

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ECONOMIA

ADRIANA ROCHAS DE CARVALHO FRUGULI MOREIRA

INFLUÊNCIA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS E DOS PROGRAMAS SOCIAIS DE
COMBATE À POBREZA NO DESEMPENHO ECONÔMICO E SOCIAL DE
MUNICÍPIOS SELECIONADOS DO ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL NO
PERÍODO 2000-2010

Porto Alegre

2012

ADRIANA ROCHAS DE CARVALHO FRUGULI MOREIRA

INFLUÊNCIA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS E DOS PROGRAMAS SOCIAIS DE
COMBATE À POBREZA NO DESEMPENHO ECONÔMICO E SOCIAL DE
MUNICÍPIOS SELECIONADOS DO ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL NO
PERÍODO 2000-2010

Tese submetida ao Programa de Pós-Graduação em Economia da Universidade Federal do Rio Grande do Sul como requisito parcial para a obtenção do título de Doutora em Economia, com ênfase em Economia do Desenvolvimento.

Orientador: Prof. Dr. Ricardo Dathein

Porto Alegre

2012

DADOS INTERNACIONAIS DE CATALOGAÇÃO NA PUBLICAÇÃO (CIP)

Responsável: Biblioteca Gládis Wiebelling do Amaral, Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS

M237i Moreira, Adriana Rochas de Carvalho Fruguli

Influências das políticas públicas e programas sociais de combate à pobreza no desempenho econômico e social dos municípios selecionados, do estado de Mato Grosso do Sul, no período de 2000 a 2010 / Adriana Rochas de Carvalho Fruguli Moreira. – Porto Alegre, 2012.

162 f. : il.

Orientador: Ricardo Dathein.

Ênfase em Economia do Desenvolvimento.

Tese (Doutorado em Economia) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Faculdade de Ciências Econômicas, Programa de Pós-Graduação em Economia, Porto Alegre, 2012.

1. Pobreza. 2. Políticas públicas. 3. Política social : Mato Grosso do Sul. I. Dathein, Ricardo. II. Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Faculdade de Ciências Econômicas. Programa de Pós-Graduação em Economia. III. Título.

CDU 330.564

ADRIANA ROCHAS DE CARVALHO FRUGULI MOREIRA

INFLUÊNCIA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS E DOS PROGRAMAS SOCIAIS DE
COMBATE À POBREZA NO DESEMPENHO ECONÔMICO E SOCIAL DE
MUNICÍPIOS SELECIONADOS DO ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL NO
PERÍODO 2000-2010

Aprovada em: Porto Alegre, 28 de agosto de 2012.

Prof. Dr. Ricardo Dathein – Orientador
UFRGS

Prof. Dr. Carlos Schmidt
UFRGS

Prof^a. Dr^a. Erlaine Binotto
UFGD

Prof^a. Dr^a. Janice Dornelles de Castro
UFRGS

*Ao meus pais, Alcides (in memoriam) e Rosalina,
que oportunizaram todas as condições
necessárias para eu chegar até aqui.*

*À minha querida irmã, Rosana, pelo apoio e
desprendimento para, nos momento difíceis,
suprir a minha ausência para dedicar-me a este
curso.*

*Ao meu amado esposo, Charles, que me ensina,
ao seu modo, a paciência de cada dia e que
tornou os meus passos até aqui mais leves.
Ao meu filho, Carlos Alceu, amor de minha alma,
pelo equilíbrio emocional nessa vivência e por
torná-la alegre mesmo nos momentos de choro.*

AGRADECIMENTOS

Ao Criador, que possibilitou esta existência com condições para meu crescimento intelectual.

A toda família e amigos, que, mesmo de longe, direcionaram suas preces para que eu tivesse êxito na minha carreira; meu muito obrigado, de coração.

Ao Prof. Dr. Ricardo Dathein, que, com sua astúcia, sensibilidade e rigor, orientou este trabalho, que só tem méritos graças às suas arguições pertinentes para transformá-lo em uma tese; minha terna gratidão.

Aos professores de minha vida desde a pré-escola até o doutorado, todos ao seu estilo contribuíram para o meu crescimento e incentivaram a busca incessante do conhecimento.

Aos colegas de trabalho e principalmente às amigas Eleuza Ferreira Lima e Otília Aparecida Tupan Schoenherr, que me apoiaram, me incentivaram e me inspiraram a concluir este curso.

Aos meus alunos que me inspiram a cada dia na busca pelo conhecimento.

Aos funcionários técnico-administrativos da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, pela acolhida e pela colaboração sempre que necessário.

Aos colegas do curso de Doutorado em Economia do Desenvolvimento da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, que proporcionaram momentos de troca, de reflexão, de estudo, de descontração e tudo o mais que a vida acadêmica oferece.

O desenvolvimento humano é um processo de alargamento das escolhas das pessoas. As mais vitais são as de levar uma vida longa e saudável, de receber instrução e de desfrutar de um padrão de vida digno. As escolhas adicionais incluem a liberdade política, os direitos humanos garantidos e o respeito próprio – o que Adam Smith designava como a capacidade de alguém se associar a outros sem sentir “vergonha de aparecer em público” (Relatório de Desenvolvimento Humano, 2010).

RESUMO

O objetivo deste estudo é verificar a influência das políticas públicas e dos programas sociais de combate à pobreza no desempenho econômico e social de municípios do Mato Grosso do Sul, no período 2000-2010. Para tanto, foi selecionado um município de cada uma das 11 microrregiões do Estado, utilizando como critério a maior participação percentual dos municípios no Produto Interno Bruto (PIB) estadual. Essa análise foi desenvolvida com base em uma série de indicadores de pobreza e sobre seus determinantes, em termos de (1) renda, (2) saúde, (3) educação, (4) mercado de trabalho e (5) políticas sociais focalizadas de combate à pobreza. A análise foi feita de forma comparativa no período, observando a evolução dos dados selecionados para o estudo. Com base nesses dados, foi possível verificar que, no período 2000-2010, o ambiente favorável para o crescimento econômico e para a estabilidade financeira foi um dos motivos para o êxito na redução da pobreza e da indigência. Esse cenário favoreceu a redução das desigualdades, da taxa de desemprego, da taxa de analfabetismo e da taxa da mortalidade infantil. Portanto, foi possível inferir que a combinação de políticas universais com políticas focalizadas, como o programa de transferência de renda Bolsa Família, foi fundamental para que essa redução ocorresse. Porém, a sustentabilidade dessas políticas se apoia no crescimento econômico, na estabilidade e no desempenho do mercado de trabalho.

Palavras-chave: Pobreza. Políticas públicas. Programas sociais.

ABSTRACT

The goal in this work is to analyze the influence of public policies and social programs dedicated to eradication of poverty in the economic and social development of Mato Grosso do Sul from 2000 to 2010. For this purpose, a city from each one of the 11 micro regions in MS was selected, using as criteria the highest participation, in percentage, of the cities in the state Gross Domestic Product (GDP). Such analysis was developed based on a series of poverty indicators and on its determinants, in terms of (1) income, (2) health, (3) education (4) labor market and (5) social policies focused on fighting poverty. This analysis was performed comparatively for the period, through the evolution of the data selected for the study. Based on this data, it is possible to state that, from 2000 to 2010, one of the reasons for achieving success in reducing poverty and indigence was the favorable environment for economic growth and financial stability. This scenario has favored the reduction of inequality, unemployment, illiteracy, and infant mortality rates. Therefore, it is possible to infer that the combination of universal policies with focused policies such as the income transfer program, Bolsa Família, was crucial for this reduction to occur. However, the sustainability of such policies relies on economic growth, stability and labor market development.

Keywords: Poverty. Public Policies. Social Programs.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 - Mapa do percentual de pessoas com renda <i>per capita</i> abaixo de R\$ 75,50 nos municípios selecionados do Mato Grosso do Sul (2000).....	110
Gráfico 1 – Evolução da renda domiciliar <i>per capita</i> média dos extremamente pobres no Brasil.....	43
Gráfico 2 – Renda domiciliar <i>per capita</i> média dos pobres no Brasil.....	44
Gráfico 3 – Renda domiciliar <i>per capita</i> média da classe média do Brasil (2001-2009).....	44
Gráfico 4 – Renda domiciliar <i>per capita</i> média para os 1% mais ricos no Brasil.....	45
Gráfico 5 – Desigualdade no Brasil (Índice de Gini) - 2001-2009.....	46
Gráfico 6 - Taxa de Desemprego – Brasil (2002-2010)	47
Gráfico 7 – Evolução do salário mínimo no Brasil.....	48
Gráfico 8 – Média de anos completos de estudo – População com 10 anos ou mais de idade	50
Gráfico 9 – Pessoas Pobres - Percentual de pessoas com renda domiciliar <i>per capita</i> inferior a 1/2 do salário mínimo vigente - Mato Grosso do Sul (2000-2010).....	112
Gráfico 10 – Pessoas Indigentes - Percentual de pessoas com renda domiciliar <i>per capita</i> inferior a 1/4 do salário mínimo vigente - Mato Grosso do Sul (2000-2010)	113
Gráfico 11 – Percentual de municípios com estrutura na assistência social, por localização do órgão gestor – Brasil (2009)	118
Gráfico 12 – Percentual de municípios com estrutura na assistência social, por localização do órgão gestor – Região Centro-Oeste (2009)	119
Gráfico 13 – Percentual de municípios com estrutura na assistência social, por localização do órgão gestor – Mato Grosso do Sul (2009).....	120
Gráfico 14 – Municípios que realizaram serviço de atendimento socioassistencial direto à população na sede do órgão gestor, segundo o tipo de serviço – Brasil, Região Centro-Oeste e Mato Grosso do Sul (2009).....	121
Gráfico 15 – Percentual de municípios com estrutura na Assistência Social, segundo a escolaridade dos gestores – Brasil, Região Centro-Oeste e Mato Grosso do Sul (2009)	124
Gráfico 16 - PIB <i>per capita</i> , em R\$ de 2000, dos municípios selecionados do Mato Grosso do Sul (2000-2009)	136
Gráfico 17 – Evolução do número de matrículas da educação infantil nas escolas públicas dos municípios selecionados do Mato Grosso do Sul (2000-2010)	144

Gráfico 18 – Evolução do número de matrícula no ensino fundamental das escolas públicas nos municípios selecionados do Mato Grosso do Sul (2000-2010).....	145
Quadro 1 – Indicadores analisados por diferentes autores buscando contemplar a abordagem da pobreza multidimensional	39
Quadro 2 – Eixos de Atuação do Programa Fome Zero	87

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Evolução temporal da pobreza e indigência no Brasil (2001-2009).....	42
Tabela 2 – Taxa de Analfabetismo 15 anos ou mais (%)	49
Tabela 3 – Taxa de analfabetismo no Brasil (2001-2009).....	50
Tabela 4 – Brasil: Esperança de vida ao nascer – Ambos os sexos (2000-2009).....	51
Tabela 5 – Índice de Desenvolvimento Humano do Brasil (2000-2010)	51
Tabela 6 – Percentual de Pobres no Brasil, Regiões e Unidades da Federação (2001-2009)..	53
Tabela 7 - Taxa de desemprego por características pessoais no Brasil (pessoas com 15 anos ou mais)	54
Tabela 8 - Distribuição percentual das pessoas residentes em domicílios particulares permanentes com renda domiciliar <i>per capita</i> (RDPC) menor do que meio salário mínimo, segundo raça ou cor - Brasil e grandes regiões (2001-2008).....	55
Tabela 9 - Características dos chefes de família no Brasil (pessoas com 15 anos ou mais)....	57
Tabela 10 – Porcentagem de acesso a alguns bens duráveis e serviços públicos no Brasil e suas Regiões (2001-2009).....	60
Tabela 11 – Indicadores da pobreza nos municípios selecionados do Mato Grosso do Sul (2000).....	111
Tabela 12 - Municípios, com estrutura na assistência social, por caracterização do órgão gestor, segundo Grandes Regiões e Unidades da Federação (2005-2009)	115
Tabela 13 - Municípios selecionados com estrutura na assistência social, por caracterização do órgão gestor - Mato Grosso do Sul (2005 e 2009).....	116
Tabela 14 – Municípios que realizaram serviço de atendimento socioassistencial direto à população na sede do órgão gestor, segundo o tipo de serviço - Mato Grosso do Sul (2009)	122
Tabela 15 – Escolaridade do titular do órgão gestor de assistência social e formação no nível superior nos municípios selecionados do Mato Grosso do Sul (2009).....	125
Tabela 16 - Proporção de domicílios particulares permanentes (%), por tipo de saneamento, dos municípios selecionados do Mato Grosso do Sul (2000 e 2010)	127
Tabela 17 - População residente em domicílios particulares permanentes com saneamento inadequado e proporção de pessoas por classes selecionadas de rendimento mensal total domiciliar <i>per capita</i> nominal nos municípios selecionados do Mato Grosso do Sul (2010)	128
Tabela 18 – Indicadores de desenvolvimento municipal (2000)	130

Tabela 19 – Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (2007).....	131
Tabela 20 – Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal (IFDM) em 2000 e no período 2005-2009	132
Tabela 21 – IFDM – Emprego e Renda (2000-2009).....	133
Tabela 22 - Pessoas com 10 anos ou mais de idade, por idade, condição de atividade e de ocupação na semana de referência dos municípios selecionados do Mato Grosso do Sul (2000 e 2010)	135
Tabela 23 – Desigualdade (Gini) dos municípios selecionados do Mato Grosso do Sul (2000 e 2010)	137
Tabela 24 - Valor médio e quartis do rendimento mensal total domiciliar <i>per capita</i> nominal dos municípios selecionados do Mato Grosso do Sul (2010).....	139
Tabela 25 - Valor do rendimento nominal mediano mensal das pessoas com 10 anos ou mais de idade dos municípios selecionados do Mato Grosso do Sul (2000 e 2010).....	140
Tabela 26 – IFDM – Educação (2000-2009)	142
Tabela 27 – Taxa de analfabetismo da população com 15 anos ou mais de idade, por grupos de idade, segundo os municípios e as classes de tamanho da população dos municípios selecionados do Mato Grosso do Sul (2000-2010).....	143
Tabela 28 – Número de professores do ensino fundamental nos municípios selecionados do Mato Grosso do Sul (2000, 2006 e 2010).....	146
Tabela 29 – Pessoas, em percentual, com 10 anos ou mais de idade por grupos de anos de estudo, em 2000, e por nível de instrução, em 2010, para os municípios selecionados do Mato Grosso do Sul.....	147
Tabela 30 – IFDM – Saúde (2000-2009).....	149
Tabela 31 – Taxa de mortalidade infantil - número de óbitos infantis (menores de 1 ano) por 1.000 nascidos vivos - nos municípios selecionados do Mato Grosso do Sul (2000-2010)..	150
Tabela 32 – Pobreza - Taxa de pobreza e extrema pobreza no Brasil, no Centro-Oeste (CO) e no Mato Grosso dos Sul (MS) (2001-2009)	151
Tabela 33 - Valor médio do Bolsa Família por família, em R\$, dos municípios selecionados do Mato Grosso do Sul (2004-2010)	152
Tabela 34 – Número de famílias dos municípios selecionados do Mato Grosso do Sul que receberam Bolsa Família (2004-2010).....	153

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	15
2 POBREZA: ABORDAGEM TEÓRICA E EMPÍRICA.....	19
2.1 INTERPRETAÇÕES TEÓRICAS.....	19
2.2 MEDIDA DA POBREZA.....	30
2.3 A REDUÇÃO DA POBREZA NO BRASIL, 2000-2010.....	41
2.4 PERFIL DOS POBRES NO BRASIL.....	52
3 POLÍTICAS PÚBLICAS DE COMBATE À POBREZA NO BRASIL.....	64
3.1 CONCEITUAÇÕES, ESTRUTURAÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS.....	65
3.2 EVOLUÇÃO HISTÓRICA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS SOCIAIS.....	72
3.3 TRAJETÓRIA RECENTE DOS PROGRAMAS ASSISTENCIAIS E DE COMBATE À POBREZA.....	79
3.4 POLÍTICAS SOCIAIS E ESTRUTURAÇÃO DO MERCADO DE TRABALHO.....	88
3.5 ESTUDOS SOBRE A CONTRIBUIÇÃO DAS POLÍTICAS E PROGRAMAS SOCIAIS NO COMBATE À POBREZA NO BRASIL.....	99
4 ANÁLISE DA POBREZA NO MATO GROSSO DO SUL: ABORDAGEM EMPÍRICA DE MUNICÍPIOS SELECIONADOS.....	108
4.1 PERFIL DOS MUNICÍPIOS DO MATO GROSSO DO SUL SELECIONADOS.....	109
4.1.1 Indicadores da Pobreza nos Municípios Seleccionados.....	109
4.1.2 Infraestrutura dos Municípios Seleccionados quanto à Assistência Social.....	114
4.1.3 Infraestrutura dos Municípios Seleccionados quanto ao Saneamento Básico.....	126
4.2 DESENVOLVIMENTO DOS MUNICÍPIOS SELECIONADOS DO MATO GROSSO DO SUL – 2000-2009.....	129
4.2.1 Emprego, Renda e Desigualdades nos Municípios Seleccionados.....	133
4.2.2 Educação nos Municípios Seleccionados.....	141
4.2.3 Saúde nos Municípios Seleccionados.....	148
4.2.4 Programas de Transferência de Renda: Bolsa Família nos Municípios Seleccionados.....	150

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS155

REFERÊNCIAS.....157

1 INTRODUÇÃO

O debate sobre pobreza e má distribuição da renda é considerado um fator relevante no desenvolvimento mundial - e o Brasil não foge à regra. O problema sempre existiu e há uma tendência de sua existência contínua, especialmente no tocante à divisão da sociedade em classes. O que, no entanto, é inadmissível, é a presença de uma classe de miseráveis, em face da alta tecnologia existente e do desenvolvimento econômico alcançado.

Em 1999, 34% da população brasileira (em torno de 56 milhões de pessoas) era constituído por pobres; em 2003, esse número cresceu para 35% (em torno de 61 milhões); em 2007, caiu para 24% (em torno de 44 milhões); e, em 2009, diminuiu para 21% (em torno de 40 milhões). O mesmo pode ser observado quanto ao número de indigentes, que, em 1999, atingia um percentual de 14,4% da população brasileira (em torno de 23 milhões); em 2003, aumentou para 14,8% (em torno de 26 milhões); em 2007, diminuiu para 8,6% (em torno de 16 milhões); e, em 2009, diminuiu para 7,2% (em torno de 13 milhões) (PNAD/IBGE).

