



Consultoria Legislativa do Senado Federal

COORDENAÇÃO DE ESTUDOS

**MUNICÍPIOS EM EXTREMA POBREZA:
SÓ DINHEIRO NÃO RESOLVE**

Ricardo Nunes de Miranda
Marcos Mendes

TEXTOS PARA DISCUSSÃO

15

Brasília, outubro / 2004

Contato: *conlegestudos@senado.gov.br*

O conteúdo deste trabalho é de responsabilidade dos autores e não reflete necessariamente a opinião da Consultoria Legislativa do Senado Federal.

MUNICÍPIOS EM EXTREMA POBREZA: SÓ DINHEIRO NÃO RESOLVE

Ricardo Nunes de Miranda
Marcos Mendes

É bastante conhecida a desigualdade social brasileira e a forte concentração da pobreza em algumas áreas das regiões Norte e Nordeste. Essa concentração regional gerou, ao longo dos anos, grande demanda por transferências financeiras federais para as áreas de concentração de pobreza. Somando-se a isso a grande descentralização fiscal ocorrida após à promulgação da Constituição de 1988, observou-se um substancial aumento nas transferências de recursos para os municípios mais pobres. Mas será que o simples envio de dinheiro para as prefeituras de municípios pobres é suficiente para reduzir a pobreza?

Os números que apresentamos a seguir parecem indicar que não. Selecionamos dois grupos de municípios em situações extremas: os vinte municípios com maior proporção da população com renda inferior a R\$ 79,00 e os vinte municípios com menor proporção da população nesta situação. São, portanto, os dois extremos do Brasil que passaremos a chamar de “vinte mais pobres” e “vinte mais ricos”.

O que se observa é um enorme fosso separando as estatísticas de condições de vida da população. Mas os dados relativos às finanças municipais mostram que as receitas dos municípios mais pobres não são significativamente menores que as receitas dos municípios mais ricos. As disponibilidades financeiras dos municípios mais pobres indicam que essas prefeituras teriam recursos para melhorar os seus indicadores sociais, mas parece que não o fazem. Os dados ajudam a esclarecer a questão.

A Tabela 1 mostra a proporção de pobres e a posição no ranking do Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M) dos vinte mais ricos e a Tabela 2 mostra o mesmo dado para vinte os mais pobres. Os mais ricos são todos municípios do Sul e Sudeste, com forte presença do Estado do Rio Grande do Sul, com elevado IDH-M, enquanto os mais pobres são norte-nordestino e ocupam as piores posições no

ranking do IDH-M. Metade deles está no Maranhão e outros cinco no Piauí.

As Tabelas 3 e 4 mostram que a taxa de mortalidade infantil dos mais pobres é 4,5 vezes maior que a dos mais ricos. A expectativa de vida ao nascer é 17,4 anos menor. A taxa de analfabetismo é 13 vezes maior. As Tabelas 5 e 6 ilustram a diferença quanto à infra-estrutura de saúde preventiva: nos vinte mais ricos o percentual de municípios urbanos com esgoto sanitário é 7,4 vezes maior que o observado nos mais pobres, enquanto o atendimento serviço de coleta de lixo é 6,4 vezes maior.

Existe, portanto, uma diferença significativa em indicadores que são fortemente influenciados por políticas públicas gerenciadas pelo governo local. A mortalidade infantil pode ser reduzida por políticas de saúde pública municipal com suporte federal. O mesmo se pode dizer da redução do analfabetismo e de outros indicadores de educação que, desde meados dos anos noventa, conta com significativos recursos do Fundo de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF). A coleta de lixo é um serviço eminentemente municipal e fundamental na estratégia de saúde preventiva.

Tamanho fosso separando os indicadores sociais dos dois grupos sugere que os municípios mais pobres não têm recursos financeiros para custear políticas públicas que melhorem suas estatísticas sociais. Mas não é isso o que encontramos nos dados. Frente uma disparidade de indicadores sociais que mostram diferenças de 500%, 600% e até 1.200%, os municípios mais pobres têm uma receita média total *per capita* de R\$ 417, contra R\$ 849 dos mais ricos. Ou seja, a disparidade em termos de receita municipal é de apenas 100%: muito inferior àquela observada nos indicadores sociais.

