

POBREZA EM MINAS GERAIS: CENÁRIOS POSSÍVEIS PARA UM FUTURO PRÓXIMO



Parceria entre a Fundação João Pinheiro (FJP) e o Conselho Regional de Economia de Minas Gerais (Corecon-MG), o Observatório das Desigualdades, criado em agosto de 2018, é um projeto de extensão do curso de Administração Pública da FJP que busca contribuir com o debate informado sobre as diferentes faces da desigualdade social, os mecanismos que as produzem e reproduzem e as formas de enfrentá-la, difundindo e tornando mais acessível o conhecimento e as informações sobre o tema.

Fundação João Pinheiro

Presidente:

Helger Marra

Vice-Presidente:

Mônica Bernardi

Diretora Geral da Escola de Governo:

Maria Isabel Araújo Rodrigues

Corecon–MG

Presidente:

Tania Cristina Teixeira

Vice-Presidente:

Gustavo Aguiar Pinto

Gerente Executivo:

Marco Aurélio Loureiro

Observatório das Desigualdades

Coordenação:

Bruno Lazzarotti Diniz Costa

Matheus Arcelo

Pesquisadores Assistentes:

Alexandre Henrique

Anna Clara Mattos

Lorena Auarek

Pobreza em Minas Gerais: cenários possíveis para um futuro próximo

Equipe Responsável pela Nota Técnica

Bruno Lazzarotti Diniz Costa

Lucas Augusto de Lima Brandão

Anna Clara Ferreira Mattos

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista das instituições.

POBREZA EM MINAS GERAIS: CENÁRIOS POSSÍVEIS PARA UM FUTURO PRÓXIMO

Introdução

A pandemia da Covid-19, acompanhada da falta de coordenação e de respostas efetivas do Governo Federal, afetou fortemente os fundamentos da renda e do bem-estar, principalmente o trabalho, impactando de modo mais intenso os segmentos mais vulneráveis da população. Apesar da amenização desse impacto na renda dos mais pobres pelo auxílio emergencial enquanto estava vigente com o valor integral, a recuperação insuficiente da economia, o desmonte da proteção social, a precariedade dos empregos criados e a alta inflação, concentrada em alimentos e outros itens essenciais do consumo dos mais pobres, tornam necessários programas efetivos para enfrentar a pobreza e a extrema pobreza no Brasil. Com esse desafio, a equipe de transição do novo Governo Federal propôs a chamada PEC da Transição, para permitir a continuidade do atual programa de transferência de renda (Auxílio Brasil) ou do Novo Bolsa Família, apresentado na campanha de Lula. O objetivo deste artigo é explorar os possíveis impactos de programas de transferência de renda sobre a pobreza e a extrema pobreza, a partir de simulações do efeito sobre a renda da população de Minas Gerais e dos custos de diferentes propostas, tendo como base o cenário de 2021, último ano para o qual os dados dos rendimentos de todas as fontes estão disponíveis.

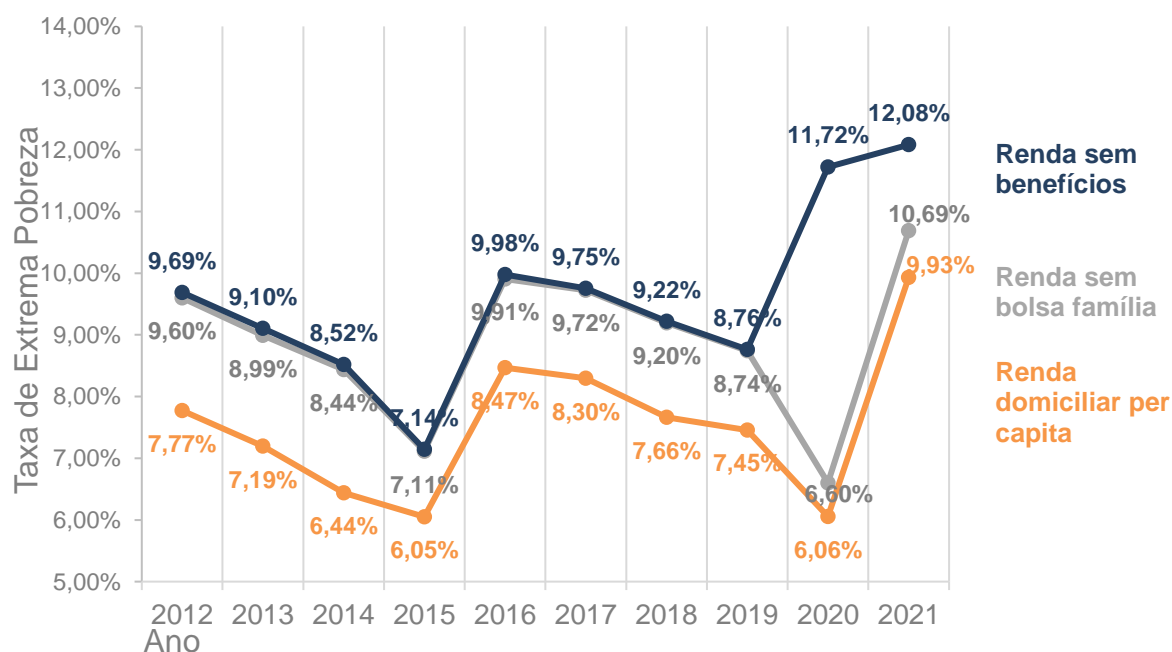
Além de estimar os efeitos das alternativas mais imediatas de programas federais de transferência de renda (o chamado “Novo Bolsa Família”) sobre a extrema pobreza em Minas Gerais, o trabalho avalia a relevância e a viabilidade de combinar um programa federal com esforços próprios do estado de Minas Gerais, nos moldes do exercício já desenvolvido na nota técnica 3 do Observatório das Desigualdades (LAZZAROTTI, BRANDÃO, RAIES, 2021).