Há várias formas para enfrentar o problema da pobreza, como a adoção de políticas sociais, políticas de demandas para o mercado de trabalho e políticas de oferta para o mercado de trabalho. Vale ressaltar que a não adoção de nenhuma forma para o combate à pobreza é uma opção política, pois, agindo-se dessa maneira, deixa-se o mercado atuando livremente para aumentar ou reduzir a pobreza.

No Brasil, desde a promulgação da Constituição de 1988, várias garantias de bem-estar foram deliberadas, resguardando direitos aos cidadãos de qualidade e melhorias de vida. Dessa forma, a prática da política social se apoia em programas que são focados na transferência direta de renda, na educação, na alimentação, na seguridade social dos desempregados, dos aposentados, dos incapazes. Ainda fazem parte dessas políticas os programas de geração de emprego e renda, programas de qualificação que, na visão liberal, atuam como incentivadores num contexto flexível de mão de obra, tendo como objetivo primordial aumentar a produtividade e, dessa forma, melhorar a oferta no mercado de trabalho.

Atua-se, também, por meio de políticas macroeconômicas (cambial, comercial, fiscal, industrial e agrícola), que devem criar espaço para o crescimento econômico e, desse modo, ampliar a demanda no mercado de trabalho. Outra forma de atuação são as políticas estruturais (negociações entre empresários e sindicatos e alterações na estrutura tributária),

que dinamizam o mercado interno a partir de uma elevação do poder de consumo, proporcionando também um dinamismo na demanda do mercado de trabalho.

Antunes, Gimenez e Fagnani (2007) afirmam que o Brasil não tem como prescindir de programas focados naqueles que estão à margem do trabalho e submetidos à miséria extrema. Porém, considera um equívoco pretender fazer desse eixo a própria “estratégia” de enfrentamento do problema social. Sustenta, ainda, que não há dúvidas de que o crescimento econômico deve ser o principal apoio de uma estratégia dessa natureza. Embora insuficiente, trata-se de condição necessária, por seus efeitos sobre o emprego, a renda e a mobilidade, considerando, portanto que, no Brasil, o emprego (especialmente de carteira assinada) é um divisor de águas entre a cidadania e a caridade.

Além disto, há a questão regional. O Brasil, sendo um país de dimensões continentais, apresenta grande assimetria econômica em suas cinco regiões ou mesmo em seus Estados, ampliando de tal modo as demandas para eleger as prioridades básicas para a agenda nacional. Se o Brasil mantiver o atual e insatisfatório índice de eficácia em suas políticas públicas, chegará a 2030 sem atenuar significativamente as disparidades regionais. Para exemplificar, em 2000, o Rio Grande do Sul liderava o *ranking* positivo de mortalidade infantil, com 16,7 óbitos por mil crianças nascidas vivas, enquanto Alagoas ocupava o último posto, com uma taxa de 63,7; para 2030, o IBGE estima 7,3 óbitos por mil no Rio Grande do Sul frente a 19,4 em Alagoas. Logo, melhoras ocorrerão nos dois Estados, porém persistirá o desequilíbrio entre eles. Desse modo, o estudo teórico das políticas públicas segue um contínuo aperfeiçoamento em suas práticas e atualmente sua importância vem da conjunção de fatores, como a urgência da restrição dos gastos, a crescente ênfase no ajuste fiscal e a busca de um desenvolvimento que abrigue a inclusão social em seu arco de propósitos (MARCOVITH, 2007).

Por outro lado, atualmente, o Brasil inova quando programa um vigoroso conjunto de ações nas esferas educacional, tecnológica, assistencial e cultural, conjugadas com a promoção da inclusão social. Destacam-se, ainda, a descentralização e a integração cada vez maior do comando dos programas sociais, com ganhos visíveis que apontam para o rompimento dos ciclos estruturais de pobreza e geracional de desigualdade. Portanto, há necessidade de integração do povo pelo conhecimento, para que ele passe a conduzir o processo de emancipação sustentável (POCHMANN, 2009).

Diante desse contexto, é importante frisar o papel das cidades, que concentram grandes contingentes de população, enquanto espaço de intervenção e de mobilização em torno de projetos comuns e de interesses coletivos que necessitam da solidariedade social e da

integração das políticas urbanas, ganhando em seu desenvolvimento. Os municípios assumem o papel de “atores sociais”, uma vez que os cidadãos que nele habitam ocupam um espaço “simbiótico”, organizando-se sob um poder político como sociedade civil e, também, ocupam um “espaço simbólico” que integra seus habitantes culturalmente, possibilitando a formação de uma identidade coletiva, que dinamiza as relações, convertendo a cidade em um espaço que responde a objetivos econômicos, políticos e culturais (WESTPHAL, 2007).

Os municípios, diante do contexto apresentado, são atores-chave na prática das políticas de combate à pobreza, e as secretarias de assistências sociais municipais representam o primeiro portal de acesso aos necessitados. As pessoas em situação de vulnerabilidade social recorrem primeiramente à instância de governo mais próxima. Diante desse quadro, a gestão municipal deve ter um olhar e atuação direta com a problemática da pobreza, desenvolvendo uma gestão que proporcione não só políticas focadas no assistencialismo, mas também primando por políticas sociais universalistas e por políticas que impulsionem a criação de mercado de trabalho mais favorável para o cidadão vulnerável social e economicamente.

Na perspectiva de avançar este debate, a pesquisa se apoia nas seguintes indagações: quais foram as políticas que garantiram a redução da quantidade de pobres? As diferenças regionais implicam na eficiência das políticas públicas e programas sociais de combate à pobreza? As políticas públicas de combate à pobreza garantem a inclusão social mediante o desempenho econômico e social dos municípios em análise? O crescimento econômico é fator determinante para o sucesso das políticas sociais no combate à pobreza? Por que os programas e as políticas de combate à pobreza não são suficientes para promover a inserção do excluído para que conquiste condições de suprir suas necessidades básicas e melhoria na qualidade de vida?

Apoiando-se nessas indagações, as seguintes hipóteses foram elaboradas:

- o desempenho da economia e do mercado de trabalho é fundamental para o sucesso de atuação das políticas de combate à pobreza;
- a qualidade de vida do cidadão brasileiro melhora devido à atuação de políticas públicas e programas sociais;
- a queda na quantidade de pobres e miseráveis verificada na última década se deve à atuação focada dos governos federal, estadual e municipal no combate à pobreza;

- as ações para a expansão econômica e para o desenvolvimento social devem caminhar juntas a fim de garantir a qualidade de vida dos cidadãos brasileiros.

Diante dessas conjecturas, são objetivos desta pesquisa são os seguintes:

- Geral: Avaliar o desempenho econômico e social dos municípios com maior participação percentual no PIB do Estado por microrregião do Mato Grosso do Sul após a implantação de políticas e programas sociais de combate à pobreza no período de 2000-2010.
- Específicos:
 - realizar uma abordagem teórica e empírica sobre a pobreza;
 - descrever e analisar as políticas sociais e as políticas de demanda e oferta no mercado de trabalho;
 - analisar as especificidades locais dos municípios que geram os impactos diferenciados derivados das políticas e programas de combate à pobreza.

Para atingir os objetivos propostos, a pesquisa compõe-se de cinco capítulos. Esta Introdução compõe o primeiro capítulo. No segundo capítulo, visando realizar uma abordagem teórica e empírica, apresenta-se o conceito e a evolução conceitual de pobreza, os indicadores utilizados para mensurá-la e os dados referentes a ela no Brasil e no Mundo. No terceiro capítulo, tendo em vista descrever e analisar as políticas sociais e de demanda e oferta no mercado de trabalho, descreve-se a evolução conceitual de programas e políticas sociais, apresentando aqueles que foram implantados no Brasil para combate à pobreza. No quarto capítulo, apresenta-se o perfil socioeconômico dos municípios em análise, as políticas e os programas sociais implantados para o combate à pobreza, através de uma análise comparativa com as políticas que efetivamente melhoraram as condições sociais de pessoas em vulnerabilidade social, tendo como objetivo analisar os impactos regionais e municipais dessas políticas e programas. No quinto capítulo, apresentam-se as considerações finais.

2 POBREZA: ABORDAGEM TEÓRICA E EMPÍRICA

O objetivo deste capítulo é apresentar uma abordagem teórica e empírica da pobreza no Brasil, para fins de análise da pobreza no Estado de Mato Grosso do Sul. Para tanto, o capítulo foi subdividido em interpretações teóricas, medida da pobreza, determinantes da redução da pobreza no Brasil no período 2000 e perfil dos pobres no Brasil.

2.1 INTERPRETAÇÕES TEÓRICAS

Esta seção apresenta e contextualiza a visão conceitual sobre pobreza, bem como sua evolução e seu parâmetro avaliativo nas últimas décadas.

A pobreza pode ser entendida por vários enfoques, principalmente como carência material na qual envolve as necessidades da vida cotidiana, como alimentação, vestuário, abrigo, higiene e cuidados com a saúde; pobreza assim é considerada carência de bens e serviços essenciais. Outro enfoque é a falta de recurso econômico, conhecido como carência de rendimento ou riqueza; sendo assim a pobreza é identificada por meio da distância econômica dos pobres e do rendimento mediano da sociedade. Além desses, outro enfoque é a carência social, conhecida como exclusão social, ou seja, é a dependência e a incapacidade de participar na sociedade, inclui-se aqui a educação e a informação que, como parte das relações sociais, são elementos-chave para compreender a pobreza como sendo algo além de problema de economia.

Hagenaars e De Vos (1988) sintetizam em seus estudos que todas as definições de pobreza podem ser enquadradas em uma das três categorias seguintes:

- a) pobreza é ter menos do que um mínimo objetivamente definido (pobreza absoluta);
- b) pobreza é ter menos do que outros na sociedade (pobreza relativa);
- c) pobreza é sentir que não se tem o suficiente para seguir adiante (pobreza subjetiva).

Diante desse contexto, a pobreza é considerada complexa quando, para a sua determinação, existem várias formas e aspectos conceituais. Por essa razão e para uma melhor conceituação, desenvolvem-se estudos sobre a pobreza absoluta e a pobreza relativa,

conforme abordado pelos autores. Entende-se por “em situação de pobreza absoluta” indivíduos ou famílias que não possuem o necessário para sua sobrevivência. Dentro dessa abordagem, tem-se, entre as linhas de pobreza, a linha de um dólar por dia, utilizada pelo Banco Mundial desde 1990. Essa medida tem a vantagem de ser de fácil mensuração, facilitando comparações entre países e entre períodos de tempo.

No entanto, em face de aprofundamentos metodológicos, autores, como Ravallion, Chen e Sangraula (2008), revisaram essa ideia, com um novo conjunto de linhas de pobreza nacionais de países de baixa e média renda.

Sen (2000) trabalha o terceiro enfoque da pobreza, ou seja, a carência social, e a denomina de “privação das capacidades”, e combate a questão clássica de avaliar a pobreza com base na renda, pois, essa abordagem, segundo ele, concentra-se em privações que são intrinsecamente importantes, ao contrário da renda baixa, que é importante apenas instrumentalmente. O autor ainda considera outras influências sobre a privação das capacidades, além do baixo nível de renda, que não é instrumento de geração de capacidades. A relação instrumental, segundo ele, entre baixa renda e baixa capacidade é variável entre família e indivíduos, concluindo que o impacto da renda sobre as capacidades é contingente e condicional (SEN, 2000, p.109-110).

A relevância da perspectiva da análise da pobreza baseada na capacidade, segundo Sen (2000, p. 112), é a melhoria que proporciona ao entendimento da natureza das causas da pobreza e privação, desviando a atenção principal dos meios para os fins que as pessoas têm razão para buscar e, correspondentemente, para as liberdades de poder alcançar esses fins.

O autor supracitado reconhece que, apesar de necessária a distinção conceitual da noção de pobreza como inadequação de capacidade da noção de pobreza como baixo nível de renda, essas duas perspectivas não podem deixar de estar vinculadas, uma vez que a renda é um meio importantíssimo de obter capacidades. Porém, é importante não perder de vista o fato fundamental de que a redução da pobreza de renda não pode, em si, ser a motivação suprema de políticas de combate à pobreza. É perigoso, segundo o autor, ver a pobreza na perspectiva limitada da privação de renda e, a partir daí, justificar investimentos em educação, serviços de saúde etc. com o argumento de que são bons meios para atingir o fim da redução da pobreza de renda. Isso seria confundir os fins com os meios, conforme Sen (2000, p. 114).

Uma vertente importante da literatura sobre bem-estar e medição da pobreza, de acordo com os autores Ravallion, Chen e Sangraula (2008), formalizou a ideia do que pode ser chamado de "linha de pobreza social subjetiva" (SSPL – *social subjective poverty line*): o ponto no espaço de renda acima do qual as pessoas tendem a pensar que não são pobres em

uma determinada sociedade e abaixo do qual elas tendem a pensar que são pobres. Subjacente à proposição de uma SSPL está a premissa de que a própria ideia de um indivíduo sobre o que significa ser "pobre" depende do que é individual ao seu próprio nível de vida. Há atualmente um grande corpo de evidências consistentes e em acordo com essa premissa.

Essa problemática resultou na revisão da paridade do poder de compra (PPP – *purchasing power parity*) dos países mais pobres pelos autores supracitados. Ravallion, Chen e Sangraula (2008) estudaram dados de 2005, apresentando uma nova linha de pobreza de US\$ 1,25 por dia (o equivalente a um dólar por dia em 1996, aos preços dos Estados Unidos) na média dos 15 países mais pobres do mundo. Os autores propõem uma agenda parcimoniosa das linhas de pobreza relativa de acordo com os dados sobre as linhas de pobreza nacional. Estas têm um limite inferior a US\$ 1,25 – que se aplica ao grupo de referência dos 15 países (RAVALLION; CHEN; SANGRAULA, 2008).

A mensuração da pobreza a partir do consumo e da renda precisa ser complementada por outros indicadores de qualidade de vida. Sendo assim, deve-se levar em conta não apenas os bens primários que as pessoas possuem, mas também as características relevantes que governam a conversão desses bens na capacidade de promover seus objetivos. Há, nesse caso, uma abordagem de pobreza relativa, tornando difíceis as comparações entre países, ou mesmo entre diferentes regiões de um mesmo país, uma vez que a pessoa considerada pobre em um país desenvolvido pode ser considerada de classe mediana em um país subdesenvolvido. Essas diferenças, segundo Rocha (2005), ao determinar o perfil dos pobres em uma metrópole e no Nordeste do Brasil, também são visíveis, pois a estrutura de saneamento, água potável, transportes públicos e moradia proporcionam qualidade de vida para os pobres da Região Metropolitana analisada, o que não é verificado no Nordeste.

Townsend (1979¹ *apud* RIO GROUP, 2006) argumenta que o conceito de necessidades básicas tem dado o tom no estabelecimento de algumas das precondições para sobrevivência e prosperidade em comunidade em todos os países. Porém, hábitos alimentares diferenciados garantem dietas calóricas divergentes, assim como a necessidade de cada indivíduo no ambiente onde vive, seja em regiões com clima quente, frio ou temperado. Além dessa dimensão, Townsend (2002) enfatiza que há a necessidade de consenso na abordagem sobre o significado e a dimensão da pobreza no meio público, político e científico. O autor acredita que a busca de precisão, nitidez e distinção de terminologias como pobreza, exclusão social e polarização social, juntas, fornecem a base científica para explicar o problema e

¹ TOWNSEND, P. *Poverty in the United Kingdom*, London: Allen Lane and Penguin Books, 1979.

desenvolver as políticas necessárias para lidar com a pobreza, orientando, assim, a comunidade internacional.

Mediante tais características, diversos órgãos, como o Banco Mundial, acrescentam em seu *World Development Report*, de 1990, indicadores de nutrição, expectativa de vida, mortalidade infantil e taxa de matrícula escolar, além de indicadores de acesso à saúde e à água canalizada. A palavra-chave nessa proposição é "complementar" os indicadores sociais que não fornecem informações capturadas em medidas convencionais de pobreza. Comandos sobre as mercadorias adquiridas no mercado é importante, mas é também importante o acesso a bens públicos. Uma abordagem alternativa trata da renda (ou despesas) como insumo para outros objetivos mais fundamentais. Por exemplo, o foco do *Relatório sobre Desenvolvimento Mundial* está nas condições de pobreza absoluta – uma condição de vida caracterizada tanto pela subnutrição, analfabetismo e doenças quanto estar abaixo de qualquer definição razoável de decência humana (WORLD BANK, 1980, p. 32). Isso representa uma diferença acentuada das definições clássicas, já que não menciona receitas ou despesas, mas centra-se no bem-estar, como revelado pelo estado nutricional, pela escolaridade e pelo estado de saúde. A renda pode ser importante para a concretização desses resultados; no entanto, não há transformação universal ou garantia de renda para esses resultados e, de acordo com esse ponto de vista, são os resultados que contam (KANBUR; SQUIRE, 2001, p. 196-197).

Essa visão está apoiada na definição de Sen (2000) sobre a pobreza e a liberdade, em termos de "capacidades". Capacidade, de acordo com o autor, significa a liberdade de as pessoas levarem o tipo de vida que elas valorizam, e com razão em valores, tais como funções sociais, melhor educação básica e assistência médica e longevidade. Essa análise se apoia na relação que se dá em via de mão dupla: o baixo nível de renda pode ser uma razão fundamental do analfabetismo, das más condições de saúde, da subnutrição e da fome. Ao contrário, melhores condições de educação e de saúde ajudam a auferir rendas mais elevadas. Outro importante destaque nessa teoria é que o impacto da renda sobre as capacidades varia entre comunidades, famílias e indivíduos.

Kanbur e Squire (2001, p. 199) ressaltam que os pobres, em geral, ganham com o crescimento de base ampla. A partir dessa perspectiva, em seguida, uma estratégia de redução da pobreza que não atribua um papel central para a melhoria do crescimento do capital é improvável que seja bem-sucedida. Como deve ser a mudança de estratégia se a definição de pobreza é expandida para incorporar o desenvolvimento humano, medido por, digamos, a expectativa de vida ou a alfabetização? Essa extensão capta importantes dimensões da pobreza que, de outra maneira, não são atendidas por medidas convencionais de renda ou de

consumo, especialmente utilizadas em trabalhos aplicados. Ela faz lembrar que há instrumentos de política adicionais que se precisa ter em mente. Além disso, há interações importantes em jogo, tanto entre os vários elementos do desenvolvimento humano quanto entre esses elementos e o crescimento.