Há casos de municípios do grupo dos mais pobres com receita *per capita* superior a de município do grupo mais rico: São Miguel do Fidalgo – PI dispõe de R\$ 778 por habitante, enquanto Feliz – RS conta com apenas R\$ 695. Feliz está em 111º no ranking do IDH-M, enquanto São Miguel do Fidalgo amarga a posição de número 4.956. Jordão-AC tem receita *per capita* de R\$ 799 e está em penúltimo lugar no ranking do IDH-M, perdendo até mesmo para a famosa Guaribas-PI. Enquanto isso, Parai-RS, com apenas R\$ 676 por habitante, está em 78º lugar no ranking do IDH-M.

Essas evidências indicam que não basta mandar dinheiro para as localidades pobres para melhorar as condições de vida local. Qual será o

mecanismo que impede a transformação de verbas públicas em melhoria de indicadores sociais?

A primeira hipótese diz respeito à capacidade de organização social. Em uma cidade onde menos de 5% da população são pobres, os 95% não-pobres têm condições de tomar medidas visando auxiliar os menos favorecidos. Os não-pobres têm escolaridade, informação e capacidade de organização suficientes para, através de instituições comunitárias (igrejas, associações profissionais, sindicatos, etc.) atuar em conjunto com o poder público nas ações sociais e, ao mesmo tempo, fiscalizar a ação da prefeitura, para que os gastos públicos resultem em serviços e infra-estrutura eficazes.

Já nas comunidades onde quase todos são pobres, é mais difícil encontrar saídas dentro da própria comunidade. Quase todos são iletrados e têm pouca informação, o que dificulta a promoção e difusão de políticas que levem a melhores condições de vida.

Outra hipótese é de que nos municípios mais ricos o maior índice de escolaridade permite que os eleitores tenham mais informações a respeito dos políticos que elegem, selecionando pessoas mais competentes e menos desonestas para gerir as políticas públicas. Mendes e Rocha (2003), por exemplo, mostram que nos municípios com maior percentual de analfabetos, os prefeitos acusados de cometer crime se reelegem com mais facilidade do que naqueles onde é baixo o analfabetismo. Adserà, Boix e Payne (2004) mostram que a corrupção é maior nos países com menor circulação de jornais. E a circulação de jornais é dramaticamente menor em países mais pobres.

Uma terceira possibilidade pode estar ligada à desigualdade. Observa-se nas Tabelas 9 e 10 que a distribuição de renda nos municípios mais pobres é muito pior do que aquela observada nos mais ricos. Nos municípios mais pobres, os 10% mais ricos ganham 76 vezes mais que os 40% mais pobres. Nos municípios mais ricos essa diferença é de apenas 8,8 vezes!

A literatura de economia política já demonstrou a existência de uma relação causal entre distribuição de renda e indicadores sociais. Commander, Davoodi, Lee (1997), por exemplo, mostraram que países com pior distribuição de renda obtêm resultados piores em suas políticas de prevenção da mortalidade infantil e nas estatísticas de expectativa de vida. O mesmo pode estar acontecendo nos municípios brasileiros: municípios com pior distribuição de renda sendo menos capazes de implantar políticas sociais eficazes.

É possível que isso decorra do fato de que nos municípios mais ricos (e mais igualitários) é menor a distância entre ricos e pobres, de modo que pessoas com rendas semelhantes têm necessidades semelhantes e podem chegar mais facilmente a um acordo sobre o tipo de serviço público que o município necessita. Já nos municípios mais pobres, a grande distância entre os mais abastados e os mais necessitados cria um impasse sobre o tipo de bem público que a prefeitura deve fornecer. O que deve ter prioridade: a coleta de lixo no bairro pobre ou o asfaltamento das ruas para a circulação dos automóveis dos mais ricos? Esse conflito pode resultar em políticas públicas de pior qualidade, com efeitos menores sobre os indicadores sociais.