Cenário da pobreza a partir da pandemia

Como se mencionou acima, a pandemia apresentou impactos negativos sobre o mercado de trabalho, de modo que o auxílio emergencial foi a resposta encontrada para minimizar os impactos sobre a população mais vulnerável. Inicialmente, a proposta do governo Bolsonaro foi um auxílio de R\$ 250,00, que foi ampliada pelo Congresso para R\$ 600,00, podendo alcançar até R\$ 1.200,00 por família. O programa foi implementado em abril de 2020 com a previsão de duração de três meses, mas foi prorrogado com valor reduzido pela metade até dezembro de 2020.

Em Minas Gerais, de modo semelhante à tendência do país, o auxílio permitiu a redução da taxa de extrema pobreza de 7,8% em 2019 para 3,3% em julho de 2020, segundo dados da PNAD Covid (LAZZAROTTI, BRANDÃO, RAIES, 2021). Contudo, com a redução do valor do benefício, a taxa voltou a aumentar a partir de outubro de 2020, chegando a 6,0% ao final do ano. Sem os benefícios do governo, a taxa teria alcançado o patamar de 12,08% em 2020, de acordo com os dados representados no gráfico 1.

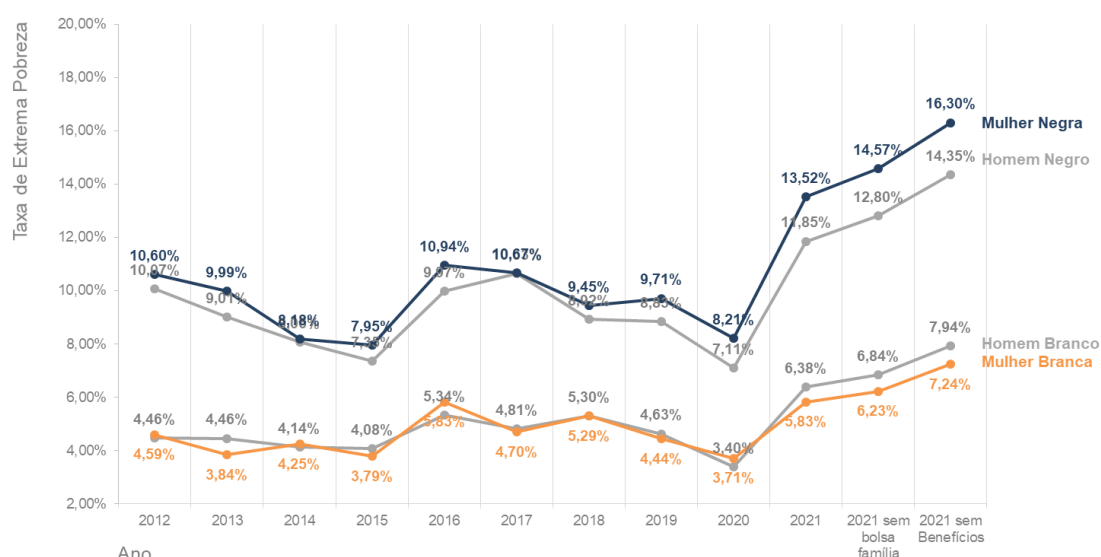
Gráfico 1: Taxa de extrema pobreza por tipo de renda - Minas Gerais, 2019-2020



Fonte: IBGE. PNAD Contínua. Elaboração Própria.