Barros, Henriques e Mendonça (2000) têm levantado a questão de que a pobreza deriva-se, sobretudo, da extremamente desigual distribuição de renda e de oportunidades prevalentes no Brasil, e que mesmo taxas elevadas de crescimento teriam efeitos limitados sobre a redução da pobreza. Porém, a evolução do número de pobres na última década (2000-2010) tem demonstrado que o crescimento agregado com outros fatores, como a estabilidade econômica, a adoção de políticas universais e focalizadas, resulta em um efeito positivo, como a queda de 29% no número de pobres e a redução de 44% no número de indigentes.

Por outro lado, alguns teóricos apontam para a necessidade de aprofundamento dos instrumentos avaliativos da pobreza com a finalidade de conduzir a novos enfoques. Dessa forma, uma abordagem empírica para mensurar a pobreza envolve perguntas para as pessoas sobre o que constitui para elas a pobreza. Por exemplo, deve ser solicitada qual renda é considerada pelo indivíduo o mínimo necessário para fazer frente às suas despesas. Pesquisadores, como Kambur e Squire (2001), destacam que, em suas pesquisas, nas quais utilizaram avaliações participativas da pobreza, a resposta dos indivíduos é muito mais aberta, interativa e qualitativa, permitindo que as pessoas descrevam o que constitui pobreza em qualquer dimensão que elas escolham.

Nessa abordagem, há dois aspectos da pobreza, que emergem da avaliação participativa e que não são capturados nas avaliações convencionais. Primeiro, uma preocupação sobre o risco e a volatilidade das receitas, que é frequentemente expressada como um sentimento de vulnerabilidade. As descrições pelas pessoas pobres de como as flutuações do mercado, os cortes e as crises afetam os seus bem-estares transmitem uma compreensão da pobreza como um estado, não apenas de “ter pouco”, mas também de ser vulnerável à perda do pouco que se tem. A segunda dimensão é a falta de poder político. Alguns veem essa falta de voz e de direitos políticos, frequentemente descrita como um sentimento de impotência, como a característica mais fundamental da pobreza.

Esse tipo de avaliação participativa da pobreza leva a uma ideia da complexidade e da diversidade das perspectivas das pessoas sobre a pobreza. Seus pontos de vista sobre as causas da pobreza e suas curas podem influenciar os esforços públicos, resultando em formas que podem ser negligenciadas por estudos convencionais.

Hoffman e Kageyama (2006, p. 84), abordando sobre a definição da pobreza, enfatizam que:

A ideia central é que a pobreza tem uma dupla natureza: de um lado, deve-se ao subdesenvolvimento regional e local, que impõe privações em condições básicas de existência, como luz elétrica, água encanada e instalações sanitárias, e dificuldade de acesso aos serviços de saúde e educação; de outro lado, a pobreza tem raízes nas características demográficas e nas limitações do capital humano e financeiro das famílias, que prejudicam a capacidade de elevar a renda familiar. A superação do primeiro aspecto depende mais de investimentos públicos e privados em infraestrutura e serviços básicos; o segundo aspecto teria que ser atacado em duas frentes: na melhoria da educação fundamental, incluindo programas de esclarecimento de controle da natalidade e de normas de higiene, e na melhoria das condições de acesso ao mercado de trabalho, seja pelo crescimento dos empregos assalariados, seja pelo apoio às atividades autônomas, ou pela diversificação das fontes de renda da família.

Para uma avaliação das políticas públicas de combate à pobreza, faz-se necessária a criação de tais instrumentos, dando voz aos excluídos. Porém, dados sobre o rendimento e desigualdades, de acordo com Neri (2011), revelam que a pobreza no Brasil, assim como a desigualdade, tem uma contínua tendência decrescente desde 2003. Esse primeiro salto da redução da pobreza ocorreu depois do Plano Real, na era FHC, quando, incluindo os efeitos da estabilização monetária, a pobreza caiu 31%. Desse advento até o final da década passada, marcada pelo fim da era Lula, a taxa de pobreza caiu 67%.

De um lado, tem-se o aprofundamento do tema pobreza, e, de outro, as políticas atuando para melhoria nos índices. Torna-se precípua a análise desse tema para saber: O que realmente está dando certo? Qual a receita que deve ser seguida para almejar uma sociedade justa, com melhor desenvolvimento humano?

Em meio a essa diversidade de abordagens, a pobreza passa a ser considerada dentro de uma perspectiva da multidimensionalidade, na qual se abre espaço para a elaboração do fenômeno enquanto “armadilha da privação” (CODES, 2008). Nessa abordagem, a pobreza é percebida como um conjunto de problemas mais abrangentes, constituintes de um emaranhado de fatores que se retroalimentam e que, ao entrarem em sinergia, dificultam a superação de situações de pobreza.

No *Relatório de Desenvolvimento Humano* de 1997, o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) destacou as várias dimensões da pobreza e o desejo de mensurá-la, que tem por vezes se tornado obscurecido pelo fato de a pobreza ser muito

complexa para ser reduzida em uma simples dimensão da vida humana. A pobreza, nesse Relatório (PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO, 1997, p. 16), é conceituada e avaliada em três perspectivas:

- 1) Perspectiva da renda – uma pessoa é pobre se, e somente se, seu nível de renda está abaixo da linha de pobreza definida. Muitos países adotaram a linha de pobreza para monitorar o progresso na redução da incidência de pobreza. Frequentemente o corte da linha de pobreza é definido em termos de ter renda suficiente para uma quantia específica de alimentos.
- 2) Perspectiva de necessidades básicas – a pobreza é a privação de bens minimamente requeridos para suprir as necessidades humanas, incluindo alimentos. Esse conceito de privações foi além da falta de renda privada, incluindo as necessidades para saúde básica e educação e serviços essenciais que têm que ser fornecidos pela coletividade, a fim de prevenir que as pessoas caiam em vulnerabilidade social. Ele também reconhece a necessidade de emprego e de participação política.
- 3) Perspectiva de capacidade – a pobreza representa a ausência de algumas capacidades básicas para funcionar; é a falta de oportunidade para que se alcancem alguns níveis aceitáveis dessas funções. As funções relevantes para essa análise podem variar de aspectos físicos, como alimentar-se bem, estar adequadamente vestido e protegido, evitando morbidade, até condições mais complexas das conquistas sociopolíticas, como participar da vida da comunidade. A abordagem da capacidade reconcilia as noções de pobreza absoluta e relativa. Mesmo a privação relativa em renda e em bens de consumo pode levar a uma privação absoluta de capacidades mínimas.

Da mesma forma, buscando atender o enfoque multidimensional da pobreza, no *Relatório de Desenvolvimento Humano* de 2010, encontra-se a introdução de três medidas multidimensionais de desigualdade e de pobreza, na família de medidas:

- 1) O Índice de Desenvolvimento Humano Ajustado à Desigualdade (IDHAD), estimado para 139 países, capta as perdas no desenvolvimento humano devido a desigualdades na saúde, na educação e no rendimento. As perdas nas três dimensões variam nos diferentes países, desde 1% na educação (República Checa) até 68% no rendimento (Namíbia) e tendem a ser maiores nos países com um baixo IDH. O IDHAD possui propriedades estatísticas desejáveis para estimativas transnacionais e

permite combinar os dados de várias fontes – como dados de saúde de tabelas de esperança média de vida e dados de rendimentos das famílias.

2) O Índice de Desigualdade de Gênero (IDG), estimado para 138 países, revela disparidades de gênero na saúde reprodutiva, na capacitação e na participação no mercado de trabalho. As perdas nesses resultados devido a desigualdades de gênero, conforme expressas pelo IDG, variam de 17% a 85%, com perdas maiores concentradas nos Estados árabes e no sul da Ásia. O IDG, introduzido como mais uma série experimental, é o único índice a incluir o sucesso educativo, a participação econômica e política e os problemas de saúde especificamente femininos, bem como a dar conta das desigualdades sobrepostas em nível nacional. É assim um avanço importante nas medidas globais existentes da igualdade de gênero.

3) O Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) identifica as privações sobrepostas que as famílias sofrem na saúde, na educação e nos padrões de vida. Estima-se que um terço da população de 104 países em desenvolvimento – ou cerca de 1,75 milhões de pessoas – viva em pobreza multidimensional. Mais da metade vive no sul da Ásia, embora as taxas sejam superiores na África Subsaariana, com uma variação significativa nas regiões, grupos e populações indígenas. O IPM se assenta na abordagem da capacidade. Inclui uma série de dimensões a partir de exercícios participados entre as comunidades pobres e do consenso internacional emergente. Porém, como a medida exige que todos os dados provenham da mesma família, as opções das dimensões para a medida foram limitadas. Identifica as privações sobrepostas ao nível da família nas mesmas três dimensões do IDH e indica os números médios das pessoas pobres e as privações que as famílias pobres sofrem. Essa nova medida substituiu o Índice de Pobreza Humana (IPH), publicado desde 1997.

Corroborando as proposições supracitadas, Codes (2008) constata que a multidimensionalidade da pobreza envolve aspectos de diversas naturezas (materiais, subjetivos), bem como dimensões políticas e sociais relacionadas à questão. Diante disso, observa que a pobreza se trata, de fato, de um fenômeno de caráter multidimensional, em que as diversas carências e os fatores socioeconômicos a ela associados estão inter-relacionados. Conclui, então, que as dificuldades de abordá-la recaem na sua complexidade e nas especificidades de contextos diversos: a pobreza manifesta-se distintamente em áreas urbanas e rurais, em cidades com diferentes graus de urbanização, em distintas condições climáticas e

socioeconômicas de acesso a terra e a outros recursos naturais, enfim, em sociedades que apresentam diferentes valores e condições de vida, de acordo com Rocha (2007).

Os argumentos de que o crescimento não se traduz necessariamente em progresso social e de que as melhorias em saúde e em educação não necessariamente levam a rendimentos mais elevados podem ser revertidos. Quando os países utilizam os benefícios do crescimento para financiar a saúde básica e o acesso à educação para todos, em vez de usarem incentivos a estruturas e a investimentos complementares, isso conduz a rendimentos mais elevados, e os pobres se beneficiam duplamente, tornando-se saudáveis e mais bem educados, aumentando, assim, seu consumo de bens duráveis e de consumo não duráveis. No *Relatório sobre Desenvolvimento Mundial* de 1990, argumenta-se que os dois esforços anteriormente citados se reforçam mutuamente e que um sem o outro não é suficiente. O progresso em ambas as frentes é o alicerce de uma estratégia de duas faces.

Ao incorporar outras dimensões – longevidade e educação – à definição de pobreza, expande-se consideravelmente o alvo de instrumentos políticos disponíveis para sua redução. Mesmo que não aumentem a renda, as políticas que melhoram a saúde dos indivíduos e aumentam sua capacidade para absorver e trocar informações melhoram também a qualidade de suas vidas.

Kanbur e Squire (2001, p. 203) observam que essa é a lição duradoura da Ásia Oriental, onde as políticas e os programas para melhorar a saúde e expandir a educação foram combinados com ações governamentais destinadas a promover o investimento e uma ampla base de crescimento, sendo muito maiores os benefícios para os pobres. As pesquisas adicionais em nível de países projetadas para iluminar o equilíbrio apropriado entre as políticas de países em diferentes níveis de desenvolvimento trariam valiosos ensinamentos. A transferência de tais lições para países com 70% da pobreza mundial, como a África Subsaariana e o sul da Ásia, continua a ser um importante desafio para reduzir a pobreza.

Embora os diferentes métodos de definir e mensurar a pobreza inevitavelmente identifiquem diferentes grupos como pobres, a evidência sugere que as diferenças não são tão grandes. Considera-se, então, que a contribuição real do método não é para a mensuração, mas para a estratégia: a maneira como a pobreza é definida direciona a estratégia para lidar com ela. Um efeito óbvio da ampliação da definição é que uma maior gama de instrumentos políticos torna-se relevante para a tarefa de redução da pobreza. Um efeito menos óbvio das interações entre diferentes aspectos da pobreza é que isso exige uma integração cuidadosa de políticas de Estado.

Quando o foco da pobreza limitou-se à renda, a interação-chave foi entre crescimento na média e as alterações em matéria de igualdade. Quando a definição de pobreza expandiu-se para incluir estado de saúde, alfabetização, e assim por diante, tornou-se fundamental a interação existente entre os esforços para aumentar a renda e os esforços para melhorar outras dimensões do bem-estar. E quando a definição foi ampliada para abranger o risco, a vulnerabilidade e a voz e, em seguida, as redes de segurança, o acesso ao crédito surgiu como fundamental para a habilidade de o pobre tirar vantagem do risco, com oportunidades de redução da pobreza e a formação de políticas econômicas e programas em benefícios dele (KAMBUR; SQUIRE, 2001).

Pode-se constatar essa evolução no pensamento quando o PNUD no *Relatório de Desenvolvimento Humano* de 1997 conceitua a pobreza no enfoque do desenvolvimento humano. Desde 1990, o *Relatório de Desenvolvimento Humano* definiu o desenvolvimento humano como o processo de expandir as escolhas das pessoas. Essas escolhas vão além de se ter uma vida longa e saudável, ser educado e ter um padrão decente de vida. As escolhas adicionais incluem liberdade política, garantia de direitos humanos e vários ingredientes de respeito próprio. Estes estão entre as escolhas essenciais. A ausência deles pode bloquear muitas outras oportunidades. O desenvolvimento humano é um processo de ampliar as escolhas das pessoas, bem como de atingir o nível de bem-estar almejado. Se o desenvolvimento humano é a ampliação das escolhas, a pobreza significa que as oportunidades e as escolhas mais básicas para esse desenvolvimento são negadas para atingir uma vida longa, saudável e criativa e para conquistar um padrão de vida decente, livre, digno, de autorrespeito e de respeito aos outros (PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO, 1997).

Se por um lado, as políticas que proporcionam o bem-estar para a Nação são sempre bem-vindas em todos os níveis sociais, para as camadas menos abastadas passam a ser vitais. Entretanto, além dessas políticas, faz-se necessária a presença de políticas que garantam emprego; este depende de vários outros esforços econômicos e reguladores que farão com que o mercado cresça a fim de proporcionar os meios para que a sociedade sobreviva.

Diante desse contexto, é histórico no Brasil a vinculação da pobreza com a desigualdade social que, por longos anos (1970-2000), permaneceu extremamente estável em um patamar bastante elevado (Gini = 0,60), ficando entre as dez maiores do mundo, apesar de o Brasil ter se aproximado de maneira crescente da maior parte das características atribuídas às sociedades modernas, que têm patamares de desigualdade menores. Os níveis de desigualdade brasileiros não se modificaram expressivamente diante da urbanização,

industrialização, democratização, secularização e crescimento do produto agregado da sociedade brasileira (MEDEIROS, 2003).

Em 2010, o Brasil atingiu seu menor nível de desigualdade de renda ($Gini = 0,53$) desde os registros de 1960. Isso, de acordo com Neri (2011), significa que há consideráveis reservas de crescimento pró-pobre, que só começaram a ser exploradas na década em estudo (2000-2010).

Conforme Medeiros (2003), nos anos 1990 havia uma tendência de estudos sobre as elites, pois elas detinham o poder econômico, político e social. Atualmente, de acordo com Neri (2011), esse poder estaria mudando para uma nova classe emergente, a qual ele denominou de Classe C.

Para Medeiros (2003), diversas elites brasileiras apresentam resistência a políticas públicas de caráter igualitarista, que poderiam ser usadas para combater a pobreza. O autor aponta a importância da análise em profundidade das características das elites econômicas para entender os conflitos de interesse que surgem na formulação redistributiva no Brasil. Para ele, são esses estratos que controlavam as posições-chave no Estado e na organização da economia, possuindo, então, condições privilegiadas para influenciar o desenho e a implementação dessas políticas, cenário que foi claramente mudado ao se ter um presidente de origem não elite. Mesmo que poucos acreditem ou tendem a desacreditar tal discurso, a década em análise foi privilegiada pela presença de uma pessoa oriunda de um extrato social que pouco poder detinha dentro da perspectiva analisada por Medeiros (2003).

O crescimento econômico que aumenta o nível do produto, historicamente, não modifica sua distribuição. Por diversas vezes, esse crescimento foi acompanhado de concentração de renda, porém, de acordo com Medeiros (2003), ele pode ser uma forma de redução da desigualdade. Supondo-se que o resultado do crescimento seja razoavelmente distribuído entre a população, é de se esperar que o crescimento alivie a pobreza à medida que o volume de recursos disponíveis para a população aumente.

Todavia, na análise de Medeiros (2003), seriam necessárias taxas de crescimento puro muito altas para que a pobreza fosse erradicada no Brasil, mesmo que esse crescimento fosse proporcionalmente distribuído entre a população. Porém, se pela analogia, na análise distributiva relativa, apresentada em um gráfico de pizza de tamanho fixo, para um grupo ganhar, outro tem que diminuir; na análise de Neri (2011), o crescimento da classe C (2003-2009) justifica-se pela análise absoluta, que, além da dança distributiva, o tamanho de pizza pode mudar. O que está por trás do resultado é que, além dos de renda mais baixa terem se apropriado de uma maior parcela relativa da pizza (a redução da desigualdade), a mesma

aumentou de tamanho (o crescimento econômico). Em sua análise, a preocupação não está só na proporção da distribuição relativa da renda, mas também na quantidade de que cada extrato da sociedade se apropria.

O crescimento econômico, além do aumento no consumo e oferta do produto, favorece o mercado de trabalho. O trabalho, segundo Neri (2011), é a parte mais estrutural das mudanças observadas no período 2003-2009. Em sua análise, ao decompor as variações do Gini (medida de desigualdade mais usada), a renda do trabalho explicou a redução de 66,86% na desigualdade observada entre 2001 e 2008. Essa redução, segundo o autor, confere um grau de sustentabilidade à mudança.

Nesse sentido, o impacto do trabalho na redução da pobreza e na diminuição das desigualdades foi maior do que o dos diversos programas sociais. De acordo com Neri (2011), programas, como o Bolsa Família, maior programa de transferência de renda condicionada do mundo, que, em 2007, beneficiou, 11,1 milhões de famílias ou 46 milhões de pessoas, explicaram 17% da redução da desigualdade, e os benefícios previdenciários, 15,72%. Apesar desses impactos serem similares, o valor relativo ao custo fiscal é superior para os benefícios previdenciários, pois, a cada ponto percentual de redução por seu meio, a previdência custou 384% mais do que o obtido pelas vias dos programas sociais.

Conforme visto, na evolução da análise da pobreza, faz-se necessário um devido aprofundamento sobre a temática de como mensurá-la. Mesmo muitos teóricos apontando que a pobreza não é só um numerário como a renda, muitos estudos partem dessa abordagem para a definição de qual extrato da sociedade é considerado “pobre” e “indigente”. Os extratos econômicos são mensurados pelas rendas que cada indivíduo possui no mês para atender suas necessidades. Visando aprofundar esse conhecimento, na próxima subseção será desenvolvida uma análise dos indicadores sociais utilizados para mensurar a pobreza.

2.2 MEDIDA DA POBREZA

A mensuração de pobreza, da mesma forma que a sua definição, torna-se complexa à medida que evolui o pensamento e a compreensão do termo. Como pobreza tem muitas facetas e dimensões, medi-la pode significar reduzi-la e desconhecê-la. Autores enfatizam ainda que especialistas em pobreza “no papel” não a compreendem na vida cotidiana e,

quando chamados à responsabilidade, seja nas organizações internacionais, seja nos governos, recomendam políticas no mínimo inadequadas.

Diante desse contexto, sabe-se que, para uma avaliação mais próxima da precisão, fazem-se necessários diversos indicadores, uma vez que, quando se limita a um indicador, a medida é redutora e pouco pertinente. Se concebida a partir de indicadores variados e levando em consideração algumas das múltiplas dimensões da pobreza, torna-se mais operacional a sua compreensão, pois se permite analisar a sua evolução. Somando-se a esses indicadores, faz-se necessária a análise socioeconômica, uma vez que atribui a certos fatores, como crescimento insuficiente, inflação alta, propriedade fundiária dividida de maneira desigual, catástrofes naturais, responsabilidade nessa evolução. Isso possibilita a definição de políticas capazes de aliviar a pobreza ao agir sobre os fatores que a teriam agravado.

Uma das abordagens sobre a mensuração da pobreza passa pelo estudo criterioso sobre as desigualdades da renda do trabalho. Salama e Destremau (2001) destacam o aumento das desigualdades que ocorreu entre a renda de trabalho e a do capital dentro do contexto de liberalização dos intercâmbios e do fortalecimento do mercado financeiro. Eles constatam, ainda, um aumento das desigualdades, em termos de renda de trabalho, entre os trabalhadores qualificados e os não qualificados em diversos países. Enfatizam a pobreza contínua nos países desenvolvidos, onde se acentuam as formas modernas de exclusão, que atingem muito mais os indivíduos hoje do que no passado e, ao mesmo tempo, reduzem a mobilidade social.

Ao depender da dimensão da definição da pobreza, tem-se o grupo de indicadores para mensurá-la. Como visto anteriormente, a pobreza pode ser definida de uma maneira relativa, sendo assim, a distribuição de renda pode ser analisada tanto de maneira funcional como pessoal. Quando funcional, apoia-se na renda de fatores, tais como trabalho, salário, capital, lucro, entre outros, tendo como objetivo estudar as condições de reprodução do sistema e sendo utilizada quando se analisa o crescimento. Quando pessoal, considera-se a renda bruta ou livre de impostos recebida pelos indivíduos, tais como salários, rendas, juros, dividendos depositados (excluindo os lucros retidos pelas empresas) e transferências sociais diversas, que permite o estudo do consumo dos grupos familiares e a determinação do seu modo de vida (SALAMA; DESTREMAU, 2001).

De acordo com Hoffmann e Kageyama (2006), para contemplar a definição proposta por Sen, a mensuração da pobreza não deve ser considerada apenas pela renda mais baixa, mas também incluir algum indicador de privação de bens essenciais cuja disponibilidade dependa, em parte, de gastos públicos, e contemple a visão de melhoria e bem-estar da população.

Neri (2011), na análise da expansão econômica com redução da desigualdade no Brasil, no período 2003-2009, considera o aumento da renda oriunda do trabalho como um dos principais fatores. Considera, da mesma forma, que diversas são as variáveis que caracterizam o desempenho trabalhista destacando a ocupação, o desemprego, o salário, a extensão de jornada e a participação no mercado de trabalho, entre outras. Considera uma dificuldade a integração desses diversos componentes em um arcabouço comum, uma vez que se está falando de itens mensurados e valorados de maneiras diferentes, por exemplo, como comparar horas com unidades monetárias e frações.

A construção de indicadores consistentes obedece a quatro princípios:

- Princípio do Anonimato – pouco importa saber quem ganha quanto;
- Princípio de População – a ordem continua a mesma se o rendimento médio dobra;
- Princípio do Rendimento Relativo – as desigualdades são as mesmas, ainda que medidas numa moeda ou noutra, ou que se baseiem em cifras absolutas diferentes;
- Princípio Dalton – quando um indivíduo é objeto de uma transferência de renda a favor de outro mais bem remunerado, diz-se estar em presença de uma transferência regressiva (SALAMA; DESTREMAU, 2001).

Um dos índices que atende aos princípios enumerados é o Índice de Gini, de acordo com os autores supracitados.

Em estudos publicados pela Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal) e pelo Banco Mundial, a evolução do Índice de Gini mostra que a evolução das desigualdades de renda foi em média contracíclica em relação ao PIB *per capita*, nas economias latino-americanas, no período 1970-1995, aumentando nos períodos de crescimento e declinando nos períodos recessivos. Os autores aludem que a evolução da desigualdade de renda não depende apenas da evolução do PIB *per capita*, mas também e principalmente da taxa de inflação, dos sistemas de indexação dos preços, do tipo de progresso técnico dominante e das variações rápidas no grau de abertura das economias ao comércio internacional.

Na primeira década deste milênio, a evolução dos indicadores contradizem a afirmativa anterior, o rendimento *per capita* cresceu e as desigualdade decresceram. Neri (2011), em sua análise, decompondo o Índice de Gini, observa que o decréscimo no índice se

deve mais ao aquecimento do mercado de trabalho, onde constatou-se uma variação negativa na taxa de desemprego no período analisado (2003-2009). Pode-se, dessa forma complementar a análise de Salama e Demestrau (2001) de que o crescimento econômico, com a estabilização e a geração de empregos somadas, surte o efeito esperado de decréscimo da desigualdade, que por sua vez diminui a pobreza de uma nação.

Outro índice, mais sofisticado do que o coeficiente de Gini, é o índice de Theil. Esse índice possibilita que as desigualdades sejam caracterizadas e oferece a vantagem de indicar se as desigualdades entre dois decis que se seguem aumentam ou diminuem, sendo caracterizado cada um por sua renda média. A vantagem do índice Theil em relação ao de Gini é que ele pode ser decomposto. Desse modo, pode-se atribuir a um ou outro fator a responsabilidade sobre a pobreza e medi-la. Por exemplo: pode-se mostrar que a falta de escolaridade é o fator que melhor explica as desigualdades, logo, uma política pública que privilegiasse a educação no orçamento poderia permitir que fossem diminuídas as desigualdades e, conseqüentemente, a pobreza.

O problema maior dos índices e indicadores de pobreza está nas nuances que esses devem captar para uma análise consistente em relação a todas as fontes causais da situação vivenciada no momento da análise.

O indicador definido a partir de um certo nível de renda monetária, como a linha de pobreza, fornece apenas uma medida indireta da pobreza, porque privilegia o mercado, uma vez que as necessidades básicas podem parcialmente ser supridas pelo Estado quando a renda monetária das camadas mais carentes cai. Sendo assim, a abordagem relativa da linha de pobreza não permite que se levem em conta os efeitos externos produzidos pelo Estado e pelas indústrias. Salama e Destremau (2001) observam que um indicador de pobreza definido a partir de rendimentos monetários negligencia o conjunto de bens que não passam pelo mercado e afetam o bem-estar ou mal-estar dos indivíduos, como, por exemplo, doações, solidariedade, autoconsumo, que tenham valor, mas cujo preço é mantido baixo graças às subvenções estatais. Portanto, há a necessidade de cruzamento entre diferentes abordagens e definições, a fim de explicitar a vivência da pobreza e de sua evolução, considerando aspectos monetários e não monetários.

A abordagem da pobreza absoluta possibilita a determinação dos patamares de rendimentos, ou seja, de pobreza para os rendimentos inferiores à linha de pobreza e de pobreza extrema para os abaixo da linha de indigência. Para o cálculo da linha de pobreza, determina-se, primeiramente, o mínimo necessário de bens para a estrita reprodução do indivíduo ou do grupo familiar. Calcula-se o número de calorias necessárias à subsistência,

que é convertida em uma série de bens de alimentação ligados aos costumes alimentares da coletividade. Não é fácil a determinação desse número, pois depende de vários fatores: os hábitos, que se modificam de acordo com a classe social; os preços de itens idênticos, componentes da cesta básica e que variam muito de acordo com a categoria que os consome; a disponibilidade em locais centrais, periféricos ou mesmo com as distâncias percorridas para o abastecimento. Há, então, uma variedade de bens que essencialmente são os mesmos, porém são difíceis de serem considerados. Depois de resolvido o problema da cesta, determina-se a renda necessária para obtê-la. Os indivíduos ou grupo de famílias cujo rendimento está abaixo desse valor da cesta estão em situação de pobreza extrema, ou seja, situam-se abaixo da linha de indigência. O valor da cesta é que determinará a linha de indigência (SALAMA; DESTREMAU, 2001).

Após o cálculo da linha de indigência, aplica-se um multiplicador chamado *Engel*, para contemplar outras despesas necessárias, como vestuário, transporte, moradia, para então obter a linha de pobreza, designando o termo “linha de indigência” para a renda necessária à reprodução exclusivamente calórica do indivíduo. O multiplicador *Engel* é definido de forma arbitrária quando há problema de dados que são poucos acessíveis ou apócrifos. Será superior ou inferior, dependendo do país, complicando as comparações internacionais. As instituições internacionais utilizam 0,75, que é o coeficiente empregado pelo Banco Mundial nos países subdesenvolvidos.

A relação entre o número de pobres situados abaixo da linha de pobreza e o número de habitantes é o indicador mais simples. De acordo com o Banco Mundial, na análise feita por Salama e Destremau (2001, p. 57),

[...] as pessoas cujo rendimento está situado entre a linha de indigência e a linha de pobreza são pobres com tendência a melhorar de forma durável, se as condições de crescimento estiverem reunidas e se forem tomadas medidas estruturais, reservando-se ao mercado o setor produtivo e ao Estado as infra-estruturas (saúde, educação, saneamento básico).

Diante dessa afirmativa, mesmo sendo considerado um cálculo simples, é de suma importância para situar a população que necessita de atendimento e amparo para que possa melhorar suas condições, auxiliando, assim, na construção de estratégias políticas para provocar o bem-estar social.

Como visto anteriormente, segundo Salma e Destremau (2001) as comparações se tornam um problema, uma vez que os indicadores não são elaborados com dados homogêneos, havendo a necessidade de homogeneizá-los em vários pontos. O número de calorias requerido deve ser o mesmo e o coeficiente de *Engel* idêntico. Depois de homogeneizado o conjunto de dados, torna-se necessária a conversão em uma única moeda, em geral, o dólar. Outro problema destacado é o poder de compra da moeda, que se diferencia entre as nações. Sendo assim, utiliza-se uma taxa de câmbio, chamada de paridade de poder de compra (dólar PPC, método que elimina as diferenças de custo de vida entre os países). Essa taxa tem como objetivo atribuir a capacidade à unidade de conta de comprar uma quantidade equivalente de bens de consumo em qualquer país. Tal procedimento torna-se útil para as comparações internacionais.

Salama e Destremau (2001) enfatizam que os dados analisados por organismos internacionais diferem das avaliações nacionais por serem relativamente antigos, em face da lentidão para homogeneizá-los e torná-los comparáveis.

No esforço de aperfeiçoar a análise, foram desenvolvidos indicadores que mensuram a profundidade da pobreza e sua desigualdade. Os índices vistos até o momento definem o tamanho da pobreza, mas não informam as distâncias dos pobres em relação à linha da pobreza. Quanto mais próximos da linha da pobreza, sua passagem da linha pode ser rápida se o crescimento é retomado e a inflação cai. Em caso contrário isso não acontece, dependendo do quão distante estão os rendimentos das pessoas em relação a essa linha. Sendo assim, na primeira situação, a brecha (*gap*) de pobreza é grande, e, na segunda, essa quebra de continuidade é fraca. Quando se faz o cruzamento da distância e da desigualdade, quatro representações são possíveis: uma distância significativa e uma grande dispersão; uma distância pequena e uma grande dispersão; uma distância pequena e uma dispersão acentuada; e uma distância pequena e uma dispersão pequena. Se a renda média dos pobres estiver distante da linha de pobreza, significa que as desigualdades são consideráveis e a intensidade da pobreza diminui menos rapidamente para certa taxa de crescimento.

Os indicadores definidos a partir de rendimentos monetários não podem sozinhos delinear os novos rostos da pobreza, uma vez que a pobreza concentra-se nos desempregados, nos assalariados sem emprego estável e nos inativos. Assim, faz-se necessária a construção de novos indicadores, constituídos a partir das necessidades básicas insatisfeitas e de uma visão não monetária. Pode-se, dessa forma, cruzar os indicadores definidos a partir da pobreza monetária, da pobreza subjetiva e da pobreza próxima das necessidades básicas insatisfeitas, definida a partir da existência de más condições de vida (inexistência de saneamento básico,

de energia elétrica, habitação em lugares insalubres, poucos bens duráveis, consumo insuficiente de carne, entre outras). Salama e Destremau (2001) realçam que esses três enfoques proporcionam uma imagem mais completa e, certamente, mais fiel da pobreza.

A construção de indicadores na dimensão não monetária da pobreza apoia-se na abordagem teórica de necessidades básicas insatisfeitas ou fundamentais e de capacidades. A discussão sobre as necessidades desenvolveu-se em quatro contextos diferentes, conforme Salama e Destremau (2001, p. 73):

- da economia clássica, vinculado à questão da definição de um salário padrão para operários que permitisse aos novos trabalhadores da indústria chegar ao mínimo vital;
- da economia filantrópica, cujo questionamento girava em torno da contabilização dos pobres e do nível de ajuda que poderia trazer benefícios a algumas categorias;
- da economia do subdesenvolvimento, que se apoiou amplamente na noção de necessidades fundamentais, ou necessidades básicas; e
- das teorias e discussões sobre o capital humano que se prendiam mais especificamente ao caráter produtivo da satisfação dessas necessidades, visto que estas aumentam a capacidade de contribuição dos homens para o crescimento econômico e também a satisfação de suas necessidades (visão dinâmica).

As necessidades fundamentais preconizam uma visão humanista que vai além da economia para se remeter à moral e ao desenvolvimento do homem em toda a sua dimensão, inclusive ética, de liberdade e de dignidade. Elas são compostas de dois elementos:

- o mínimo necessário a uma família a título de consumo individual: comida, casa, roupas adequadas, alguns objetos de casa e móveis (necessidades qualificadas como biológicas);
- os serviços básicos fornecidos e utilizados, simultaneamente pela coletividade em seu conjunto, como água potável, sistema de coleta de lixo e de esgotos, serviços sanitários, meios de transporte públicos e serviços de educação (acesso aos bens e serviços públicos). (SALAMA; DESTREMAU, 2001, p. 74).

Na sua definição restrita, as necessidades fundamentais têm como característica principal o fato de serem consideradas universais, comuns aos homens de diferentes culturas e civilizações. Além disso, essa abordagem possui dois outros atributos: o primeiro é que elas são quantificáveis e mensuráveis, prestando-se particularmente bem à quantificação da pobreza e ao acompanhamento das medidas tomadas; o segundo é que sua satisfação é produtiva. Nesse ponto está o campo das teorias do capital humano, que fornecem essencialmente uma interpretação das causas e uma linha de intervenção contra a pobreza.

Outra abordagem fundamental para a mensuração não monetária da pobreza é sobre as capacidades e funcionamentos elaborados por Amartya Sen, que enfatiza que a pobreza não seria definida como uma carência frente às necessidades fundamentais de diversos bens, mas seria a falta de realização de certos funcionamentos de base e da aquisição das capacidades correspondentes (SEN, 2000, p. 109). Trata-se de uma abordagem qualitativa que dá ênfase a valores de realização e de liberdade, com os funcionamentos representando um modo de se levar a vida, as capacidades e as diversas oportunidades que se apresentam a uma pessoa e entre as quais ela escolhe. Além disso, conforme destacam Salama e Destremau (2001), essa abordagem se dissocia dos economistas do bem-estar, que, por seus pressupostos utilitaristas, são levados a privilegiar uma perspectiva agregada, ao passo que o enfoque das alocações de capacidades é necessariamente desagregado.

Dentro dessas perspectivas, foi assinada a Declaração do Milênio, por 189 países em setembro de 2000; ultrapassando a noção de desenvolvimento com foco apenas no crescimento, coloca o bem-estar e a redução da pobreza no centro de seus objetivos e distingue a “pobreza pela renda” da “pobreza humana”.

Em face dessa abordagem, o Programa de Desenvolvimento das Nações Unidas (PNUD) construiu sua base conceitual e metodológica de trabalhos sobre a pobreza para elaborar o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) e o Índice de Pobreza Humana (IPH). Desde 1990, o PNUD tem publicado o IDH no seu relatório de desenvolvimento humano. Tal índice apresenta uma visão mais ampla de bem-estar.

O IDH, em 2006, era a síntese de quatro indicadores: Produto Interno Bruto (PIB) *per capita*, expectativa de vida, taxa de alfabetização de pessoas com 15 anos ou mais de idade e taxa de matrícula bruta nos três níveis de ensino (relação entre a população em idade escolar e o número de pessoas matriculadas nos ensinos fundamental, médio e superior). Em 2010, o IDH foi ampliado ao contemplar três novas dimensões: ajustado a desigualdade de saúde, educação e rendimento; desigualdade de gênero e a pobreza multidimensional, Como esse

índice vive em constante aperfeiçoamento, não é um bom indicador para comparar sua evolução durante determinado período.²

A análise desse índice avança as percepções sobre as diferenças entre as nações, porque não se limita à comparação com os rendimentos, pois é óbvio concluir que países com renda *per capita* maior possuem melhores IDHs, uma vez que maior rendimento proporciona melhores condições e oportunidades para o bem-estar pessoal. No entanto, merece destaque a seguinte análise retirada do Relatório de 2006 (PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO, 2006, p. 264):

Alguns países têm um nível de IDH muito inferior ao seu nível de rendimentos, enquanto outros invertem esta relação. Por exemplo, o Vietnã continua a ser muito pobre, mas tem um nível de IDH muito superior a inúmeros outros países com rendimentos per capita superiores. O Barém, pelo contrário, tem um rendimento médio quase duas vezes superior ao do Chile, mas, não obstante o progresso recente, tem um nível de IDH inferior porque o seu desempenho é pior em termos da educação e da alfabetização. Na África Subsaariana, a Tanzânia tem um rendimento médio de um terço do de Angola, mas um nível de IDH similar — um resultado que reflete os elevados custos humanos do conflito em Angola.

Outro indicador elaborado pelo PNUD, a partir de 1996, é o indicador de pobreza humana (IPH), que primeiramente foi chamado de Indicador de Penúria de Capacidades. O IPH prossegue a mesma abordagem, centrando-se num mais amplo e representativo conjunto de variáveis, em uma relação sistemática com o índice de desenvolvimento humano (IDH). A pobreza humana inclui muitos aspectos que não podem ser mensurados ou não estão sendo mensurados. Essa dificuldade reflete na composição da medida de pobreza humana. No relatório de 1997, o IPH estava concentrado em três elementos essenciais de vida já refletidos no IDH: longevidade, conhecimento e padrão de vida decente. O primeiro é representado no IPH pela percentagem de expectativa de morte antes dos 40 anos de idade. O segundo é mensurado pela percentagem de adultos que são analfabetos. O terceiro é composto por três variáveis: a percentagem de pessoas com acesso a serviços de saúde e água potável e a percentagem de crianças abaixo de cinco anos desnutridas.

De acordo com Hoffmann e Kageyama (2006), enquanto a tradição estadunidense restringe a análise da pobreza a uma linha em termos de valores monetários, seja nas medidas

² Por exemplo: do relatório de 2005 para o de 2006, ocorreram mudanças no cálculo do IDH, uma vez que, em edições anteriores, os dados de 32 países (como Brasil, Argentina, Reino Unido e Suécia) incluíam os números dos programas de educação para adultos. Esses dados foram excluídos para tornar mais precisas as comparações com outros países (PROGRAMA DE DESENVOLVIMENTO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2006).

de pobreza absoluta seja nas relativas, nos países europeus é mais antiga e mais frequente a prática associada a medidas multidimensionais de pobreza, que incluem desde indicadores não monetários de bem-estar até dimensões associadas à exclusão social. Dentro dessa última perspectiva há um esforço contínuo para sofisticar a metodologia e introduzir a abordagem da pobreza multidimensional.

Hoffmann e Kageyama (2006) apresentaram os seguintes dados estudados por diversos autores (Quadro 1), tentando contemplar a visão multidimensional da pobreza, ou ir além da visão problemática e limitante da renda.

Quadro 1 – Indicadores analisados por diferentes autores buscando contemplar a abordagem da pobreza multidimensional

Autores	Indicadores Propostos na Análise
Foster, Greer e Thorbecke (1984) ¹	Propõem um índice (FGT) que é a função de pobres, da razão de insuficiência de renda e de uma medida da desigualdade de renda entre os pobres.
Bradshaw e Finch (2003) ²	Apresentam privação de bens e condições de vida como indicadores diretos da pobreza. Essa privação foi considerada em três dimensões da pobreza: <ol style="list-style-type: none"> a) a privação de certos itens considerados básicos para o bem-estar; b) o fato de a pessoa se considerar pobre, isto é, a pobreza subjetiva; c) a renda, com uma linha de pobreza estabelecida em 60% da renda mediana.
Gafar (1998) ³	Utiliza os gastos em consumo, em vez da renda, como medida de bem-estar.
Layte, Nolan e Whelan (2000) ⁴	Utilizam a análise fatorial para extrair três dimensões que melhor representassem os tipos de privação contidos na medida da pobreza, tais como: <ol style="list-style-type: none"> a) privações básicas ou essenciais (alimentação, aquecimento, calçados, roupas etc.); b) dimensão relacionada com a habitação (geladeira, aquecimento, calçados, roupas etc.) c) dimensão secundária para estudo de pobreza (telefone, carro, férias, aquecimento central, <i>hobby</i> e recreação etc.).
Deutsch e Silber (2005) ⁵	Consideram em sua análise índices pobreza multidimensional baseados na informação sobre os domicílios (bens duráveis, por exemplo).

continua...

conclusão.

Autores	Indicadores Propostos na Análise
Buainain <i>et al.</i> (1999) ⁶	Combinam a carência de renda com a carência de infraestrutura e serviços básicos nos domicílios. Admitem cinco tipos de necessidades básicas (abrigo, privacidade, educação das crianças, acesso a sanitário e capacidade de obter renda suficiente), consideraram, em situação insatisfatória, isto é, pobres, os domicílios onde pelo menos uma das cinco necessidades básicas não é satisfeita.
Barros <i>et al.</i> (2003) ⁷	Propõem um índice, denominado de Índice de Desenvolvimento da Família (IDF), composto de seis dimensões: <ol style="list-style-type: none"> 1. ausência de vulnerabilidade; 2. acesso ao conhecimento; 3. acesso ao trabalho; 4. disponibilidade de recursos; 5. desenvolvimento infantil; 6. condições habitacionais.

Fonte: Elaboração própria a partir de Hoffman e Kageyama (2006).

Notas: ¹ FOSTER, J.; GREER, J.; THORBECKE, E. A class of decomposable poverty measures. *Econometrica*, n. 52, p. 761-776, 1984.

² BRADSHAW, J.; FINCH, N. Overlaps in dimensions of poverty. *Journal of Social Policy*, v. 32, n. 4, p. 513-525, 2003.

³ GAFAR, J. Growth, inequality and poverty in selected Caribbean and Latin America countries, with emphasis on Guyana. *Journal of Latin America Studies*, v. 30, p. 591-617, 1998.

⁴ LAYTE, R.; NOLAN, B.; WHELAN, C. T. Targeting poverty: lessons from monitoring Ireland's national anti-poverty strategy. *Journal of Social Policy*, v. 29, n. 4, p. 553-575, 2000.

⁵ DEUTSCH, J.; SILBER, J. Measuring multidimensional poverty: an empirical comparison of various approaches. *Review of Income and Wealth*, Series 51, n. 1, p. 145-174, Mar. 2005.

⁶ BUAINAIN, A. M. *et al.* Study on the Brazilian agriculture and the rural sector: a framework for rural development and sustainable growth. *Main Report on Rural Development in Brazil*, Bologna, 1999.

⁷ BARROS, R. P. *et al.* *O Índice de Desenvolvimento da Família (IDF)*. Rio de Janeiro: Ipea, out. 2003. 20p. (Texto para Discussão, n. 986).

Com base nesses estudos, Hoffmann e Kageyama (2006) utilizam, em suas pesquisas, três indicadores não monetários de qualidade do domicílio para complementar a renda na identificação dos pobres: a presença de água canalizada em pelo menos um cômodo, a existência de banheiro ou sanitário no domicílio ou na propriedade e a existência de luz elétrica no domicílio.

Em 2010, outros fatores foram considerados para o cálculo do IDH, ampliando o seu conceito ao introduzir três medidas multidimensionais de desigualdade e de pobreza, na família de medidas RDH:

- o IDH ajustado à desigualdade (IDHAD), estimado para 139 países, capta as perdas no desenvolvimento humano devido às desigualdades na saúde, na educação e no rendimento. As perdas nas três dimensões variam nos diferentes países, desde

1% na educação (República Tcheca) até 68% no rendimento (Namíbia) e tendem a ser maiores nos países com um baixo IDH;

- o IDG, estimado para 138 países, revela disparidades de gênero na saúde reprodutiva, na capacitação e na participação no mercado de trabalho. As perdas nesses resultados devido às desigualdades de gênero, conforme expressas pelo IDG, variam de 17% a 85%, com perdas maiores concentradas nos Estados Árabes e no sul da Ásia;

- o IPM identifica as privações sobrepostas que as famílias sofrem na saúde, na educação e nos padrões de vida. Estima-se que um terço da população de 104 países em desenvolvimento – ou cerca de 1,75 milhões de pessoas – vivam em pobreza multidimensional. Mais da metade vive no sul da Ásia, embora as taxas sejam superiores na África Subsaariana, com uma variação significativa nas regiões, grupos e populações indígenas (RDH, 2010, p. 90).

O Relatório de Desenvolvimento Humano de 2010 avançou a agenda de medições do desenvolvimento humano. Após anos de investigações e críticas, introduziu novas medidas para a desigualdade multidimensional, geral e por gênero, e para a pobreza. Com o surgimento do interesse em medidas de bem-estar alternativas, o IDH adquire ainda um maior destaque, continuando a ser um pilar do RDH. Porém, apesar dos melhoramentos na disponibilidade e na qualidade dos dados desde 1990, ainda existem grandes lacunas e falhas. Faltam, de acordo com os relatores (RDH, 2010), boas medidas de resumo de aspectos críticos do bem-estar, nomeadamente em relação à capacitação. É necessário mais trabalho em nível conceitual e empírico para juntar as duas agendas: a da sustentabilidade ambiental e a da mensuração do desenvolvimento humano.

Diante desse contexto, observa-se o quanto se tem buscado a aproximação da realidade com os números gerados pelos institutos de pesquisa que coletam tais informações; se a renda não condiz com a realidade, outros dados se aproximam dessa realidade, e, assim, pode-se fundamentar com mais precisão o foco das políticas públicas no combate à pobreza. Na próxima seção, apresentam-se os números do Brasil em relação à quantidade de pobres e alguns dos fatores que contribuem para o desenvolvimento e o desempenho econômico.

2.3 A REDUÇÃO DA POBREZA NO BRASIL, 2000-2010

A seguir são apresentados dados sobre a evolução da quantidade de pobres e de indigentes, da renda *per capita* média dos pobres, da taxa de analfabetismo, da expectativa de vida e do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), juntamente com a sua análise,

revelando a situação histórica do Brasil desde 2001 com relação à pobreza e ao contexto no qual se desenrolaram as variações em tais índices.

Tabela 1 – Evolução temporal da pobreza e indigência no Brasil (2001-2009)

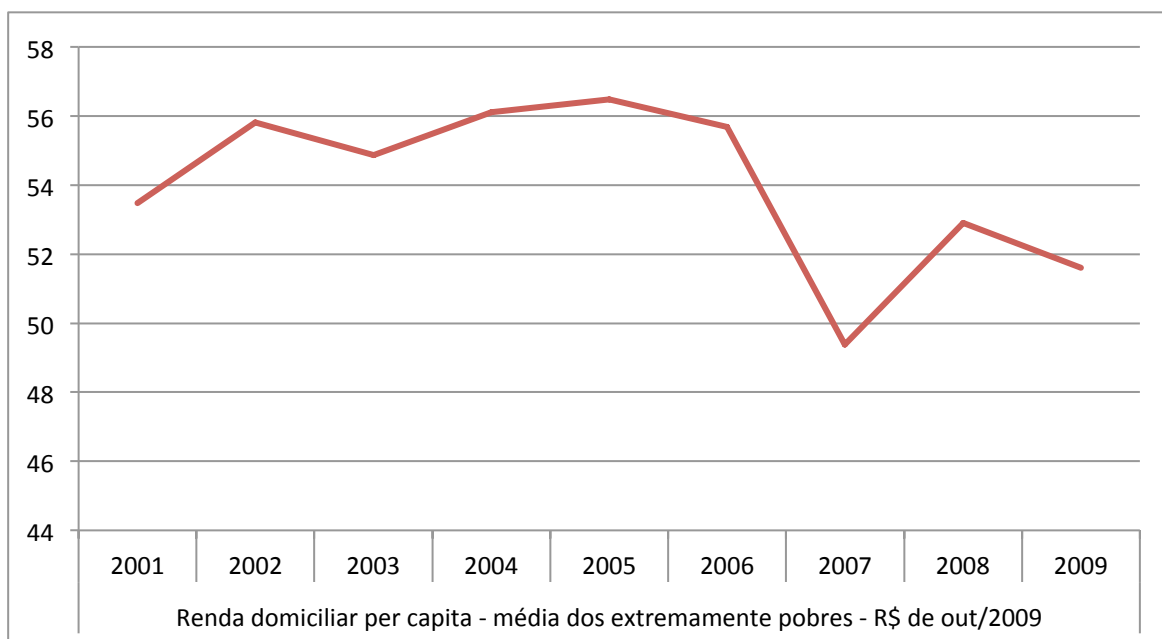
Período	Pobreza – número de pessoas em domicílios pobres (milhões)	Pobreza – proporção de domicílios pobres (%)	Pobreza - número de pessoas em domicílios indigentes (milhões)	Pobreza - proporção de domicílios extremamente pobres (indigência ou miséria) (%)
2001	58,34	28,13	25,32	11,43
2002	57,48	27,03	23,35	10,26
2003	61,23	28,23	25,99	11,29
2004	59,43	26,37	23,24	9,69
2005	55,38	23,58	20,60	8,35
2006	48,53	20,34	17,13	6,97
2007	44,20	18,45	15,78	6,68
2008	41,46	17,17	13,89	5,90
2009	39,63	16,36	13,47	5,82

Fonte: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (2011).

Observa-se, na Tabela 1, que, a partir de 2001, o número de pessoas em domicílios pobres no Brasil decresceu em 32% até 2009. A proporção de domicílios variou 11,77% (redução de 46%) no período 2001-2009. Também houve redução de 46% no número de pessoas em domicílios indigentes no mesmo período e uma variação de 5,61% (redução de 49%) na proporção de domicílios extremamente pobres. No entanto, no ano de 2003, ocorreu uma elevação nos números e nos índices apresentados. A partir de 2004, constata-se redução de 35% no número de pobres (2003-2009), variação de 11,87% na proporção de domicílios pobres (redução de 42%), redução de 48% no número de pessoas em domicílios indigentes e variação de 5,47% na proporção de domicílios extremamente pobres (redução de 48%). Destaca-se que, a partir de 2003, o fator preponderante para essa significativa redução foi a implementação de programas e políticas de combate à pobreza, tais como Bolsa Alimentação, Bolsa Escola e Bolsa Família, bem como a redução das desigualdades, da taxa de analfabetismo, da taxa de desemprego e aumento da expectativa de vida, conforme será demonstrado a seguir.

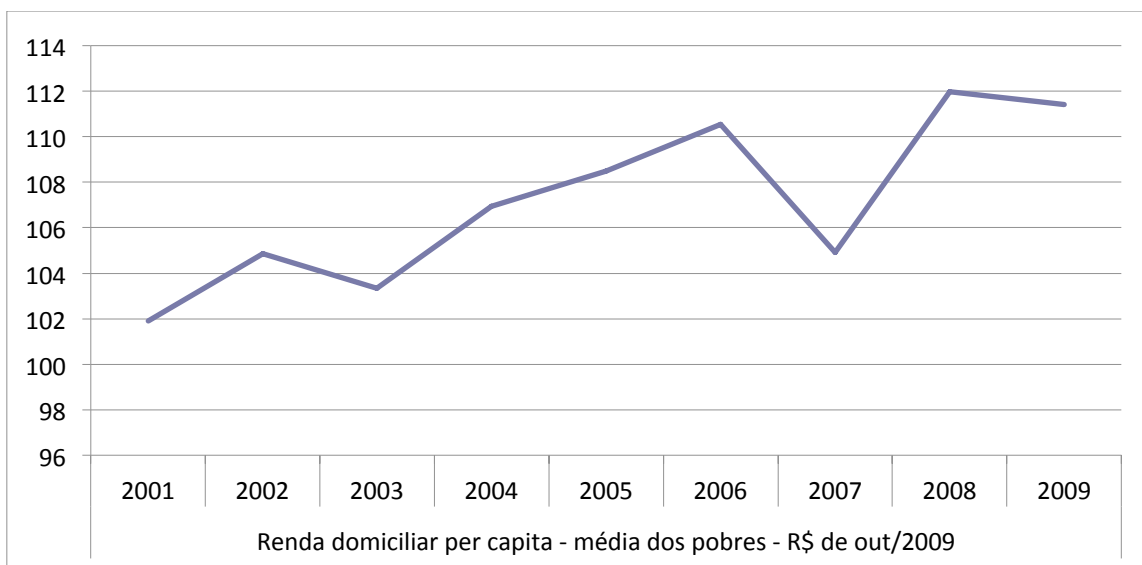
O aumento significativo da renda *per capita* de 23,5%, de R\$ 511,50, em 2001, subiu para R\$ 631,70, em 2009. Sendo assim, torna-se precípua o estudo da renda domiciliar – *per capita* – média dos pobres e dos extremamente pobres apresentado nos Gráficos 1 e 2.

Gráfico 1 – Evolução da renda domiciliar *per capita* média dos extremamente pobres no Brasil



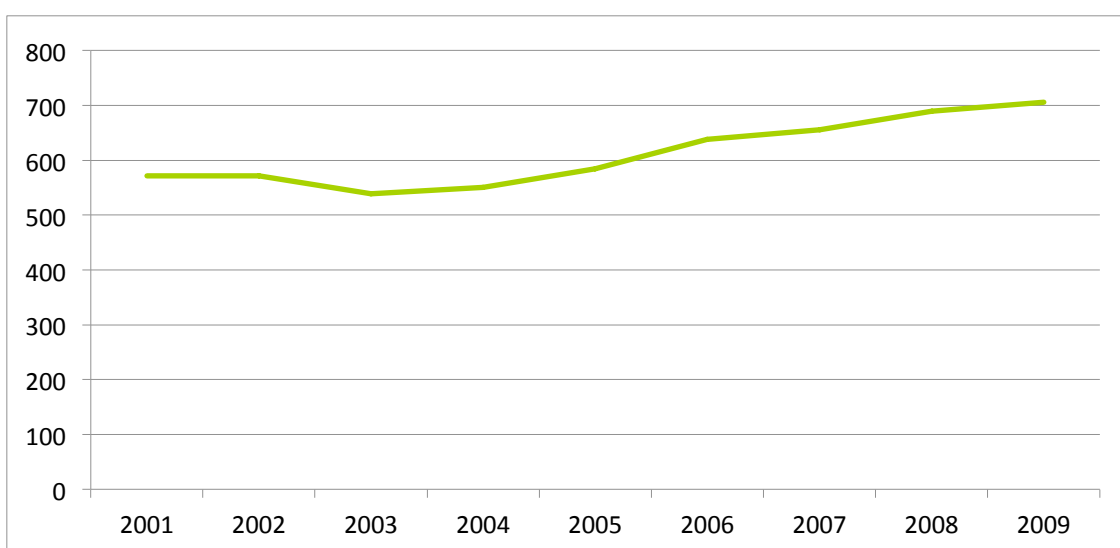
Fonte: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (2011).

No Gráfico 1, constata-se um decréscimo de 4% na renda domiciliar *per capita* dos extremamente pobres no período 2001-2009. A população de extremamente pobres apresentou um acréscimo de 6% na renda *per capita* domiciliar no período 2001-2005; depois, em 2007, apresentou decréscimo de 14% em relação a 2005, para, em seguida, apresentar uma elevação de 7% em 2008 e novamente decréscimo de 2% em 2009.

Gráfico 2 – Renda domiciliar *per capita* média dos pobres no Brasil

Fonte: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (2011).

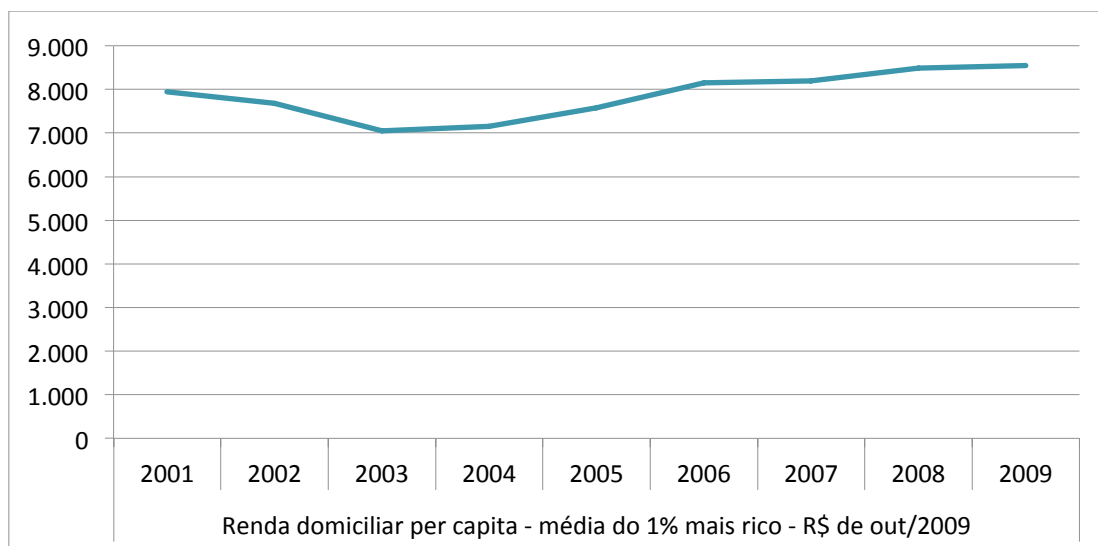
Observando-se o Gráfico 2, constata-se um crescimento da renda média dos pobres em 9% no período 2001-2009. Em 2003 ocorreu decréscimo de 1% no rendimento médio domiciliar *per capita* dos pobres; em 2007, de 5%, e, em 2009, de 0,5%. Apesar das flutuações no rendimento médio, esse crescimento foi positivo durante o período.

Gráfico 3 – Renda domiciliar *per capita* média da classe média do Brasil (2001-2009)

Fonte: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (2011).

No período em observação no Gráfico 3, constata-se que a renda *per capita* média da população da classe média evoluiu 24% no período 2001-2009. Fator bastante positivo que demonstra indicativo para o crescimento do mercado de trabalho nesse período.

Gráfico 4 – Renda domiciliar *per capita* média para os 1% mais ricos no Brasil



Fonte: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (2011).

No Gráfico 4, observa-se que a renda *per capita* média da população brasileira dos 1% mais ricos evoluiu 8%, apresentando decréscimo de 11% em 2003.

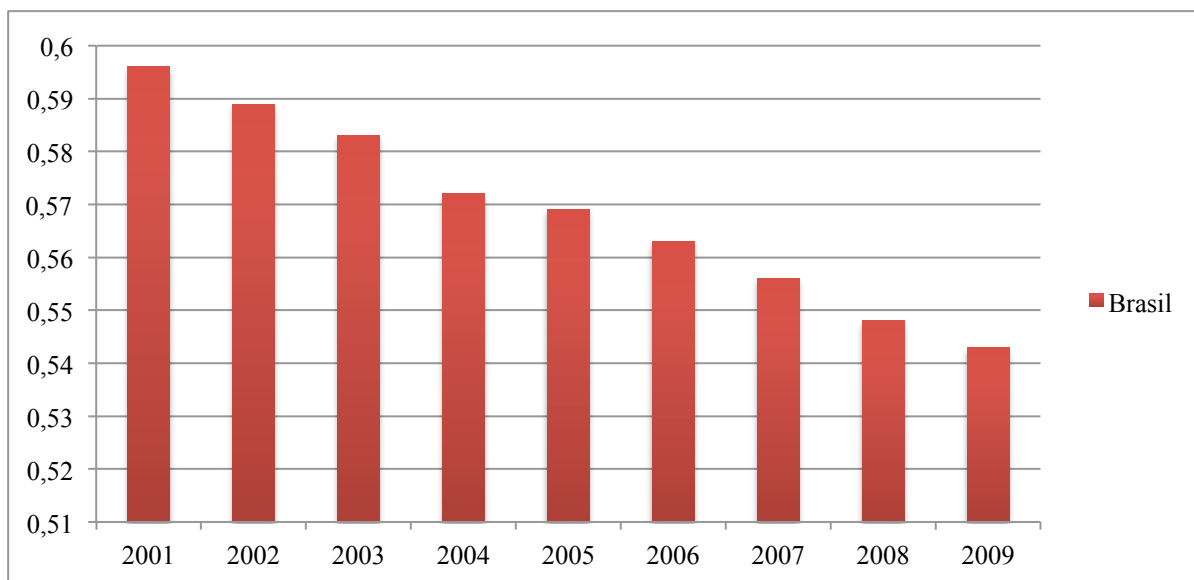
Comparativamente, a renda *per capita* evoluiu de maneira mais positiva, em primeiro lugar, para a população de classe média; em segundo lugar, para os pobres; e, em terceiro lugar, para os ricos. Para os extremamente pobres não ocorreu evolução no período em análise, mas sim um decréscimo na renda *per capita*.

De acordo com Cardoso Jr. (2010), a partir do ano 2000, o crescimento da economia e do comércio mundiais, a ampliação dos programas de transferência de renda, os aumentos do salário mínimo e a expansão do crédito em geral, assim como, em 2008, a maior crise financeira desde a de 1929, representaram os principais eventos a condicionarem o crescimento econômico e que refletiram na variação da renda *per capita* da população brasileira, conforme apresentado nos gráficos anteriores.

Neri (2011) considera como fator positivo para o aumento do rendimento e redução da pobreza, além do aumento efetivo da renda derivado de programas sociais e aposentadorias ligadas ao salário mínimo, o incremento da renda média percebida pelo brasileiro proveniente

do trabalho. Outro importante fator destacado pelo autor é o decréscimo da desigualdade, mensurada pelo Índice de Gini, apresentado no Gráfico 5.

Gráfico 5 – Desigualdade no Brasil (Índice de Gini) (2001-2009)



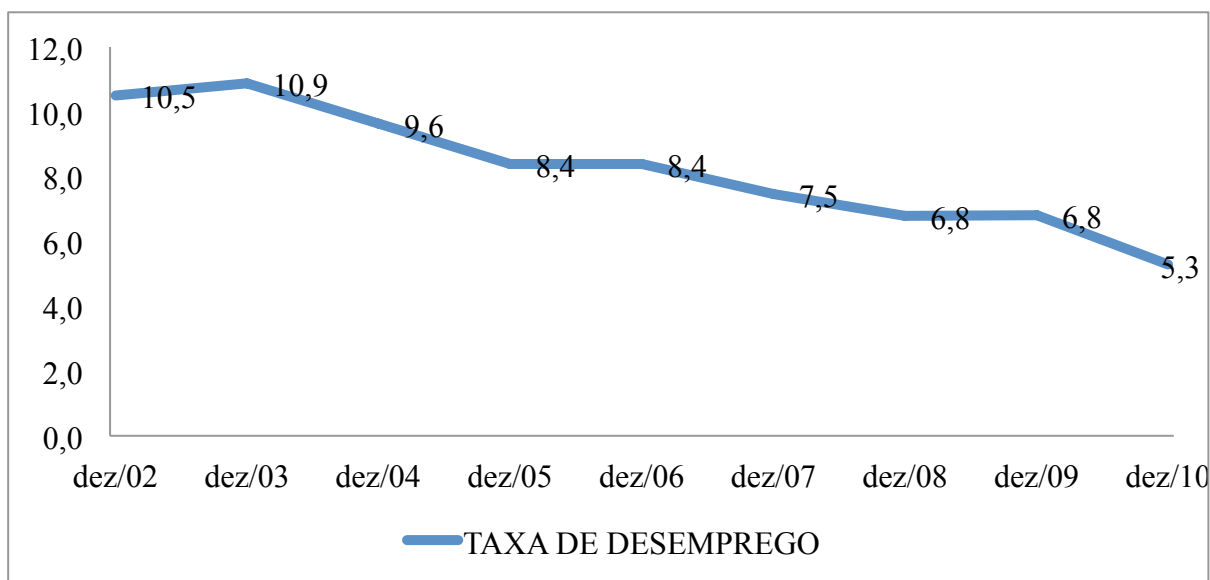
Fonte: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (2011).

Barros, Carvalho e Franco (2006) consideram que a maior parte da recente redução da pobreza e, principalmente, da extrema pobreza é uma consequência direta da concomitante redução na desigualdade de renda. Sendo assim, concluem que, em todos os casos, de 70% a 90% da recente queda da pobreza e da extrema pobreza decorrem da queda simultânea na desigualdade.

Pochman (2008), ao estudar a queda do Índice de Gini (entre 1995 e 2004), afirma que seria possível estimar que 87% da redução se explica pela contribuição conjunta do aumento do gasto social e do salário mínimo. Segundo o autor, individualmente, o salário mínimo respondeu por 51,4% da redução na desigualdade da renda do trabalho no mesmo período, enquanto o gasto social contribuiu 48,6%.

Segundo Neri (2011), o trabalho é o fator responsável pelo incremento médio de 4,61% na renda do brasileiro, e 76% da renda média percebida pelo brasileiro é proveniente do trabalho, e, portanto, confere sustentabilidade das condições de vida para além das transferências de rendas oficiais. Pode-se constatar no Gráfico 6 a evolução da taxa de desemprego no Brasil.

Gráfico 6 - Taxa de desemprego – Brasil (2002-2010)



Fonte: Elaboração própria a partir de Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, Pesquisa Mensal de Emprego (dez. 2002-dez. 2010).

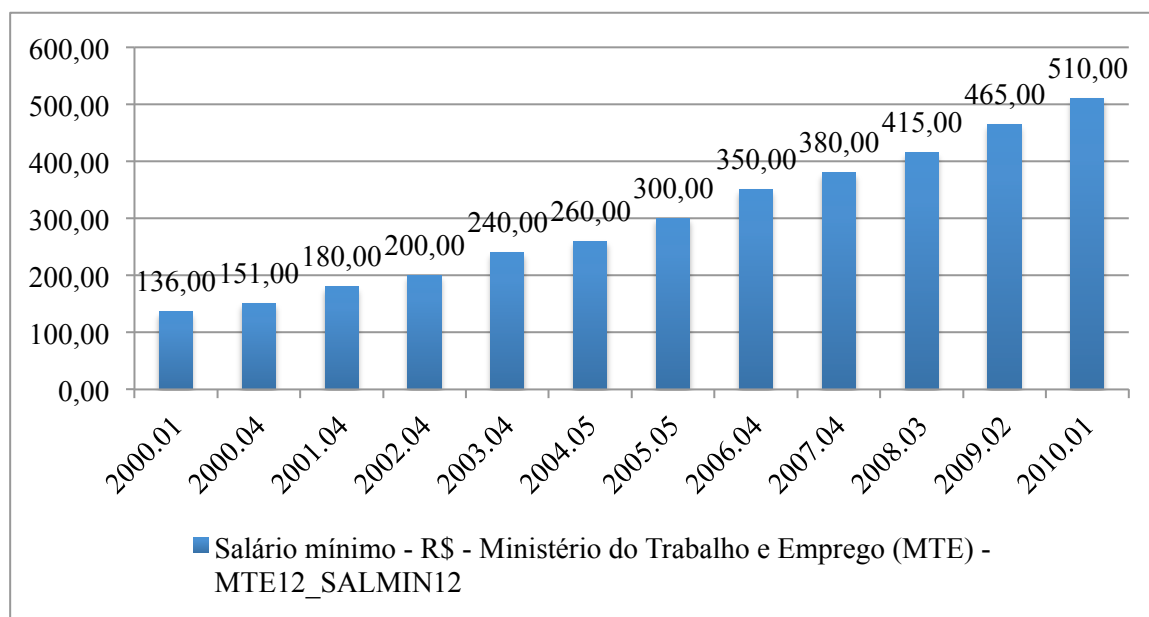
Um fato importante a salientar sobre o período em estudo refere-se à inversão de tendência de três variáveis centrais do processo de desenvolvimento brasileiro, a saber: o saldo do balanço de pagamentos, a taxa de investimento e o consumo doméstico. O ano de 2003 foi marcado pela redução da renda *per capita* em todas as classes estudadas, porém, a partir de 2003, verifica-se uma recuperação em todas elas, podendo-se destacar as seguintes variáveis que contribuíram para o desenvolvimento econômico brasileiro: i) saldos positivos e crescentes no balanço de pagamentos; ii) aumento da taxa de investimento; e iii) aceleração das taxas de crescimento do consumo doméstico (CARDOSO JR., 2010).

Por sua vez, os dados da Pesquisa Anual de Serviços revelam, adicionalmente, que os segmentos mais intensivos em conhecimento, como serviços de informação e de serviços prestados às empresas, aumentaram significativamente a proporção de empregados no total do setor entre 2002 e 2007, justificando o expressivo crescimento da classe média. Dadas as características desses segmentos, conforme Cardoso Jr. (2010), é bastante provável que sua expansão tenha contribuído para a ampliação da produtividade global da economia.

O tema central, conforme Cardoso Jr. (2010), de que a economia brasileira teria transitado de um regime de crescimento baixo e volátil para outro de taxas moderadas e relativamente estáveis baseava-se na hipótese de que tanto o regime de demanda quanto o regime de produtividade teriam passado por modificações importantes após 2003, possibilitando tal transição. No primeiro caso, as políticas de transferência de renda, os

aumentos do salário mínimo (conforme o Gráfico 7) e a expansão do crédito teriam promovido um aumento do consumo e do grau de utilização da capacidade produtiva, ampliando, simultaneamente, a taxa de investimento da economia, deslocando a curva de demanda para cima e para a esquerda, o que pode justificar a melhoria de renda dos pobres, médios e ricos.

Gráfico 7 – Evolução do salário mínimo no Brasil



Fonte: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (2011).

Corroborando o autor supracitado, Fagnani, no texto intitulado “Diretrizes gerais para uma política nacional de valorização do salário mínimo de caráter abrangente” (FAGNANI; POCHMANN, 2007, p. 8), defende que:

[...] uma efetiva Política Nacional de Valorização do Salário Mínimo não deveria ficar restrita apenas ao índice de majoração nominal do mínimo oficial – considerando seu poder de compra histórico, bem como seus efeitos diretos e indiretos na estrutura de remunerações do setor privado e na evolução das contas públicas. Além desse ponto, a Política Nacional de Valorização do Salário Mínimo deveria ser pensada numa perspectiva mais ampla, que contemple o conjunto de políticas públicas com ligações diretas e indiretas no padrão de vida dos trabalhadores de baixa renda – o que englobaria ações voltadas para o abastecimento alimentar, para o controle e diferenciação dos preços dos produtos industriais de consumo popular, para as condições de crédito e de financiamento à moradia, para a incidência de tributos e para a oferta de serviços públicos compatíveis com a elevação da renda dos trabalhadores de baixa renda (saúde, educação, transporte,

entre outros). Em síntese, não se trata apenas de elevar o valor nominal do salário mínimo, mas, sobretudo, de coordenar distintas áreas de políticas públicas que também constituem garantias de evolução real efetiva e progressiva da renda dos trabalhadores de salário de base no Brasil.

Para ir mais além no conjunto de fatores que convergem para o crescimento econômico com o desenvolvimento humano, outros dados do período 2001-2009 serão apresentados e analisados, pois, para a garantia do desenvolvimento com liberdade, não se deve apenas proporcionar meios para os cidadãos saírem da situação de vulnerabilidade social e econômica temporariamente, mas também garantir a eles a qualidade de vida sustentável. Essa qualidade de vida é garantida, além de pelo emprego, pela educação, pela saúde, pela habitação e pelo saneamento.

A Tabela 2 apresenta a taxa de analfabetismo no período 2001-2009.

Tabela 2 – Taxa de Analfabetismo 15 anos ou mais (%)

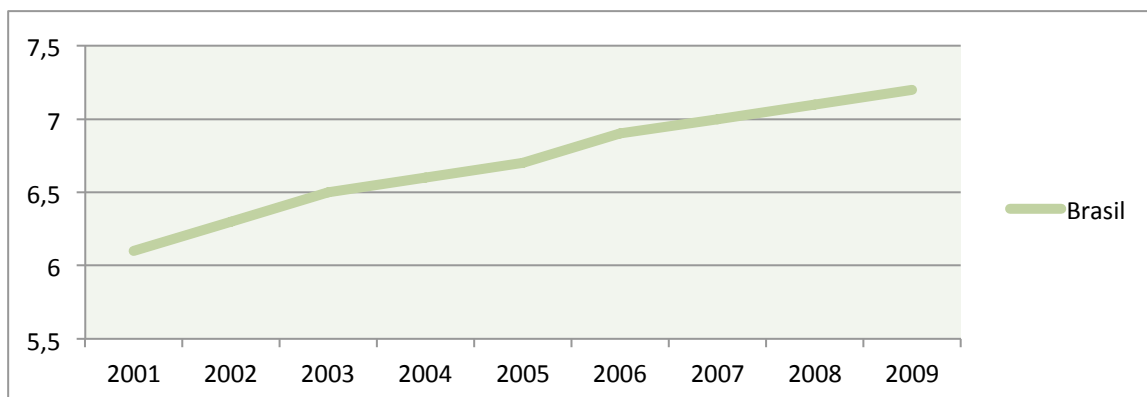
Período	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Brasil	12,4	11,9	11,6	11,5	11,1	10,5	10,1	10,0	9,7
Região:									
Norte	11,2	10,4	10,6	12,7	11,6	11,3	10,8	10,7	10,6
Nordeste	24,2	23,4	23,2	22,4	21,9	20,7	19,9	19,4	18,7
Sudeste	7,5	7,2	6,8	6,6	6,6	6,0	5,8	5,8	5,7
Sul	7,1	6,7	6,4	6,3	5,9	5,7	5,5	5,5	5,5
Centro-Oeste	10,2	9,6	9,5	9,2	8,9	8,3	8,0	8,2	8,0

Fonte: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (2011).

Observa-se que a redução ocorrida na taxa de analfabetismo foi em torno de 22% no Brasil, destacando-se a Região Norte com menor redução, em torno de 5%, e a Região Sudeste com a maior, aproximadamente 24%. Ainda permanece alta comparativamente a taxa de analfabetismo nas regiões Norte e Nordeste para as pessoas com 15 anos ou mais; no entanto, com exceção da Região Norte, a queda foi relevante, demonstrando que a qualidade de vida das pessoas poderá ser melhor no futuro se depender do desenvolvimento de suas potencialidades e capacidade intelectual. De acordo com Sen (2000, p. 113), “[...] a melhoria na educação básica e serviços de saúde são fatores que, além de elevar a qualidade de vida do indivíduo, também aumentam o seu potencial de auferir renda e livrar-se da pobreza medida pela renda”.

Outro importante fato destacado por Neri (2011) convergente com a citação anterior é a média de anos completos de estudos, conforme o Gráfico 8.

Gráfico 8 – Média de anos completos de estudo – População com 10 anos ou mais de idade



Fonte: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (2011).

As evoluções do nível e da desigualdade dos anos de estudo indicam uma melhoria continuada no futuro. De acordo com Neri (2011), os aumentos nos anos de escolaridade no período 2003-2009 são responsáveis por 65,3% do expressivo crescimento de renda *per capita* média dos 20% mais pobres do país. Fato que também é comprovado pela evolução da taxa de alfabetização e pela redução na taxa de analfabetismo, demonstradas na Tabela 3.

Tabela 3 – Taxa de analfabetismo no Brasil (2001-2009)

Período	Taxa de analfabetismo infantil (crianças entre 10 e 14 anos)	Taxa de analfabetismo (pessoas com 15 anos ou mais de idade)
2001	4,2	12,3
2002	3,8	11,8
2003	3,5	11,5
2004	3,6	11,2
2005	3,2	10,9
2006	2,9	10,2
2007	3,0	9,9
2008	2,7	9,8
2009	2,3	9,6

Fonte: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD/IBGE) (2011).

Verifica-se, na Tabela 3, uma variação positiva na taxa de analfabetismo no Brasil, com queda de 45% na taxa de analfabetismo infantil e de 22% na taxa de analfabetismo de pessoas com 15 anos ou mais, apontando também para o desenvolvimento com liberdade já descrito anteriormente. Pessoas com maior capacidade intelectual melhoram suas condições de escolha e conseqüentemente de desenvolvimento.

Outro aspecto importante para a melhoria de vida do brasileiro e da humanidade é a qualidade da saúde. Esta pode ser observada pela evolução na expectativa de vida, demonstrada na Tabela 4.

Tabela 4 – Brasil: esperança de vida ao nascer – Ambos os sexos (2000-2009)

Ano de referência	Esperança de vida ao nascer – ambos os sexos
2000	70,46
2001	70,75
2002	71,04
2003	71,35
2004	71,66
2005	71,95
2006	72,28
2007	72,57
2008	72,86
2009	73,17
2010	72,90

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia Estatística (2011).

A expectativa de vida na última década aumentou 3,5%, demonstrando que os esforços contínuos para melhoria na qualidade de vida do brasileiro lentamente surtem efeitos.

O resultado dos estudos anteriores pode ser observado no resultado do IDH do Brasil, que melhora a cada novo relatório do PNUD, conforme a Tabela 5. Pode-se observar uma evolução de 7,7% na última década, o que rende ao Brasil um índice de desenvolvimento humano elevado, colocando o país na posição 73^a do *ranking* mundial do IDH.

Tabela 5 – Índice de Desenvolvimento Humano do Brasil (2000-2010)

Ano de referência	IDH Brasil
2000	0,649
2005	0,678
2010	0,699

Fonte: Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (2011).

Constata-se por meio desses dados que o Brasil evoluiu até então de maneira significativa em busca de seu desenvolvimento social no combate à pobreza. Para um maior aprofundamento, a seguir será apresentado o perfil dos pobres do Brasil.

2.4 PERFIL DOS POBRES NO BRASIL

Esta seção tem por objetivo identificar quem são os pobres brasileiros, qual a predominância de gênero, cor ou raça, faixa etária, escolaridade, mercado de trabalho e segmento econômico que atuam (agricultura, indústria, comércio, serviços, autônomos). De acordo com Rocha (2007, p. 143), a caracterização do perfil dos pobres permite evidenciar as especificidades desse fenômeno no Brasil, consideração fundamental para compreender a pobreza e estabelecer políticas para enfrentar o problema. Outra importante consideração, destacada pela autora, é sobre o aspecto de bem-estar não diretamente vinculado à renda, como, por exemplo, o acesso a serviços básicos, permitindo, assim, uma compreensão diferenciada quanto à condição de vida dos pobres de forma multifacetada ou multidimensional, convergindo, desse modo, de forma mais fidedigna ao conceito de pobreza apresentado anteriormente.

Na Tabela 6, pode-se verificar a evolução percentual dos pobres nas regiões e nos Estados brasileiros no período 2001-2009. Visivelmente constata-se queda, a partir de 2003, de aproximadamente 39% até 2009. Essa queda se repete em todas as regiões, sendo que a maior, com 54%, foi constatada na Região Centro-Oeste, seguida das regiões Sudeste, com 49%, e Sul, com 48%; menores quedas no percentual de pobreza foram observadas nas regiões Norte e Nordeste, com 36% e 32%, respectivamente. A maior taxa de variação foi de 55%, apresentada pelo Distrito Federal e pelos Estados de Mato Grosso do Sul e Santa Catarina, enquanto a menor taxa foi de 25%, apresentada pelo Estado de Alagoas.

A Tabela 6 revela a concentração dos pobres do Brasil nas regiões Nordeste e Norte, por mais que se apliquem recursos para a solução do problema em pauta, por meio de políticas macro, que serão discutidas adiante. Os números revelam uma ineficiência no momento de reduzir a pobreza nessas regiões, apresentando uma diferença de 30% na queda entre os Estados que mais reduziram o número de pobres e o Estado que menos reduziu.

Tabela 6 – Percentual de pobres no Brasil, Regiões e Unidades da Federação (2001-2009)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Linha de pobreza ²
Brasil	38,7	38,3	39,4	37,0	34,2	29,7	28,1	25,3	23,9	196
Norte¹	50,2	51,5	53,7	48,4	45,4	41,1	39,4	34,3	34,2	205
Acre	45,2	45,8	47,8	50,7	46,0	41,1	36,0	32,6	29,9	206
Amapá	26,6	50,5	51,8	52,0	42,0	39,4	36,9	29,7	36,7	206
Amazonas	51,7	52,8	56,5	48,2	42,2	40,1	41,2	35,7	33,4	206
Pará	53,0	52,0	55,4	49,7	47,5	43,1	40,7	36,5	38,3	204
Rondônia	41,0	37,7	41,6	33,8	39,2	32,2	28,9	24,3	22,5	206
Roraima	47,0	54,0	46,6	57,9	53,4	40,8	39,0	33,4	33,9	206
Tocantins	55,5	59,4	56,5	51,1	48,4	43,6	41,3	34,3	29,8	200
Nordeste	64,2	63,7	64,7	62,6	58,9	52,9	50,5	46,5	44,2	197
Alagoas	68,8	70,0	70,2	69,8	66,2	61,1	55,4	53,6	52,5	194
Bahia	63,5	63,6	65,0	60,9	57,1	51,3	49,7	46,0	42,8	199
Ceará	62,6	61,4	62,0	62,3	56,3	51,0	48,6	43,4	41,1	187
Maranhão	69,4	69,2	68,9	68,2	66,2	58,9	54,3	50,3	47,4	194
Paraíba	65,4	63,0	60,8	61,9	56,5	48,6	50,6	44,9	44,7	196
Pernambuco	64,1	63,5	66,1	63,2	59,9	54,7	53,3	50,0	47,2	210
Piauí	65,1	66,7	66,7	65,2	62,7	55,7	50,6	47,3	43,0	193
Rio Grande do Norte	57,2	56,8	60,7	57,0	52,7	45,3	44,0	38,0	38,0	195
Sergipe	59,7	55,6	56,8	52,1	52,1	47,2	42,5	40,9	41,4	197
Centro-Oeste	28,7	27,8	29,3	24,9	23,2	18,4	17,1	14,6	13,6	170
Distrito Federal	26,4	25,3	28,5	26,5	22,4	18,1	16,2	15,0	12,7	194
Goiás	30,0	28,6	29,1	24,6	23,1	17,7	16,4	14,1	13,6	165
Mato Grosso do Sul	27,8	27,1	27,8	25,3	23,6	18,0	16,8	14,9	12,4	164
Mato Grosso	28,6	28,7	31,4	23,7	23,8	20,4	19,4	15,0	15,2	163
Sudeste	25,6	25,5	26,8	24,9	22,0	18,1	17,1	14,9	13,7	195
Espírito Santo	32,8	28,9	29,4	25,1	22,8	18,3	15,8	15,2	15,0	154
Minas Gerais	30,7	30,0	29,5	26,6	23,3	19,0	17,9	15,4	14,1	159
Rio de Janeiro	27,1	24,8	28,7	26,1	24,8	20,7	20,9	18,1	15,7	214
São Paulo	21,9	23,2	24,5	23,6	20,2	16,7	15,5	13,4	12,6	210
Sul	27,7	26,2	26,1	23,3	22,3	18,8	16,3	14,8	13,6	203
Paraná	31,9	28,0	29,5	25,8	25,2	21,2	17,1	15,6	14,4	198
Rio Grande do Sul	28,7	28,5	27,7	25,3	24,5	21,2	19,5	17,2	16,2	213
Santa Catarina	18,3	18,6	17,1	15,3	13,1	10,1	9,2	9,3	7,6	194

Fonte: Elaborado pelo IETS com base na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) (2011).

Notas: ¹ A área rural da Região Norte do país, com exceção do Estado de Tocantins, passou a integrar a amostra em 2004; ² Valores expressos em reais de 2009, utilizando o INPC para o deflacionamento.

Com relação ao gênero, idade, cor ou raça, analfabetismo, frequência à escola e escolaridade, Rocha (2007) apresenta um estudo com base nos microdados tabulados da PNAD/IBGE para o ano de 1999, correlacionando pobres com não pobres.

Na Tabela 7, é possível constatar que entre o percentual de pessoas desempregadas, a maior taxa é do gênero feminino, negras, faixa etária inferior a 24 anos e que apresentam o ensino médio incompleto/2º grau incompleto. As variações na taxa de desemprego foram irregulares, sendo, porém, maiores no período 2001-2009 para o sexo feminino, com uma queda de aproximadamente 18,5% em relação ao masculino, que foi de 17%. Para brancos e negros, essas taxas foram de 11% e 12%, respectivamente; para a faixa etária de 15 a 49 anos, 7%, e para a de 50 anos ou mais, 15%. Para os que possuem nível de escolaridade com o ensino fundamental incompleto/1º grau incompleto, essa taxa foi de 20%, a maior taxa de variação de desemprego no período, em comparação aos 8% de acréscimo para os que possuem nível superior incompleto ou mais de escolaridade. Vale destacar que a taxa de desemprego diminui seu decréscimo conforme aumenta o nível de escolaridade, havendo, respectivamente, as seguintes variações: - 20%, - 16%, - 9%, - 4% e 8%, nos níveis de escolaridades apresentados.

Tabela 7 - Taxa de desemprego por características pessoais no Brasil (pessoas com 15 anos ou mais)

		2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2004 *2	2005 *2	2006 *2	2007 *2	2008 *2	2009 *2
Gênero	Homem	7,5	7,3	7,8	6,9	7,2	6,4	6,1	5,2	6,2	6,8	7,1	6,4	6,0	5,2	6,1
	Mulher	11,9	11,6	12,3	11,8	12,3	11,1	10,9	9,7	11,1	11,7	12,2	11,0	10,8	9,6	11,0
Raça	Branco	8,2	8,1	8,8	7,9	8,2	7,5	7,3	6,2	7,3	7,9	8,2	7,5	7,2	6,2	7,2
	Negros (preto e pardo)	10,7	10,3	10,8	10,2	10,7	9,5	9,2	8,0	9,4	10,0	10,5	9,4	9,0	7,9	9,2
Idade	15-24	17,9	18,0	19,0	18,4	19,6	18,0	17,0	15,7	18,0	18,1	19,4	17,8	16,8	15,5	17,8
	25-49	7,2	6,9	7,5	6,8	6,9	6,4	6,5	5,6	6,7	6,7	6,9	6,4	6,4	5,6	6,6
	50 ou mais	3,8	3,6	3,9	3,3	3,5	3,0	3,0	2,6	3,2	3,2	3,4	3,0	3,0	2,5	3,1
Escolaridade	1º grau incompleto	8,4	7,7	8,1	7,4	7,5	6,7	6,2	5,4	6,7	7,2	7,4	6,6	6,1	5,3	6,5
	1º grau completo	11,7	11,4	12,4	10,9	11,9	10,3	9,8	8,5	9,8	10,8	11,8	10,3	9,7	8,4	9,8
	2º grau incompleto	17,0	17,4	18,8	17,6	18,5	16,8	16,4	14,0	15,5	17,4	18,4	16,7	16,3	13,9	15,4
	2º grau completo	10,2	10,8	11,3	10,6	10,8	9,9	10,0	8,6	9,8	10,6	10,8	9,9	10,0	8,6	9,8
	Superior incompleto ou mais	5,3	5,3	5,9	5,4	6,0	5,5	5,2	5,2	5,7	5,4	6,0	5,5	5,2	5,1	5,7

Fonte: Elaborado pelo IETS a partir dos microdados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD/IBGE) (2011).

Notas: ¹ A área rural da Região Norte do país, com exceção de Tocantins, passou a integrar a amostra em 2004. Os resultados da coluna 2004*, 2005*, 2006*, 2007*, 2008* e 2009* incorporam essa região.

Com relação ao percentual de pessoas com renda domiciliar *per capita* (RDPC) menor do que meio salário mínimo, encontra-se em maior número, na Região Nordeste, a população negra, conforme a Tabela 8. No período em estudo, todos apresentaram variações negativas, ou seja, ocorreram quedas nesses percentuais, demonstrando avanços na política de distribuição de renda para as pessoas dessa faixa de renda. A maior variação percentual foi apresentada pela Região Sul e a menor pela Região Norte. Em todas as regiões, inclusive no Brasil, a variação foi maior para a raça branca em relação à negra.

Tabela 8 - Distribuição percentual das pessoas residentes em domicílios particulares permanentes com renda domiciliar *per capita* (RDPC) menor do que meio salário mínimo, segundo raça ou cor - Brasil e grandes regiões (2001-2008)

		2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Brasil	Total	43,31	42,73	44,28	41,79	38,99	34,95	32,94	29,22
	Branca	30,25	30,31	30,89	28,86	26,50	23,00	21,36	19,05
	Negra	58,35	56,96	58,84	55,46	51,43	46,73	44,21	38,85
Norte	Total	53,60	42,73	56,79	55,33	52,36	48,08	46,69	41,20
	Branca	41,38	42,73	46,13	42,00	41,06	37,04	35,72	32,04
	Negra	58,27	42,73	60,61	59,55	55,93	51,57	50,36	43,95
Nordeste	Total	67,78	42,73	68,78	65,91	62,76	57,56	55,32	50,11
	Branca	56,73	42,73	59,17	56,52	53,33	48,51	46,42	42,75
	Negra	72,43	42,73	72,63	69,90	66,71	61,29	59,05	53,18
Sudeste	Total	30,58	42,73	32,10	29,58	26,36	22,81	21,07	18,23
	Branca	22,79	42,73	24,11	21,99	19,05	16,03	14,68	12,57
	Negra	44,27	42,73	45,29	41,65	36,77	32,58	30,07	25,76
Sul	Total	30,49	42,73	29,01	26,09	24,59	21,24	18,39	16,47
	Branca	27,02	42,73	25,08	22,82	21,03	17,69	15,14	13,77
	Negra	49,23	42,73	47,75	42,18	39,95	35,51	30,70	26,83
Centro-Oeste	Total	39,84	42,73	39,98	34,96	33,05	28,86	26,63	21,99
	Branca	30,64	42,73	29,38	26,14	25,06	21,12	19,30	16,04
	Negra	47,09	42,73	48,06	41,68	39,29	34,73	31,84	26,38

Fonte: Instituto de Pesquisas Econômica Aplicada (2011).

Notas: ¹ Raça negra é composta de pardos e pretos; ² A PNAD não foi realizada em 1994 e 2000; ³ Valor do salário mínimo a preços de 2008, utilizando o INPC; ⁴ A partir de 2004, a PNAD passa a contemplar a população rural de Rondônia, Acre, Amazonas, Roraima, Pará e Amapá.

Em seguida, apresenta-se o estudo de Rocha (2007) sobre os indicadores relativos aos chefes de família, considerando as mesmas variáveis anteriores. A ênfase no perfil dos chefes é justificada pela participação preponderante deles na renda familiar. Em suas pesquisas a

autora constatou, em 1999, que há maior frequência de chefes mulheres, jovens e de baixo nível de escolaridade entre os pobres, logo, esse é o fator explicativo principal do baixo nível de renda familiar. Ressalta-se, portanto, que a chefia feminina ocorre, predominantemente, na ausência do cônjuge, reforçando a vulnerabilidade da família em termos de taxa de dependência e nível de rendimento.

Na Tabela 9, pode-se constatar que o número de chefes de família do sexo masculino no Brasil, no período 2001-2009, decresceu em 10% em relação ao do sexo feminino, que cresceu 29%, aproximadamente. O número de analfabetos chefes de famílias decresceu 21% e, na mesma proporção, a escolaridade média, ou seja, os anos de estudo, cresceu. Decresceu em 19% o número de chefes com ensino fundamental/1º grau incompleto e cresceu significativamente o número de chefes com ensino médio/2º grau completo e com ensino superior incompleto ou mais, 52% e 41%, respectivamente. Ressalta-se também que, nesse período, ocorreu um decréscimo de chefes brancos, aproximadamente 11%, e um aumento de chefes declarados negros, de 13%. Com relação à idade, há um decréscimo de 23% da faixa etária de 15 a 24 anos e um acréscimo de 15% na faixa etária de 50 anos ou mais. A maior parte dos chefes de família encontra-se ocupada no mercado de trabalho, ocorrendo no período um decréscimo de 3%. Diminuiu em 16% a taxa de chefes desempregados e cresceu em 14% a de inativos. A renda do trabalho principal decresceu em 0,6%. A maioria dos chefes ocupa a posição de empregado com carteira assinada ou de trabalhador autônomo. Variaram positivamente no período empregados com carteira assinada, funcionários públicos, autoconsumo (economia de subsistência) e não remunerados, destacando-se, com variação de 36%, o autoconsumo. Decresceram os números de chefes, ocupando a posição na ocupação de militares, empregados sem carteira, por conta própria, empregadores, com queda de 25% da posição militar. O setor de atividade que mais cresceu com a atuação do chefe de família foi o setor de saúde e educação, que apresentou uma variação positiva de 24%; em seguida vem setor de indústria moderna, com uma variação de 11%. Já o setor de serviços comunitários apresentou maior decréscimo, de 33% no período em análise.

Tabela 9 - Características dos chefes de família no Brasil (pessoas com 15 anos ou mais)

	2001	2002	2003	2004* ³	2005* ³	2006* ³	2007* ³	2008* ³	2009* ³
Taxa de Analfabetismo (%)	15,9	15,1	15,2	14,8	14,3	13,4	12,9	12,8	12,5
Escolaridade média (anos de estudo)	5,8	6,0	6,1	6,2	6,3	6,6	6,7	6,8	7,0
Escolaridade (%)									
1º grau incompleto	63,6	62,0	60,6	59,2	58,1	56,0	53,9	52,3	51,6
1º grau completo	9,3	9,3	9,5	9,4	9,3	9,5	10,3	10,4	9,6
2º grau incompleto	4,0	4,0	4,2	4,3	4,4	4,8	4,5	4,6	4,6
2º grau completo	14,3	15,4	16,2	17,3	18,1	19,1	20,0	20,8	21,8
Superior incompleto ou mais	8,8	9,3	9,5	9,8	10,2	10,7	11,3	11,9	12,4
Sexo (%)									
Homem	72,7	71,6	71,2	70,6	69,4	68,6	67,0	65,1	64,8
Mulher	27,3	28,4	28,8	29,4	30,6	31,4	33,0	34,9	35,2
Raça (%)									
Branco	55,4	55,0	53,9	53,3	51,7	51,5	50,7	49,8	49,4
Negros(preto e pardo)	44,6	45,0	46,1	46,7	48,3	48,5	49,3	50,2	50,6
Idade (%)									
15-24	8,0	7,8	7,4	7,5	7,5	7,2	6,6	6,3	6,2
25-49	56,4	55,9	55,5	55,2	54,7	54,2	53,9	53,3	53,1
50 ou mais	35,6	36,3	37,1	37,2	37,8	38,6	39,4	40,4	40,8
Situação no mercado de trabalho(%)									
Ocupado	73,9	74,0	73,2	73,9	73,7	73,6	72,5	72,3	71,6
Desempregado	4,3	4,1	4,5	3,8	3,8	3,5	3,4	3,0	3,6
Inativo	21,8	21,9	22,3	22,3	22,4	22,8	24,1	24,7	24,8
Renda do trabalho principal⁴	857	832	766	767	793	843	848	849	852
Posição na ocupação (%)									
Empregado com carteira	33,4	33,5	33,8	34,4	34,8	35,2	36,4	36,9	37,2
Militar	0,4	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3
Funcionário público	6,4	6,3	6,6	6,5	6,4	6,7	6,9	7,1	7,3
Empregado sem carteira	20,3	20,4	19,6	19,9	19,7	19,5	19,0	18,7	18,6
Conta própria	30,2	29,9	30,0	29,4	29,0	28,0	27,7	26,5	26,4
Empregador	6,4	6,4	6,3	6,2	6,3	6,5	5,5	6,4	6,2
Autoconsumo	2,5	2,6	2,8	2,7	3,0	3,3	3,4	3,5	3,4
Não remunerado	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,8	0,7	0,7

continua...

conclusão.

	2001	2002	2003	2004* ³	2005* ³	2006* ³	2007* ³	2008* ³	2009* ³
Setor de atividade (%)									
Agricultura e extração	20,4	20,4	20,7	21,1	20,5	19,8	19,2	19,0	-
Administração pública	5,7	5,9	5,9	5,9	5,8	5,8	5,8	5,7	-
Construção civil	9,4	10,2	9,3	9,0	9,1	9,0	9,0	9,6	-
Serviços distributivos	14,4	14,4	14,8	14,5	14,9	14,6	14,7	14,2	-
Indústria moderna	5,7	6,0	6,3	6,5	6,4	6,3	6,7	6,3	-
Serviços pessoais	17,9	17,5	17,4	17,4	17,6	18,3	18,4	18,7	-
Serviços produtivos	11,1	11,4	11,7	11,4	11,0	11,5	11,4	11,2	-
Saúde e educação	5,8	6,1	6,2	6,1	6,3	6,5	6,9	7,2	-
Serviços comunitários	1,2	0,8	0,6	0,9	0,7	0,7	0,6	0,8	-
Indústria tradicional	7,0	7,3	7,1	7,2	7,6	7,5	7,4	7,3	-

Fonte: Elaborada pelo IETS a partir da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (2011).

Notas: ¹ A pesquisa não foi a campo em 1994 e 2000; ² A pesquisa reformulou os códigos de setores de atividades para o ano de 2002. Assim a comparação com esse ano não é a mais adequada; ³ A área rural da Região Norte do país, com exceção de Tocantins, passou a integrar a amostra em 2004. Os resultados da coluna 2004*, 2005*, 2006*, 2007*, 2008* e 2009* foram estimados incorporando a amostra da área rural da Região Norte; ⁴ Valores expressos em reais de 2009.

No conjunto de informações sobre o mercado de trabalho, observou-se que a divisão da população economicamente ativa (PEA) e da ocupação por gênero é semelhante entre os pobres e os não pobres. Porém, a taxa de ocupação é significativamente mais baixa entre os pobres, demonstrando as suas desvantagens relativas aos não pobres para a inserção produtiva. Isso pode ser justificado por diversas formas, uma delas é a baixa qualificação. A distribuição dos ocupados por idade revela maior número de ocupados jovens entre os pobres, o que prejudica a sua escolaridade e tende a perpetuar o mecanismo da pobreza. Com relação às horas trabalhadas, os pobres trabalham menos horas do que os não pobres, o que pode ser uma opção pessoal/familiar, mas reflete em uma maior proporção de indivíduos em condição de subemprego indesejado. A maioria dos pobres e não pobres possui uma única ocupação no mercado de trabalho, mas há diferenças significativas entre as duas subpopulações. Enquanto 41% dos não pobres são empregados em relações de trabalho formalizadas (incluindo empregados com carteira assinada e funcionários públicos), apenas 21% dos pobres encontram-se nessas condições. Quase 25% dos pobres trabalham por conta própria, sendo

que os não pobres apresentam percentual próximo a 23%, ocorrendo discrepâncias entre eles relativas à produtividade, aos rendimentos, à irregularidade, à insegurança e à imprevisibilidade do rendimento.

Ainda com referência à posição na ocupação, merece destaque a categoria de trabalhadores não remunerados que são membros da família e que “ajudam” na atividade principal do chefe ou do grupo familiar, sem a contrapartida de rendimentos próprios. Entre os pobres, esse contingente chega a 23%, demonstrando os arranjos informais e de baixo custo de oportunidade do trabalho a membros secundários das famílias pobres. Esse resultado explica a ocupação segundo os setores: quase 40% dos pobres estão ocupados na agricultura, e em atividades de subsistência que demandam baixa qualificação e que possuem baixa produtividade. Segundo Rocha (2007, p. 148), “[...] no contexto da pequena agricultura familiar, assim como em atividades de comércio e de serviços informais, ocorre frequentemente a incorporação de membros das famílias em condições de subemprego e sem remuneração direta”.

A autora supracitada menciona que, em 1999, 81% da renda familiar dos pobres eram provenientes do trabalho principal, dado superior ao dos não pobres. Ela destaca que a importância relativa das aposentadorias e de outros benefícios previdenciários se inverte, sugerindo, portanto, que esse tipo de renda contribui para a redução da incidência da pobreza, o que converge com o declínio da proporção de pobres conforme a idade, como apresentado anteriormente. A renda do chefe representa em torno de 70% da renda familiar, sendo maior a importância relativa dos chefes de famílias pobres, uma vez que corresponde a 73% da renda total, e demonstra as características determinantes de educação e de inserção no mercado de trabalho para definir o *status* de sua família como pobre e não pobre.

A pequena participação do cônjuge pobre na renda familiar vincula-se à menor inserção no mercado de trabalho, que pode estar ligada a outros determinantes, como a fase do ciclo de vida da família, em que é maior a presença de crianças. Políticas que proporcionam a expansão da pré-escola e voltadas para a inserção das jovens mães são iniciativas passíveis de melhorar a renda e a condição de vida presentes e futuras das famílias pobres (ROCHA, 2007, p. 151).

Outros indicadores mostram que famílias do tipo nucleares (formada, exclusivamente, por pai, mãe e filhos) são mais frequentes entre os pobres. Isso se deve à vulnerabilidade das famílias para a formação da renda, seja em função da dependência por idade, devido à maior frequência de crianças com até 14 anos, seja em função dos obstáculos à inserção da mãe no mercado de trabalho, diante da necessidade de cuidar dos filhos. Famílias do tipo uniparentais

(formadas por pai ou mãe e filhos) também são mais frequentes entre os pobres por essas mesmas razões. São famílias sobrerrepresentadas, pois a maioria é chefiada por mulheres, que têm desvantagens importantes quanto à forma de inserção e ao nível de rendimento obtido no mercado de trabalho (ROCHA, 2007, p. 151-153).

Tabela 10 – Porcentagem de acesso a alguns bens duráveis e serviços públicos no Brasil e suas Regiões (2001-2009)

		2001	2002	2003	2004*1	2005*1	2006*1	2007*1	2008*1	2009*1
Densidade superior a 2 pessoas por dormitório	Brasil	14,9	13,2	12,4	12,3	11,8	11,1	10,6	9,2	8,8
	Norte	29,2	27,6	26,9	28,4	26,7	25,6	25,3	22,7	22,5
	Nordeste	19,1	17,2	16,1	15,3	14,8	13,8	12,8	10,8	10,1
	Centro-Oeste	13,9	11,8	11,1	10,8	10,7	9,7	9,2	7,4	7,1
	Sudeste	13,0	11,2	10,4	9,9	9,6	9,0	8,8	7,6	7,3
	Sul	9,9	8,5	8,1	7,8	7,2	6,6	6,2	5,7	5,0
Porcentagem de domicílios construídos com material durável	Brasil	96,5	97,0	97,2	97,0	97,3	97,4	97,6	97,7	98,0
	Norte	93,8	94,7	95,4	91,4	91,9	93,7	94,1	95,0	94,7
	Nordeste	91,2	92,5	93,1	93,4	93,9	93,9	94,6	95,1	95,6
	Centro-Oeste	97,5	98,0	97,9	98,3	98,7	98,4	98,6	99,2	99,0
	Sudeste	99,1	99,1	99,2	99,2	99,4	99,4	99,5	99,4	99,5
	Sul	98,2	98,6	98,5	98,0	98,6	98,4	98,2	97,8	98,9
Porcentagem de domicílios com acesso adequado a escoamento de esgoto sanitário	Brasil	65,9	67,3	68,1	68,3	69,0	70,0	73,1	72,6	71,8
	Norte	49,3	53,9	51,0	49,1	50,8	50,5	53,3	58,4	53,7
	Nordeste	42,4	42,4	43,6	45,0	46,0	48,1	54,6	54,6	52,0
	Centro-Oeste	42,6	44,0	44,6	41,0	44,1	44,1	46,7	48,0	45,8
	Sudeste	83,8	84,9	85,6	86,3	86,5	87,1	88,9	88,4	88,0
	Sul	68,6	72,0	73,9	75,2	75,8	76,8	78,9	76,3	80,3
Porcentagem de domicílios com acesso adequado a água canalizada	Brasil	87,2	88,6	89,0	89,2	89,8	91,0	91,7	92,4	92,9
	Norte	71,3	75,7	74,7	69,3	71,8	75,0	75,2	78,5	80,8
	Nordeste	66,8	69,3	70,8	72,4	73,5	76,5	78,9	81,0	82,3
	Centro-Oeste	90,3	92,2	93,3	94,0	95,7	96,2	96,2	97,6	96,9
	Sudeste	96,7	97,2	97,3	98,0	97,9	98,2	98,4	98,2	98,5
	Sul	96,4	97,4	97,1	97,5	97,9	98,5	98,4	98,5	98,5

continua...

continuação.

		2001	2002	2003	2004*1	2005*1	2006*1	2007*1	2008*1	2009*1
Porcentagem de domicílios com coleta de lixo adequada	Brasil	83,2	84,8	85,7	84,8	85,8	86,6	87,5	87,9	88,6
	Norte	82,2	85,1	85,6	70,9	73,7	76,0	78,5	80,1	82,2
	Nordeste	66,3	68,5	70,1	69,8	71,9	72,8	73,9	75,4	76,2
	Centro-Oeste	84,4	85,8	86,1	86,8	87,1	87,8	88,2	89,1	89,9
	Sudeste	92,3	93,6	93,9	94,2	94,5	94,9	95,3	95,3	95,9
	Sul	84,5	85,4	86,8	87,4	87,9	89,4	90,5	90,7	91,5
Porcentagem de domicílios que possuem energia elétrica	Brasil	96,0	96,7	97,0	96,8	97,2	97,7	98,2	98,6	98,9
	Norte	96,2	96,6	96,9	89,5	90,7	92,0	94,0	94,9	96,0
	Nordeste	89,4	90,9	91,7	92,8	93,5	94,7	95,7	97,0	97,6
	Centro-Oeste	96,3	96,7	97,2	97,5	98,3	98,6	98,7	99,2	99,6
	Sudeste	99,1	99,2	99,4	99,4	99,4	99,6	99,8	99,8	99,8
	Sul	97,9	98,5	98,7	98,9	99,0	99,3	99,5	99,4	99,7
Porcentagem de domicílios que possuem telefone fixo	Brasil	51,2	52,9	50,8	48,9	48,1	46,8	45,4	44,4	43,1
	Norte	43,6	39,7	36,4	28,4	26,9	25,2	24,1	23,3	22,3
	Nordeste	30,8	30,4	28,1	27,3	25,5	24,5	23,8	22,9	22,3
	Centro-Oeste	50,3	53,7	52,0	48,6	46,0	42,5	39,4	40,2	38,8
	Sudeste	63,2	64,9	62,4	61,9	62,2	61,6	60,5	59,6	58,0
	Sul	52,6	58,3	58,6	55,8	54,4	51,6	49,3	49,0	47,5
Porcentagem de domicílios que possuem televisão	Brasil	89,1	90,0	90,1	90,3	91,4	93,0	94,5	95,1	95,7
	Norte	86,1	86,4	87,5	79,4	81,9	85,0	88,5	90,0	90,8
	Nordeste	78,4	80,0	80,2	81,7	83,3	86,8	89,7	91,7	92,5
	Centro-Oeste	88,5	89,0	89,5	89,9	91,7	93,1	93,9	94,6	95,7
	Sudeste	94,4	95,0	95,0	95,7	96,1	96,8	97,5	97,6	97,9
	Sul	92,3	93,3	93,1	93,9	95,0	95,7	96,3	96,4	96,9
Porcentagem de domicílios que possuem geladeira	Brasil	85,2	86,7	87,3	87,4	88,0	89,2	90,8	92,1	93,4
	Norte	80,9	82,1	82,8	74,8	76,0	78,2	80,9	83,9	86,0
	Nordeste	65,0	67,6	69,1	70,7	71,8	74,3	77,9	81,5	84,5
	Centro-Oeste	87,0	89,3	89,9	90,4	92,3	92,8	93,7	95,1	96,2
	Sudeste	94,0	94,8	95,2	95,6	95,5	96,1	96,9	97,3	97,8
	Sul	92,9	94,5	94,6	95,0	95,7	96,6	97,2	97,2	98,1
Porcentagem de domicílios que possuem fogão	Brasil	99,0	99,0	98,9	99,1	98,9	99,0	99,0	99,1	99,0
	Norte	98,3	98,4	98,3	98,5	98,6	98,9	98,3	98,5	98,2
	Nordeste	97,4	97,7	97,4	97,8	97,1	97,8	97,9	98,1	97,8
	Centro-Oeste	98,9	98,9	99,0	99,2	99,3	99,2	99,1	99,2	99,1
	Sudeste	99,7	99,6	99,6	99,6	99,6	99,6	99,6	99,5	99,6
	Sul	99,6	99,6	99,6	99,7	99,7	99,6	99,5	99,5	99,6

continua...

conclusão.

		2001	2002	2003	2004* ¹	2005* ¹	2006* ¹	2007* ¹	2008* ¹	2009* ