são Piauí, Paraíba e Maranhão, também nesta ordem;
- v. ainda na TABELA 9, observa-se a existência de oito grupos de municípios onde mais de um quarto (25%) da renda monetária das famílias

é constituída de benefícios líquidos do INSS, chegando até a proporção de quase 38%, como é o caso do grupo de municípios do Piauí entre 50.000 e 100.000 habitantes;

- vi. estas observações feitas acima, com base nos dados, nos permitem concluir pela verificação de maior dependência de transferências líquidas previdenciárias no total da renda monetárias das pessoas nos Estados do Nordeste relativamente ao Brasil tomado em seu conjunto.

TABELA 9
BRASIL, NORDESTE E ESTADOS
BENEFÍCIO LÍQUIDO DO INSS COMO PROPORÇÃO DA RENDA MONETÁRIA DOS
INDIVÍDUOS, POR CLASSES DE MUNICÍPIOS AGREGADOS SEGUNDO A POPULAÇÃO,
1995
(%)

População	Brasil	NE	AL	BA	CE	MA	PB	PE	PI	RN	SE
Até 5.000 hab.	1,87	19,20	21,39	12,72	17,66	20,15	28,40	8,04	25,54	16,81	10,67
5.000 a 10.000 hab.	4,31	16,43	12,84	13,41	20,06	26,41	22,59	21,47	21,81	10,77	2,26
10.000 a 20.000 hab.	4,92	18,92	16,59	17,58	22,96	22,70	23,43	21,28	23,28	18,16	1,67
20.000 a 50.000 hab.	6,77	18,79	14,08	16,31	19,14	22,01	27,70	16,70	19,18	29,29	15,02
50.000 a 100.000 hab.	6,14	18,87	26,94	10,57	27,26	20,32	22,82	17,39	37,78	13,57	19,52
100.000 a 500.000 hab.	0,96	6,55	13,16	2,36	10,56	11,63	10,81	7,11	25,66	12,82	0,98
500.000 a 1.000.000 hab.	-0,98	2,42	3,83	*	*	-0,34	1,84	-1,15	5,03	4,16	*
Mais de 1.000.000 hab.	-3,17	1,63	*	2,73	0,64	*	*	0,99	*	*	*
Total	0,65	9,12	9,88	7,59	9,01	12,24	13,62	7,15	15,66	11,01	5,18

FONTE: (Dados Brutos) Síntese/Dataprev e IBGE (1991, 1997).

5 - A DISTRIBUIÇÃO MUNICIPAL DOS GASTOS E DO FINANCIAMENTO DAS APOSENTADORIAS DOS SERVIDORES PÚBLICOS FEDERAIS

As informações sobre aposentadorias e pensões dos servidores públicos federais foram obtidas através do sistema SIAPE/MARE. Os dados sobre a quantidade de inativos (aposentados + pensionistas) estão disponíveis por Unidades de Pagamentos (UPAGs), não sendo possível identificar os municípios de residência dos beneficiários (como já comentamos). Para o cálculo dos gastos com os inativos, adotamos como pressuposto que os gastos *per capita* destes são iguais aos dos ativos. Uma observação a ser feita diz respeito ao número de UPAGs no Brasil e a sua localização: existem ape-

nas 129 municípios com Unidades Pagadoras de Servidores Federais, na sua maioria de grande portes. No Nordeste são 32 UPAGs, totalizando 105.654 servidores inativos e pensionistas que perceberam, em 1995, quase R\$ 1,9 bilhão.

A TABELA 10 consolida os resultados sobre as aposentadorias e pensões dos servidores públicos federais, apresentando a diferença *per capita* entre os seus gastos (G) e o financiamento (F). As classes de municípios com $G - F < 0$ são repassadoras de recursos para financiamento de outras classes; e as classes com $G - F > 0$, por outro lado, representam aquelas que são financiadas pelas anteriores. As principais evidências da TABELA abaixo são as seguintes:

- i. o Nordeste como um todo tem seus gastos com aposentadorias e pensões dos servidores públicos federais maior do que sua contribuição para o financiamento, caracterizando-se, assim, como receptor líquido deste tipo de transferência;
- ii. a análise para os municípios com menos de 50.000 habitantes é prejudicada porque somente 6 municípios, cada um em um Estado diferente, destas classes têm UPAGs;
- iii. Os grupos de municípios com até 500.000 habitantes são financiadores líquidos das aposentadorias e pensões dos servidores federais (exceto os grupos de municípios entre 50.000 e 500.000 habitantes de Sergipe – só existem dois municípios neste Estado com UPAG – e a classe entre 50.000 e 100.000 habitantes do Rio Grande do Norte, que corresponde a Parnamirim – município da Região Metropolitana de Natal);
- iv. Apenas os Estados da Bahia e Maranhão apresentam os gastos com o pagamento de aposentadorias e pensões menores que o financiamento;

- v. O valor extremo de transferência líquida de aposentadorias e pensões dos servidores públicos federais, R\$ 293,80 *per capita*, é encontrado na Paraíba na classe de municípios com população entre 500.000 e 1.000.000 de habitantes que corresponde ao município de João Pessoa, superando os valores das demais capitais de estados da Região.

6 - A DISTRIBUIÇÃO MUNICIPAL DOS GASTOS E DO FINANCIAMENTO COM OS PROGRAMAS SOCIAIS: MERENDA ESCOLAR, LEITE, KIT ESCOLA E CESTA BÁSICA

Os programas sociais em referência nesta seção compõem um tipo de transferências de renda às famílias com características diferentes daquelas já analisadas. Primeiro, porque são rendas não-monetárias, ou seja, a distribuição às famílias é realizada em espécie de produto; e, segundo, a sua alocação espacial é determinada pelo governo. O caráter de política distributiva está, desta forma, mais evidenciado.

TABELA 10
BRASIL, NORDESTE E ESTADOS
DIFERENÇA ENTRE OS GASTOS COM APOSENTADORIAS DOS SERVIDORES
PUBLICOS FEDERAIS E
SEU FINANCIAMENTO *PER CAPITA*, POR CLASSES DE MUNICÍPIOS
AGREGADOS SEGUNDO A POPULAÇÃO, 1995
(R\$/ANO)

População	Brasil	NE	AL	BA	CE	MA	PB	PE	PI	RN	SE
Até 5.000 hab.	-29,0	-16,7	-15,6	-21,1	-14,4	-11,4	-14,2	-31,8	-16,6	-16,5	-18,8
5.000 a 10.000 hab.	-32,7	-18,1	-18,4	-20,5	-16,3	-13,4	-17,9	-16,5	-17,0	-17,8	-20,5
10.000 a 20.000 hab.	-33,0	-17,5	-15,2	-17,6	-15,4	-15,7	-16,5	-20,9	-16,8	-20,2	-20,4
20.000 a 50.000 hab.	-38,1	-19,4	-19,7	-21,6	-18,9	-16,0	-6,4	-22,5	-17,8	-25,1	-22,6
50.000 a 100.000 hab.	-47,3	-23,0	-15,0	-30,8	-21,7	-18,9	-25,5	-27,9	-31,5	0,5	16,7
100.000 a 500.000 hab.	-13,6	-26,0	-33,7	-33,3	-26,9	-26,9	-29,8	-46,6	-30,2	-26,3	66,3
500.000 a 1.000.000 hab.	-17,7	104,3	83,5	*	*	76,6	293,8	-52,0	91,9	140,1	*
Mais de 1.000.000 hab.	119,8	121,6	*	63,0	101,0	*	*	248,1	*	*	*
Total	0,0	8,0	9,5	-8,7	15,4	-4,6	33,9	19,8	9,1	22,1	13,8

FONTE: SIAPE/MARE e IBGE (1997).

Diferentemente do funcionamento das transferências federais via o sistema previdenciário do INSS e via aposentadorias e pensões federais que têm características de serem relativamente autônomos no contexto de sua distribuição – já que o governo não pode interferir diretamente na destinação final da transferência – as transferências via os programas sociais acima citados são realizadas mediante prévio conhecimento das áreas mais necessitadas e, portanto, sua alocação espacial é objeto de política distributiva.

No ano de 1995, a coordenação dos programas de distribuição do leite, *kit* escola e cesta bási-

ca esteve a cargo do Programa Comunidade Solidária e realizou ações em cerca de 300 municípios no Brasil, sendo o Nordeste atendido em torno de 50 municípios. Já o programa da Merenda Escolar, coordenado pelo Ministério da Educação, atendeu um número maior de municípios, em torno de 2.700 no Brasil, sendo 860 no Nordeste.

A TABELA 11 apresenta o saldo líquido *per capita* das transferências federais com programas sociais recebidas e enviadas pelas famílias, para as várias regiões e classes de municípios segundo o tamanho da população. Os principais comentários extraídos dos dados são:

TABELA 11
BRASIL, REGIÃO NORDESTE E ESTADOS
DIFERENÇA ENTRE OS GASTOS E O FINANCIAMENTO DOS PROGRAMAS SOCIAIS
PER CAPITA, POR CLASSES DE MUNICÍPIOS AGREGADOS SEGUNDO
A POPULAÇÃO, 1995
(R\$/ANO)

População	Brasil	NE	AL	BA	CE	MA	PB	PE	PI	RN	SE
Até 5.000 hab.	1,6	6,4	1,8	4,6	4,1	1,6	5,9	1,7	6,6	9,7	2,7
5.000 a 10.000 hab.	2,1	5,5	3,9	7,5	6,0	4,1	2,4	5,2	6,9	6,3	3,7
10.000 a 20.000 hab.	2,2	4,1	1,6	4,7	4,8	4,3	1,7	3,9	3,6	5,0	5,2
20.000 a 50.000 hab.	2,5	4,9	6,7	5,2	4,3	6,2	4,4	3,5	5,6	5,4	2,0
50.000 a 100.000 hab.	1,6	4,0	5,0	2,9	4,8	3,9	2,9	4,7	5,0	3,4	6,3
100.000 a 500.000 hab.	-0,1	4,7	3,8	4,6	1,6	11,3	2,9	3,4	1,9	6,7	1,7
500.000 a 1.000.000 hab.	-0,4	3,4	1,1	*	*	1,7	3,0	2,3	7,3	5,3	*
Mais de 1.000.000 hab.	-5,2	0,1	*	-1,0	0,6	*	*	1,2	*	*	*
Total	0,0	3,9	3,5	3,7	3,1	5,8	3,0	3,2	5,7	5,6	3,5

FONTE: (Dados Brutos) PROGRAMA COMUNIDADE SOLIDÁRIA (1995), BRASIL (1995a), BRASIL (1995b) e IBGE (1997).

- i. para o Brasil, todas as classes de municípios até 100.000 habitantes apresentam gastos com programas sociais menores que o financiamento, ou seja, tais classes são receptoras líquidas de recursos;
- ii. todas as classes de municípios da Região Nordeste, tomada em seu conjunto, são receptoras líquidas de recursos dos programas sociais;
- iii. excetuando a classe de municípios com mais de 1.000.000 de habitantes da Bahia, todas as demais classes de municípios dos

Estados do Nordeste são receptoras líquidas de recursos para os programas sociais;

- iv. os Estados, em seu conjunto, que apresentam maiores valores de benefícios líquidos *per capita* decorrentes de programas sociais federais são o Maranhão, Piauí e Rio Grande do Norte, nesta ordem. Cada um destes Estados recebeu em 1995 o equivalente a mais de R\$ 5,00 por pessoa, comparando-se com os valores apresentados pelas classes de município do

País como um todo nenhuma delas recebeu algo próximo ao recebido pelo Nordeste;

- v. Uma observação importante a ser feita com relação aos gastos com programas sociais no Nordeste brasileiro é que a maior parte de tais gastos – na verdade, 80% deles que equivalem a cerca de R\$ 219 milhões em 1995 – são referentes unicamente ao Programa da Merenda Escolar.

7 - O QUADRO GERAL DAS TRANSFERÊNCIAS DE RENDA PARA FAMÍLIAS

Um quadro geral das transferências federais às famílias é visualizado nesta seção do trabalho. Inicialmente as transferências recebidas pelas famílias são analisadas na sua distribuição espacial, em seguida as transferências enviadas pelas famílias para o Governo é que são objeto de exame e, por fim, o saldo líquido entre transferências recebidas e enviadas é apresentado.

Com isto, pretende-se obter uma visão geral do quadro das transferências governamentais de renda às famílias no Nordeste e seus Estados, bem como da importância dessas transferências no total da renda monetárias das famílias localizadas naqueles espaços geográficos.

TABELA 12
BRASIL, NORDESTE E ESTADOS
TRANSFERÊNCIAS FEDERAIS *PER CAPITA* RECEBIDAS PELAS FAMÍLIAS, POR CLASSES
DE MUNICÍPIOS AGREGADOS SEGUNDO A POPULAÇÃO, 1995 (R\$/ANO)

População	Brasil	NE	AL	BA	CE	MA	PB	PE	PI	RN	SE
Até 5.000 hab.	65,0	97,4	111,7	96,4	88,0	79,5	137,1	87,4	68,5	99,0	81,5
5.000 a 10.000 hab.	82,9	102,6	82,5	87,7	102,5	122,1	138,1	119,8	94,8	102,4	60,2
10.000 a 20.000 hab.	103,1	115,9	106,7	99,5	117,2	118,1	138,5	146,6	136,0	134,0	79,5
20.000 a 50.000 hab.	159,5	147,8	124,5	151,8	132,6	118,1	214,2	151,2	120,5	261,9	158,6
50.000 a 100.000 hab.	228,6	196,3	281,9	145,9	241,5	136,0	228,8	200,2	416,3	165,0	221,3
100.000 a 500.000 hab.	231,1	162,5	174,0	130,9	158,2	130,1	223,7	161,5	285,3	245,7	220,8
500.000 a 1.000.000 hab.	245,9	179,1	209,4	*	*	144,7	195,4	66,6	189,5	253,5	*
Mais de 1.000.000 hab.	336,0	255,8	*	274,6	180,2	*	*	335,3	*	*	*
Total	212,6	164,1	158,3	155,2	162,0	127,1	187,2	187,0	169,2	193,9	161,8

FONTE: (Dados Brutos) Síntese/DATAPREV, SIAPE/MARE, PROGRAMA COMUNIDADE SOLIDÁRIA (1995), BRASIL (1995a), BRASIL (1995b) e IBGE (1997).

7.1 - TRANSFERÊNCIAS FEDERAIS RECEBIDAS, POR CLASSES DE TAMANHO DA POPULAÇÃO DOS MUNICÍPIOS PARA O BRASIL, REGIÃO NORDESTE E SEUS ESTADOS

Nesta seção, consolidamos todas as transferências de renda recebidas pelas famílias: benefícios do INSS, aposentadorias e pensões dos servidores públicos federais e os vários programas sociais abordados neste trabalho.

A TABELA 12 descreve inicialmente o quadro das transferências federais com informações para o Brasil, Região Nordeste e seus estados por classes de municípios segundo o tamanho da população. As principais observações são:

- i. uma tendência verificada no comportamento das transferências recebidas pelas famílias é que, pelo menos em 1995, elas se elevam numa relação direta com o tamanho da população dos municípios; isso se verificou para o Brasil, para a Região Nordeste em seu conjunto, e para, praticamente, todos os Estados analisados;
- ii. o Estado que mais recebeu transferências federais *per capita* foi o Rio Grande do Norte, com R\$193,90/ano, seguido pela Paraíba e Pernambuco, ambos com R\$ 187,00/ano, e o Piauí, R\$169,20/ano. Estes estados se destacaram dos demais porque foram os

únicos que receberam transferências médias *per capita* maiores que média do Nordeste;

- iii. o menor valor *per capita* transferido às famílias está localizado no estado do Maranhão na classe de município com até 5.000 habitantes (R\$ 79,50/hab);
- iv. nenhum Estado do Nordeste, em seu conjunto, recebeu valores *per capita*, em 1995, maior que a média do Brasil;
- v. apesar da afirmação anterior, quando se analisa cada grupo de municípios por tamanho de população o quadro torna-se um pouco diferente: (a) nos três primeiros grupos de municípios (de zero até 20.000 habitantes) as transferências *per capita* recebidas pelas famílias foram maiores na Região Nordeste que nos mesmos grupos de municípios do Brasil; e (b) nas classes de municípios seguintes (de 20.000 até mais de 1.000.000 habitantes) as famílias nordestinas receberam menos transferências *per capita* que as mesmas recebidas pelo Brasil como um todo.

7.2 - TRANSFERÊNCIAS FEDERAIS ENVIADAS, POR CLASSES DE TAMANHO DA POPULAÇÃO DOS MUNICÍPIOS PARA O BRASIL, REGIÃO NORDESTE E SEUS ESTADOS

A TABELA 13 descreve a estrutura municipal do financiamento *per capita* das transferências

federais que para nosso propósito representa a contra-parte das famílias para o financiamento total

das transferências governamentais. As seguintes evidências foram extraídas dos dados tabulados:

TABELA 13
BRASIL, NORDESTE E ESTADOS
TRANSFERÊNCIAS FEDERAIS *PER CAPITA* ENVIADAS PELAS FAMÍLIAS, POR CLASSES DE
MUNICÍPIOS AGREGADOS SEGUNDO A POPULAÇÃO, 1995
(R\$/ANO)

População	Brasil	NE	AL	BA	CE	MA	PB	PE	PI	RN	SE
Até 5.000 hab.	47,2	5,6	1,7	7,8	4,1	3,5	4,3	3,3	1,8	7,3	15,2
5.000 a 10.000 hab.	37,4	13,2	11,4	5,2	4,3	5,2	5,0	21,5	3,4	39,2	45,7
10.000 a 20.000 hab.	50,7	10,4	9,0	5,7	4,2	3,4	10,9	13,6	7,2	12,8	68,2
20.000 a 50.000 hab.	74,4	24,2	32,8	36,8	14,7	6,4	24,1	29,0	7,7	19,5	46,6
50.000 a 100.000 hab.	126,6	34,7	30,2	53,2	26,5	9,2	32,1	37,6	24,4	29,0	33,2
100.000 a 500.000 hab.	208,8	76,2	27,9	100,2	59,4	27,0	79,9	50,7	30,1	79,9	199,9
500.000 a 1.000.000 hab.	272,6	131,3	130,5	*	*	150,6	153,3	86,3	106,2	152,3	*
Mais de 1.000.000 hab.	470,5	213,0	*	198,4	166,4	*	*	305,2	*	*	*
Total	198,4	62,5	52,2	68,6	62,9	31,8	48,6	86,8	33,5	60,1	99,0

FONTE: (Dados Brutos) Síntese/DATAPREV, SIAPE/MARE, PROGRAMA COMUNIDADE SOLIDÁRIA (1995), BRASIL (1995a), BRASIL (1995b) e IBGE (1991, 1997).

- i. é nas classes de municípios acima de 100.000 habitantes nos Estados Nordeste que se percebe que há capacidade contributiva das famílias para o governo federal;
- ii. nas classes de município abaixo de 100.000 habitantes os valores das transferências enviadas ao governo federal pelas famílias situaram-se abaixo de R\$ 68,00 *per capita* (como limite superior) até um mínimo de R\$ 1,70;
- iii. como regra geral, observou-se que nos estados com maior nível de desenvolvimento na Região e, portanto, com maior renda *per capita* (Bahia, Pernambuco, Ceará e Sergipe, este último como uma exceção à regra), os valores das transferências *per capita* enviadas pelas famílias situaram-se acima da média regional;
- iv. todas as classes de municípios no Nordeste apresentaram valores para as transferências enviadas pelas famílias abaixo do mesmo valor em cada classe no Brasil com um todo.

7.3 SALDO LÍQUIDO DAS

TRANSFERÊNCIAS FEDERAIS *PER CAPITA* RECEBIDAS E ENVIADAS, POR CLASSES DE TAMANHOS DA POPULAÇÃO DOS MUNICÍPIOS PARA O BRASIL, REGIÃO NORDESTE E SEUS ESTADOS

Nesta subseção apresentamos o saldo líquido do total das transferências federais recebidas e enviadas pelas famílias e também a proporção deste saldo na renda monetária em cada classe de município. A partir da sua análise podemos verificar quais os estados e classes de municípios que são recebedores líquidos de transferências ($G - F < 0$) e quais regiões e classes de municípios que financiam (no sentido adotado na seção de Metodologia) estas transferências de renda ($G - F > 0$). Das TABELAS 14 e 15 podemos extrair as seguintes observações:

- i. os dados evidenciaram que a regra geral nos Estados nordestinos é que os grupos de municípios são recebedores líquidos de renda provenientes no governo federal. Apenas duas exceções foram notadas, nos Estados do Maranhão e Pernambuco a classe de município com uma população entre 500.000 e 1.000.000, o saldo líquido *per capita* foi negativo, o que significa que nesta classe os municípios, em média, transferem

- renda para o governo federal num montante maior que o que dele recebe;
- ii. o padrão distributivo entre as classes de município do saldo líquido das transferências não segue necessariamente uma relação inversa com o tamanho da população mas, no entanto, se aproxima muito: (a) em geral, os valores *per capita* recebidos pelos dois primeiros grupos de municípios de menor população em cada estado, são maiores que os valores recebidos pelos dois grupos de maior população; e (b) os grupos de população intermediários (de 10.000 a 100.000 habitantes), por sua vez, são os mais bem aquinhoados em termos líquidos *per capita*, se encontrando em posição superior aos grupos de municípios com população abaixo e acima da sua;
 - iii. quando visto como um todo, a Região Nordeste, em todas as suas classes de município, é recebedora líquida de renda do governo federal;
 - iv. para aquelas classes de município do Brasil que são recebedoras líquidas de transferências federais, as classes correspondentes no Nordeste, sem exceção, recebem em moeda nacional valores superiores aos do Brasil;
 - v. os dados de saldo líquido como proporção da renda das famílias revelam um quadro bastante interessante do resultado da ação governamental: em geral, mas não exclusivamente, são os municípios com menor população nos Estados do Nordeste que apresentam maior dependência de transferências federais na composição de sua renda;
 - vi. numa regra geral podemos afirmar haver uma relação inversa entre o tamanho de população dos municípios no Nordeste (e seus Estados) e a dependência de transferências de renda federais: quanto *menor* o tamanho populacional da classe de municípios, *maior* a proporção das transferências federais no total da renda nominal familiar.

TABELA 14
BRASIL, NORDESTE E ESTADOS
SALDO LÍQUIDO DAS TRANSFERÊNCIAS FEDERAIS *PER CAPITA* RECEBIDAS E
ENVIADAS PELAS FAMÍLIAS, POR CLASSES DE MUNICÍPIOS AGREGADOS
SEGUNDO A POPULAÇÃO, 1995
(R\$/ANO)

População	Brasil	NE	AL	BA	CE	MA	PB	PE	PI	RN	SE
Até 5.000 hab.	17,8	91,8	110,1	88,6	83,9	75,9	132,9	84,2	66,7	91,7	66,3
5.000 a 10.000 hab.	45,5	89,4	71,1	82,4	98,2	116,9	133,1	98,3	91,4	63,3	14,5
10.000 a 20.000 hab.	52,4	105,4	97,7	93,7	113,0	114,7	127,6	133,0	128,9	121,2	11,2
20.000 a 50.000 hab.	85,1	123,7	91,7	115,0	117,9	111,6	190,0	122,2	112,8	242,4	112,0
50.000 a 100.000 hab.	102,0	161,6	251,7	92,7	215,0	126,8	196,7	162,6	391,9	136,0	188,1
100.000 a 500.000 hab.	22,3	86,3	146,1	30,7	98,8	103,1	143,7	110,8	255,2	165,9	21,0
500.000 a 1.000.000 hab.	-26,7	47,8	78,9	*	*	-5,9	42,1	-19,7	83,3	101,2	*
Mais de 1.000.000 hab.	-134,5	42,8	*	76,2	13,8	*	*	30,1	*	*	*
Total	14,2	101,5	106,1	86,6	99,1	95,3	138,6	100,2	135,7	133,8	62,8

FONTE: (Dados Brutos) Síntese/DATAPREV, SIAPE/MARE, PROGRAMA COMUNIDADE SOLIDÁRIA (1995), BRASIL (1995a), BRASIL (1995b) e IBGE (1991, 1997).

TABELA 15
BRASIL, NORDESTE E ESTADOS
SALDO LÍQUIDO DAS TRANSFERÊNCIAS FEDERAIS RECEBIDAS E ENVIADAS
COMO PROPORÇÃO DA RENDA PELAS FAMÍLIAS, POR CLASSES DE MUNICÍPIOS
AGREGADOS SEGUNDO A POPULAÇÃO, 1995
(%)

População	Brasil	NE	AL	BA	CE	MA	PB	PE	PI	RN	SE
Até 5.000 hab.	-1,0	17,5	18,7	10,3	15,5	17,5	26,6	5,2	25,0	15,5	8,1
5.000 a 10.000 hab.	1,4	14,0	10,5	10,3	18,2	24,3	20,0	19,6	20,4	8,8	-0,2
10.000 a 20.000 hab.	2,0	16,0	14,3	13,9	20,9	20,0	20,7	18,4	20,9	15,9	-0,6
20.000 a 50.000 hab.	3,9	16,3	12,1	13,7	16,8	19,2	27,4	13,5	17,1	26,9	12,3
50.000 a 100.000 hab.	3,3	15,9	25,9	6,4	25,1	17,9	20,2	14,9	35,2	14,0	21,9
100.000 a 500.000 hab.	0,4	4,9	10,5	0,2	7,9	9,9	8,8	4,3	22,8	11,3	4,1
500.000 a 1.000.000 hab.	-1,6	7,9	7,9	*	*	4,2	14,8	-4,0	11,0	10,1	*
Mais de 1.000.000 hab.	-0,5	6,3	*	5,0	5,3	*	*	9,2	*	*	*
Total	0,6	10,1	11,1	6,9	10,7	12,3	17,2	8,7	17,3	13,3	6,6

FONTE: (Dados Brutos) Sintese/DATAPREV, SIAPE/MARE, PROGRAMA COMUNIDADE SOLIDÁRIA (1995), BRASIL (1995a), BRASIL (1995b) e IBGE (1991, 1997).

8 - CONCLUSÕES

A análise da ação transferidora de renda do governo federal via previdência nos Estados do Nordeste evidenciou que justamente naqueles Estados com maior nível de desenvolvimento da Região, como Pernambuco, Bahia e, também, Sergipe, a proporção da renda monetária dos indivíduos referente a benefícios líquidos foi muito menor que a mesma proporção verificada nos demais estados da Região.

Com relação à distribuição espacial dos gastos com programas sociais entre os Estados da Região, a evidência é que também tem havido uma ação redistributiva do governo federal: Estados menos desenvolvidos como Maranhão, Piauí e Rio Grande do Norte obtiveram valores para os benefícios líquidos *per capita* maiores que os dos demais estados da Região.

De maneira específica, foram colocadas na introdução duas questões que deveriam ser respondidas ao longo da análise: uma delas estava relacionada com o quanto o governo federal gasta nos Estados do Nordeste via transferências de renda às famílias e a outra era a de qual a proporção destas transferências na renda dos Estados e na renda regional.

Quanto à primeira foi observado que o governo federal transferiu para a região em “termos líquidos”, em 1995, o montante de R\$ 4,5 bilhões na forma de transferências previdenciárias + gastos com servidores federais inativos + gastos sociais administrados pelo programa Comunidade Solidária.

Este montante – já respondendo a segunda questão – de R\$ 4,5 bilhões correspondeu a 10,1% da renda familiar do Nordeste e a 5,4% do PIB regional (dados de PIB do IPEA) naquele ano.

O montante de transferências líquidas para a Região Nordeste é razoável? Esta é uma pergunta que pode ser cotejada, por exemplo, com dados de valores financiados pelo FINOR e geridos pela SUDENE, que nos últimos anos não têm ultrapassado a faixa de R\$ 500 milhões anuais para o desenvolvimento de atividades produtivas na Região.

Desse modo, por vias indiretas, o governo federal vem realizando um esforço redistributivo da renda no Brasil que em recursos alocados são maiores que os gastos explícitos com política regional. Preocupações surgem imediatamente da leitura desse tipo de “política regional” baseada em transferências de renda às famílias: é que o governo federal está financiando, em termos macroeconômicos, a parcela referente a consumo do Produto regional.

As implicações daí advindas são duvidosas. Se, por um lado, o financiamento do consumo garante níveis mínimos de sobrevivência para vastas camadas de população no Nordeste e isto, em particular, é muito relevante para os pequenos municípios (em população) do interior, por outro lado, não existem garantias de que os gastos em consumo se traduzam em investimentos em atividades produtivas locais e podem, portanto, muito facilmente serem transferidos para as regiões mais desenvolvidas do País via vazamentos de renda quando da compra de produtos somente lá manufaturados.

ABSTRACT:

The objective of this paper is to measure and to analyze the municipal configuration of the received benefits and the federal transfers to the families financing, in the year of 1995, for the Northeast Region, according to the states and classes of municipal population size. It intends to show a portrait of the distribution of received income by families from the federal government among the Northeastern municipal districts. The transfers of income for families in this study are the unilateral operations of supply (or rights on) of goods and services done by the entities donors, that increase the families receivers' available income, without any counterpart, in the considered period. Such transfers are: the benefits of INSS; the retirements and pensions of the federal public servers; and social programs expenses (School Snack Program, Milk, Basic Basket and School Kit). Two important considered questions can be placed: (a) how much does the government spend in the states of the Northeast through transfers of income to the families?; and (b) which is the proportion of these transfers in the total of the states and regional income ?

KEY WORDS:

Regional Economy; Rent Transference; Brazil – Northeastern Region.

9 - BIBLIOGRAFIA CONSULTADA

BRASIL. Ministério da Agricultura. **Dados da Companhia Nacional de Abastecimento:** índices de cálculo do valor da cesta básica. Brasília, 1995.

BRASIL. Ministério da Educação. **Dados brutos do Fundo Nacional do Desenvolvimento da Educação.** Brasília, 1995.

BRASIL. Ministério da Previdência e Assistência Social. **Dados brutos do sistema Síntese/Dataprev.** Brasília, 1995

GOMES, G. MAIA, VERGOLINO, José R A **macroeconomia do desenvolvimento do Nordeste, 1960-94.** Brasília: IPEA, 1995. (Texto para Discussão, 372).

IBGE. **Dados da contagem da população - 1996.** Rio de Janeiro, 1997.

IBGE. **Micro dados do censo demográfico de 1991.**

IPEA. **Transferências de renda para famílias:** estimativa em nível de municípios, 1995. Brasília, 1997. Relatório Apresentado ao Ministério da Previdência e Assistência Social.

MAC DOWELL, M. C., BARBOSA, B., MONTEIRO NETO, A. transferências federais de renda às famílias por município no Brasil: uma abordagem macro-regional. XXV ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA, 25., 1997, Recife. **Anais...**, Recife: ANPEC, 1997. V. 3.

PROGRAMA COMUNIDADE SOLIDARIA. **Relatório dos municípios atendidos por programas sociais.** 1995.

PSACHAROPOULOS, George et al. **Poverty and income distribution in Latin America:** the stem of the 1980s. Washington, D.C.: World Bank, 1997. (Technical Paper, 351).