Com o fim do auxílio emergencial, a recuperação insuficiente da economia, o desmonte da proteção social, e a alta inflação, especialmente de alimentos e outros itens centrais das despesas dos mais pobres, em 2021 a taxa de extrema pobreza em Minas Gerais chegou a 9,93%, a mais alta dos últimos 10 anos. É necessário entender que a pobreza afeta de modo desproporcional os diferentes segmentos da população brasileira, principalmente em relação às desigualdades de raça e gênero, de modo que elas se combinam reproduzindo desvantagens ainda maiores para mulheres e negros. Em 2021, a taxa de mulheres negras na extrema pobreza era de 13,5%, para homens negros a taxa era de 11,8%, para homens brancos 6,38% e para mulheres brancas 5,83%, evidenciando também aqui a persistência do racismo estrutural que caracteriza a formação social do Brasil. Sem os benefícios oferecidos pelo governo essas desigualdades são ainda mais acentuadas e a taxa de extrema pobreza para mulheres negras chega a 16,3% (gráfico 2), mostrando que os programas de transferência de renda, além de seus efeitos do ponto de vista da equidade vertical (como se demonstrará adiante), também termina por impactar positivamente a equidade horizontal, reduzindo a distância entre os distintos segmentos da população.

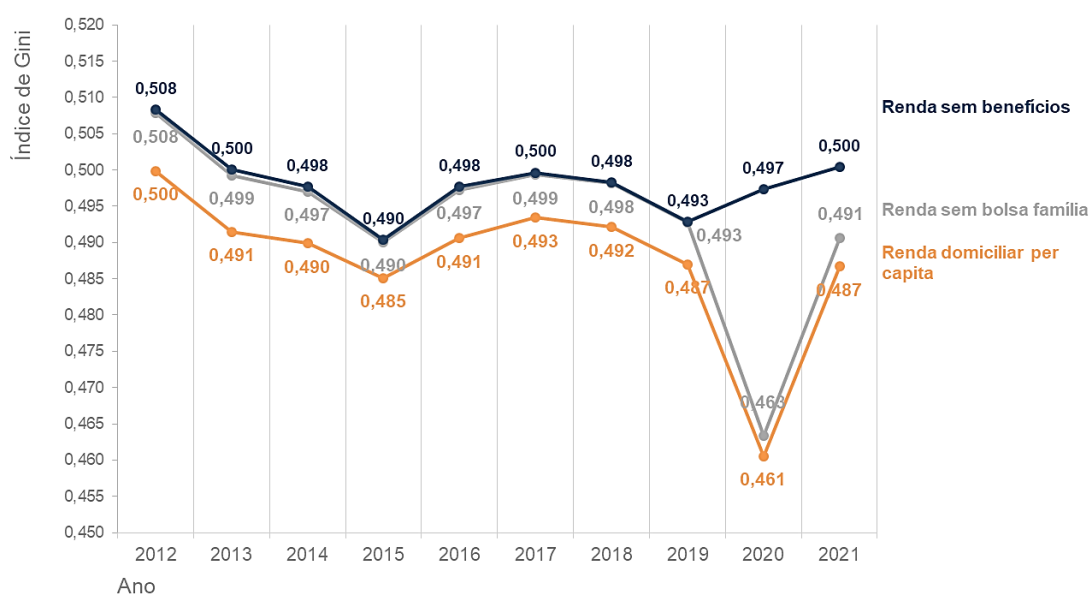
Gráfico 2: Taxa de extrema pobreza por cor e gênero - Minas Gerais, 2012-2021



Fonte: IBGE. PNAD Contínua. Elaboração Própria.

O impacto dos programas de transferência de renda também pode ser percebido a partir da análise do índice de Gini, que mede a concentração (quanto mais próximo de 1 o índice, maior a desigualdade; quanto mais próximo de 0, menor a desigualdade). Em 2020, houve uma queda do índice para 0,461 em Minas Gerais, o mais baixo da série histórica, em decorrência do auxílio emergencial, mas logo o índice retomou ao patamar de 2019, de 0,487, com o término do benefício em 2021. Observa-se ainda que, sem os programas governamentais (Bolsa Família e seu sucedâneo, o Auxílio Brasil), o índice de Gini cresceria ainda mais entre 2019 e 2021, alcançando 0,500, o que ressalta a importância das transferências públicas para minimizar o aprofundamento das desigualdades nesse período (gráfico 3).

Gráfico 3: Índice de Gini por tipo de renda - Minas Gerais, 2012-2021



Fonte: IBGE. Elaboração Própria.

Cenários possíveis

A partir da discussão anterior, exploramos alternativas e custos para o enfrentamento à extrema pobreza no Estado de Minas Gerais, por meio das possibilidades em pauta na esfera federal combinadas com um programa estadual. Na esfera federal, as alternativas em pauta eram a a) o orçamento proposto pelo governo Bolsonaro, que retrocederia o Auxílio Brasil para o valor de R\$ 400,00; b) a manutenção do valor de R\$ 600,00 e c) a primeira versão do Novo Bolsa Família, proposta pela então candidatura Lula, que somaria os R\$ 600,00 a mais R\$ 150,00 para cada criança de 0 a 5 anos por domicílio. Com a vitória eleitoral de Luiz Inácio Lula da Silva e a aprovação da PEC da transição, ao que tudo indica, prevalecerá o desenho do Novo Bolsa Família, descrito acima.

O estado de Minas Gerais, por sua vez, é marcado até o momento pela ausência de iniciativas e recursos mais significativos e permanentes para o enfrentamento à pobreza. Apesar da existência do Fundo de Erradicação da Miséria, que pela lei disporia de recursos garantidos por meio de alíquotas especiais de ICMS de itens supérfluos, a prática tem sido não destinar ao Fundo todos os recursos previstos e, dentre os destinados dispersar em despesas com pessoal e custeio diversas. A exceção, ainda assim decorrente de negociação com a Assembleia Legislativa para a renovação das alíquotas de ICMS, fica por conta dos recursos do Piso Mineiro da Assistência Social, transferidos aos fundos municipais de assistência, esta sim destinação finalística prevista para o Fundo de Erradicação da Miséria. Assim, as propostas aqui representam um exercício de possíveis alternativas, para avaliar a viabilidade e o impacto da combinação de programas federais e estaduais de enfrentamento à pobreza extrema, bem como os custos que representariam para o estado de Minas Gerais.

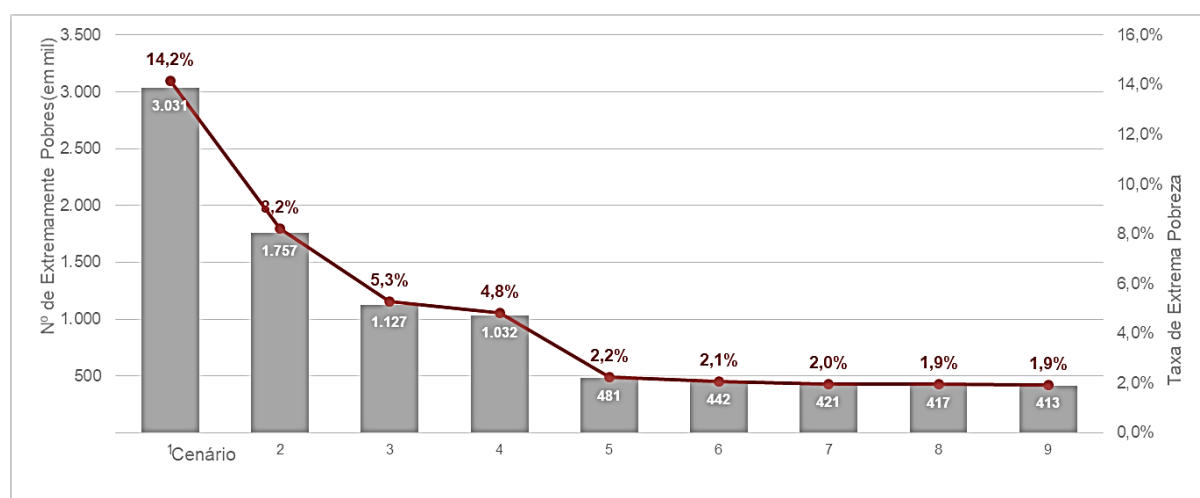
Foram elaboradas nove alternativas (quadro 1), que resultam de combinações entre quatro propostas de programas federais e duas propostas para o governo estadual, além dos cenários em que não há benefícios.

Quadro 1: Possíveis cenários de programas de transferência de renda

Cenário	Auxílio do Governo Federal	Auxílio do Governo Estadual	Total
1	Sem benefícios	Sem benefícios	-
2	R\$ 400,00	Sem benefícios	R\$ 400,00
3	R\$ 600,00	Sem benefícios	R\$ 600,00
4	R\$ 600,00 + R\$ 150,00 por criança	Sem benefícios	R\$ 600,00 + R\$ 150,00 por criança
5	R\$ 600,00	R\$ 160,00 por morador	R\$ 600,00 + 160,00 por morador
6	R\$ 600,00	R\$ 140,00 por criança/adolescente (0 a 18 anos) + R\$ 70,00 por morador	R\$ 600,00 + R\$ 140,00 por criança + R\$ 70,00 por morador
7	R\$ 600,00 + R\$ 150,00 por criança	R\$ 160,00 por morador	R\$ 600,00 + R\$ 150,00 por criança + R\$ 160,00 por morador
8	R\$ 600,00	R\$ 100,00 por morador + R\$ 70,00 por criança/adolescente (0 a 18 anos)	R\$ 600,00 + R\$ 100,00 por morador + R\$ 70,00 por criança
9	R\$ 600,00 + R\$ 150 por criança	R\$ 100,00 por morador + R\$ 70,00 por criança/adolescente (0 a 18 anos)	R\$ 600,00 + R\$ 150 por criança + R\$ 100,00 por morador + R\$ 70,00 por criança

Sem qualquer tipo de benefício governamental, a taxa de extrema pobreza em Minas Gerais atingiria 14,2%, o que corresponde a 3,031 milhões de pessoas. De modo geral, a introdução dos programas de transferência de renda reduziria significativamente a taxa de extrema pobreza no estado, como ilustra o gráfico 4. O cenário mais efetivo, nesse sentido, seria o último, em que haveria uma redução da taxa de 14,2% (sem benefícios) para 1,9%, de modo que 2,618 milhões de pessoas deixariam a extrema pobreza. Importante notar que, quando combinadas com o Novo Bolsa Família, intervenções estaduais efetivas poderiam retirar ao menos 550 mil mineiros da extrema pobreza a mais.

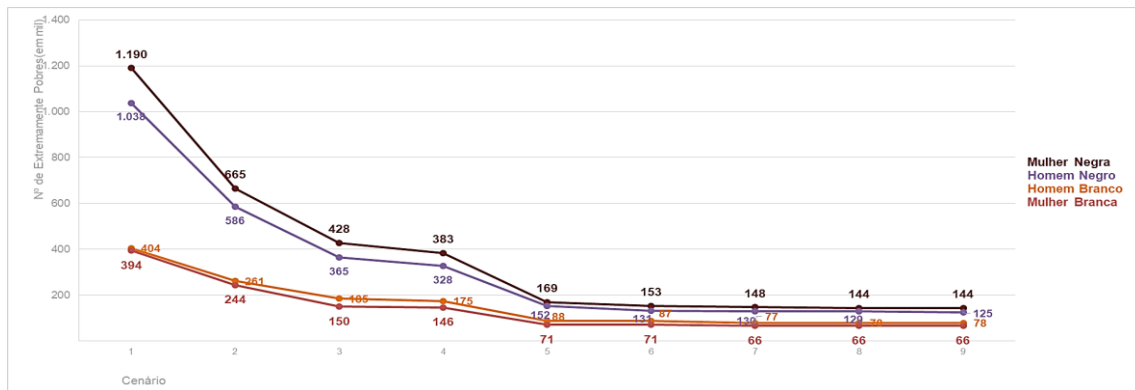
Gráfico 4: Simulação da taxa de extrema pobreza para diferentes propostas de transferência de renda - Minas Gerais, 2021



Fonte: IBGE, PNAD Contínua. Elaboração própria.

Além da redução geral da extrema pobreza, os programas permitiriam uma redução das desigualdades de gênero e raça, e beneficiaria ainda mais as crianças e mães solo, na medida em que os benefícios possuem maior impacto proporcional sobre os grupos mais vulneráveis, como as mulheres negras (gráfico 5). O cenário 9 apresenta uma redução de 87,9% do número de mulheres e homens negros em situação de extrema pobreza, 83,2% para mulheres brancas e 80,3% para homens brancos. Também neste caso, um programa estadual, combinado como o Novo Bolsa Família, beneficiaria bem mais os grupos mais vulneráveis. Por exemplo, a redução adicional do número de mulheres negras possibilitada por um programa estadual somado ao Novo Bolsa Família seria de ao menos 215 mil, enquanto os homens brancos beneficiados seriam 88 mil.

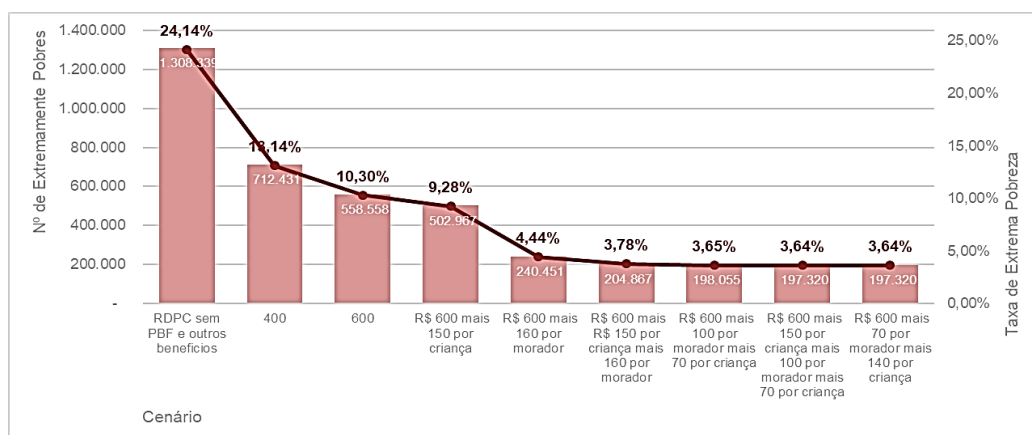
Gráfico 5: Simulação do número de pessoas extremamente pobres para diferentes propostas de transferência de renda por cor e gênero - Minas Gerais, 2021



Fonte: IBGE, PNAD Contínua. Elaboração própria.

Por fim, pensando na prioridade a crianças e adolescentes (0 a 18 anos de idade), um dos grupos mais vulneráveis à pobreza da população, a relevância da combinação de intervenções federais e estaduais fica clara, como mostra o gráfico 6. Em comparação com a proposta orçamentária enviada pelo Governo Bolsonaro ao Congresso (retrocesso ao valor de R\$ 400,00), a proposta de Novo Bolsa Família retiraria quase 210 mil crianças da extrema pobreza em Minas Gerais. Entretanto, os programas estaduais propostos (especialmente aqueles que priorizam as crianças), combinados ao programa federal, podem retirar outras 300 mil crianças da situação de pobreza extrema no estado.

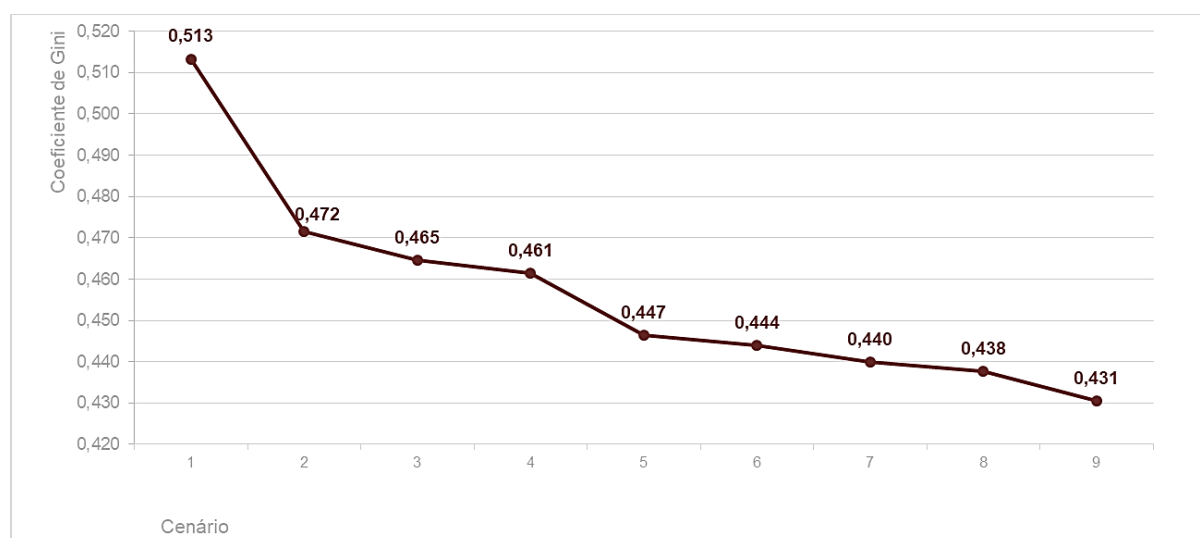
Gráfico 6: Simulação da taxa de extrema pobreza entre menores de 18 anos para diferentes propostas de transferência de renda - Minas Gerais, 2021



Fonte: IBGE, PNAD Contínua. Elaboração própria.

A desigualdade de renda, mensurada pelo índice de Gini, também apresentaria reduções significativas (gráfico 7), passando de 0,513 sem benefícios para 0,431 no cenário mais igualitário. Em conjunto, os dados das simulações aqui apresentadas indicam com bastante clareza, primeiro, que a aprovação da Emenda Constitucional da Transição era fundamental para se ter um patamar mínimo de proteção social a partir do qual seja possível iniciar a reconstrução institucional e orçamentária das políticas sociais no Brasil. Segundo, ao contrário de competição ou redundância, um esforço estadual no enfrentamento à pobreza extrema poderia complementar e potencializar os programas federais de proteção social, aumentando seu impacto, especialmente sobre públicos particularmente vulneráveis, como as crianças e adolescentes.

Gráfico 7: Simulação do índice de Gini para diferentes propostas de transferência de renda - Minas Gerais, 2021



Fonte: IBGE, PNAD Contínua. Elaboração própria.

Custos e viabilidade de programas estaduais de proteção social em Minas Gerais

Se até aqui, parece estar clara a relevância do estado de Minas Gerais superar a omissão, fragilidade e volatilidade de sua contribuição no enfrentamento à pobreza extrema, cabe recolocar a questão da viabilidade orçamentária desta atuação, nas condições presentes do estado. Em estudo anterior (Nota Técnica 3, do Observatório das Desigualdades), fez-se uma estimativa de custos e impactos orçamentários, a partir dos dados de 2020. Cabe, portanto, atualizar estas estimativas considerando as informações de 2021 e os cenários propostos, combinando as intervenções federais e estaduais. As principais informações estão sintetizadas na tabela 1.

Tabela 1: Custos do enfrentamento à extrema pobreza em Minas Gerais (2021)

Cenário	Custo total mensal (R\$)	Custo estadual anual (R\$)	Custo/efetividade (R\$)	% das despesas em 2021	% do PIB 2021
R\$ 400,00	413.236.712,53	-	-	-	-
R\$ 600,00	619.855.068,79	-	-	-	-
R\$ 600 + 150 por criança	703.797.432,69	-	-	-	-
R\$ 600 + 160 por morador	1.190.807.115,25	6.851.424.557,54	12.423,17	5,62	0,85
R\$ 600 + R\$ 150 por criança + 160 por morador	1.274.749.479,15	6.851.424.557,54	11.621,51	5,62	0,85
R\$ 600 + 100 por morador + 70 por criança	1.396.102.199,12	9.314.965.564,02	15.237,77	7,64	1,16
R\$ 600 + 150 por criança + 100 por morador + 70 por criança	1.480.044.563,02	9.314.965.564,02	15.145,18	7,64	1,16
R\$ 600 + 70 por morador + 140 por criança	1.708.450.791,71	13.063.148.675,04	21.088,30	10,72	1,62

Fonte: IBGE, PNAD Contínua. Elaboração própria.

A observação das informações da tabela 1 permite algumas conclusões. Primeiro, reafirmar que a combinação de uma atuação direta do nível estadual com os programas federais é relevante e pode contribuir para uma redução imediata muito significativa da extrema pobreza no estado, sem mencionar os prováveis impactos sobre a pobreza. Segundo, é que é preciso cuidado no desenho das alternativas. Vários especialistas e também a equipe de transição do futuro governo têm alertado neste ponto, ao apontar os equívocos – ou desídia – do desenho do atual Auxílio Brasil, que gera incentivos contraproducentes, reduz a qualidade das informações e torna a alocação dos recursos ineficiente. O mesmo pode ser observado, em escala menor, aqui: mudanças aparentemente sutis nos parâmetros produzem efeitos díspares tanto nos impactos quanto nos custos dos programas. Assim, reitera-se que o que se propôs neste artigo, longe de serem modelos acabados de programas estaduais, são exercícios hipotéticos que avaliam o potencial, a complementariedade e a viabilidade, em grandes linhas, de uma ação estadual de enfrentamento à pobreza extrema, mesmo diante de uma mais decidida e permanente atuação direta do nível federal.

O segundo elemento a se observar seria que, excluído o último cenário, de custo bem mais elevado, os impactos orçamentários das intervenções estaduais variam entre 6,8 a 9,3 bilhões de reais. Isto significa, em termos de desembolso imediato, entre 5,6 e 7,6% do total de despesas realizadas pelo estado de Minas Gerais em 2021, ou ainda entre 0,8 e 1,2% do PIB do estado no mesmo ano. No entanto, conforme se apontou em texto anterior, a avaliação deste custo deve levar em conta que a) dado o conjunto de privações dos mais pobres, os acréscimos de rendimento nos percentis mais baixos da distribuição tendem a se direcionar, em sua quase totalidade, ao consumo e que b) dado o peso da tributação indireta e da regressividade da estrutura tributária, uma parte significativa da renda dos mais pobres se transforma diretamente em arrecadação. No caso de Minas Gerais, estima-se que 14,4% da renda dos mais pobres retorna de forma mais imediata aos cofres públicos em forma de ICMS e IPVA (BRANDÃO, 2021). Sendo assim, entre 987 milhões e 1,34 bilhão de reais dos recursos despendidos retornariam diretamente, convertidos em arrecadação estadual.

Além disto, é bastante documentado o efeito multiplicador sobre a economia das transferências aos mais pobres (SANCHES, CARDOMINGO, CARVALHO,

2021), estimado entre 1,44 e 1,78. Caso se tome como referência uma média destes índices - 1,61 -, um programa desta natureza poderia gerar um impacto positivo sobre o PIB mineiro entre 11 a 15 bilhões de reais adicionais aproximadamente. É difícil estimar o efeito destes valores especificamente sobre a arrecadação do estado de Minas Gerais, mas, considerando uma estimativa, a ser tomada com bastante cautela, de que a arrecadação de tributos estaduais representa cerca de 8,8% do PIB do estado (BRANDÃO, 2021), pode-se especular um impacto positivo indireto de sobre a arrecadação estadual situado entre 971 milhões e 1,32 bilhão de reais, dependendo do modelo de transferência adotado. Ou seja, avaliar o custo/efetividade e custo/benefício de programas de transferências como estes deve considerar, além dos desembolsos imediatos, suas externalidades e impactos positivos que transcendem o público alvo e os objetivos imediatos, beneficiando a economia e o crescimento de maneira mais ampla. Deve considerar ainda que, de forma imediata pelo consumo dos beneficiários, ou de maneira indireta, pelo efeito multiplicador do programa sobre a economia, uma parte bastante significativa dos recursos transferidos retorna ao tesouro estadual em forma de tributos estaduais.

Conclusão

Os resultados das simulações para as diferentes combinações entre programas federais e estaduais reforçam a importância das políticas de transferência de renda para a redução das desigualdades como uma política de enfrentamento à crise causada pela pandemia no Brasil e, mais especificamente, em Minas Gerais. O resultado do índice de Gini mostra que as combinações com benefícios maiores oferecem uma redução significativa da desigualdade de renda em relação ao cenário sem benefícios. Ademais, os resultados são relevantes do ponto de vista da equidade horizontal, beneficiando proporcionalmente mais negros e mulheres.

Na análise dos custos transparece a viabilidade do enfrentamento à extrema pobreza em Minas Gerais, na medida em que, enquanto a eleição de Lula e a aprovação da PEC da transição indicam que prevalecerá no cenário federal a alternativa do Novo Bolsa Família, caberia ao governo estadual somar esforços, garantindo espaço no orçamento para um programa de transferência de renda. Deve-se considerar também que a maior parte do valor dos benefícios deve se direcionar

ao consumo, de modo que uma parcela dos gastos retornaria aos cofres públicos por meio da tributação indireta, como apresentado, além do efeito multiplicador que os programas de transferência de renda possuem sobre a economia.

Em síntese, o agravamento da situação de pobreza e extrema pobreza no Estado de Minas Gerais e em todo o Brasil, amenizada pelo auxílio emergencial, exige um enfrentamento potente e permanente para garantir proteção à população mais pobre. A partir da combinação entre políticas federais e estaduais é possível atingir resultados significativos no sentido da redução da extrema pobreza e da promoção da equidade.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

LAZZAROTTI, Bruno; BRANDÃO, Lucas; RAIES, Nícia. Demandas, custos e impactos para o enfrentamento à extrema pobreza em Minas Gerais: exercícios a partir dos dados da PNAD Covid. Observatório das Desigualdades, nov. 2021. Disponível em: <<http://observatoriodesigualdades.fjp.mg.gov.br/wp-content/uploads/2021/11/Nota-Tecnica-no3.pdf>>

BRANDÃO, Lucas Augusto de Lima. Impactos distributivos dos Impostos Estaduais em Minas Gerais em 2017-2018, Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, Fundação João Pinheiro. Belo Horizonte, 2021.

SANCHES, Marina; CARDOMINGO, Matias; CARVALHO, Laura. Quão mais fundo poderia ter sido esse poço? Analisando o efeito estabilizador do Auxílio Emergencial em 2020 (Nota de Política Econômica nº 007). MADE/USP, 2021.