Não é esdrúxulo pensar em um cenário de um município pobre no qual a máquina pública é dominada pelos mais ricos locais. Os mais pobres, iletrados e carentes têm sua sobrevivência dependendo de ajudas financeiras ou favores esporádicos concedidos pela elite local e, por isso, não têm condições de alterar o *status quo*. O orçamento público seria em parte apropriado pelos mais ricos e em parte gasto com benefícios financeiros concedidos em sistema clientelista. Restaria pouco dinheiro na prefeitura para aplicação em bens públicos que gerem benefícios generalizados à comunidade, como a coleta de lixo, a educação primária ou os cuidados preventivos de saúde.

Mais uma vez podem ser apontadas evidências empíricas a favor dessa hipótese. Mendes (2002) mostra que a captura de recursos pelas elites municipais é maior nos municípios de menor IDH. Gradstein (2003) mostra que mesmo as políticas consideradas redistributivistas, como saúde e educação públicas, podem ser viesadas em favor dos mais ricos da sociedade, que dispõem de maior capacidade de mobilização para pressionar por verbas públicas. Um exemplo típico para o Brasil é o elevado gasto público com ensino universitário, freqüentado pela elite econômica, em detrimento do ensino fundamental público, freqüentado pelos mais pobres. Haveria, assim, um mecanismo de retroalimentação: a desigualdade social estimularia a captura das políticas públicas pelos mais ricos, isso diminuiria a possibilidade de superação da pobreza e de ascensão social dos mais pobres, aumentando a desigualdade.

Essa possibilidade de ampliação da desigualdade parece estar ocorrendo nos municípios brasileiros. As Tabelas 9 e 10 mostram que os municípios mais ricos, além de partirem de um nível inicial de desigualdade menor, conseguiram reduzir ainda mais a distância entre ricos e pobres durante o período 1991-2000. O inverso ocorreu nos municípios mais pobres, onde a já elevada desigualdade observada em 1991 cresceu fortemente até o ano 2000.

Os dados aqui apresentados são apenas ilustrativos de situações extremas. Não são suficientes, portanto, para provar as hipóteses levantadas. Todavia constituem forte indício de que as circunstâncias presentes nas comunidades pobres não possibilitam o uso adequado dos recursos públicos para a melhoria das condições de vida da maioria da população, pois a incapacidade transformadora do poder público local é, ao mesmo tempo, causa e consequência das contingências da pobreza. Faltam-lhes a disposição política, a capacidade institucional e o apoio político para a reversão do quadro de baixo nível de bem estar e de ausência de perspectivas para os grupos sociais excluídos do exercício da cidadania. Por tudo isso, parece-nos que políticas sociais baseadas em simples envio de dinheiro para ser administrado pelo poder político local estão fadadas ao fracasso.

REFERÊNCIAS

Adserà, A., Boix, C., Payne, M. (a publicar) “Are you being served? Political accountability and governmental performance”. *Journal of Law, Economics and Organization*. Citado em Keefer, P. (2004). *What does political economy tell us about economic development – and vice versa?*. Banco Mundial – WP n° 3250, Washington – DC.

Commander, S., Davoodi, H., Lee, U. (1997) *The causes and consequences of government for growth and well-being*. Banco Mundial, Washington – DC.

Gradstein, M. (2003) *The political economy of public spending on education, inequality, and growth*. Banco Mundial – WP n° 3162, Washington- DC.

Mendes, M. (2002) *Descentralização fiscal baseada em transferências e captura de recursos públicos nos municípios brasileiros*. Tese de Doutorado IPE/USP. São Paulo – SP.

Mendes, M., Rocha, C. (2003) *O que reelege um prefeito?* Consultoria Legislativa do Senado Federal. Texto para Discussão n° 7. Disponível em http://www2.senado.gov.br/conleg/textos_discussao.htm

DEBATES DA CONSULTORIA LEGISLATIVA EM 2003

DATA	TEMA	EXPOSITOR
12/5	Reforma da Previdência	Gilberto Guerzoni, Fernando Meneguim, Flávio Faria (Consultor CD) e Ricardo Miranda
19/5	Financiamento de Campanha no Brasil	David Samuels (Professor da Universidade de Minnesota)
23/6	Reforma política: o que foi aprovado no Senado e a quantas anda a tramitação dos projetos na Câmara	Arlindo Fernandes de Oliveira e Caetano Ernesto P. de Araújo
30/6	Exposição sobre o novo rito de tramitação das medidas provisórias: problemas práticos e conflito Câmara X Senado	Paulo Henrique Soares
14/7	Aspectos constitucionais e legais da incidência do ICMS sobre tributação do petróleo	Patrocínio Silveira
21/7	Relatório do Deputado Pimentel sobre reforma da previdência	Gilberto Guerzoni
28/7	Regulamentação do art. 192: a nova safra de projetos	Marcos Mendes e Marcos Kohler
18/8	Regulação do Setor de Telefonia	César Mattos (Consultor da CD)
8/9	Impactos sociais da atividade mineral	Edmundo Montalvão
	Financiamento do Fundo de Desenvolvimento da Educação Básica (Fundeb)	Renato Friedman e João Monlevade
	Lavagem de dinheiro: legislação e evolução institucional	Tiago Ivo Odon e Joanisval Brito
	Agências Reguladoras: limites legais de atuação	Omar Abud
	Spred bancário	Marcos Kohler
	Projetos de lei que criam despesas: restrições impostas pela Lei de Responsabilidade Fiscal . Parte I	Fernando Veiga (Consultor de Orçamento)
	Projetos de lei que criam despesas: restrições impostas pela Lei de Responsabilidade Fiscal. Parte II	Fernando Dias e Marcos Mendes
	Captura de transferências fiscais a estados e municípios	Marcos Mendes
	Reforma Tributária	Renato Friedman
	A mecânica do ICMS e a guerra fiscal	Moisés de Sillos
	Tribunal Penal Internacional: estrutura e meios de atuação	Tarciso dal Maso Jardim

DEBATES DA CONSULTORIA LEGISLATIVA EM 2004

DATA	TEMA	EXPOSITOR
26/01	Regulação do Setor Elétrico	Edmundo Montalvão
02/02	Lei de Falências	Humberto Lucena e Marcos Köhler
09/02	O que reelege um prefeito?	Marcos Mendes e Carlos Alexandre Rocha
08/03	Parcerias Público-Privadas	Romiro Ribeiro – Consultor de Orçamentos da CD
05/04	Três anos de metas de inflação	Paulo Springer
03/05	Redução no número de vagas nas eleições para vereadores, decorrente da decisão do TSE	Eurico Cursino dos Santos
24/05	Proposta de criação de cotas nas universidades federais para alunos das escolas públicas.	João Monlevade
07/06	Programação do Resultado Fiscal de 2005 e 2006	Fernando Dias
25/06	sobre as eleições presidenciais nos EUA. com deputados norte-americanos	Deputados Susana Mendoza e Erik Paulsen; debatedor Prof. David Fleischer do Departamento de Ciência Política da Universidade de Brasília.
27/09	prevenção de corrupção em licitações públicas.	Luiz Fernando Bandeira
08/11	Autonomia do Banco Central	Josué Pelegrini
22/11	Modelos de compartilhamento de competências entre órgão regulador e autoridade antitruste: o caso do setor de telecomunicações". Segue, em anexo, o material no qual se baseará a apresentação	Carlos Jacques
29/11	Relato de sua experiência com o programa "American Political Association-Fulbright Congressional Fellowship", que lhe proporcionou a oportunidade de trabalhar durante um ano na assessoria do deputado Jim McDermott, do Partido Democrata.	Cientista Política Leany Lemos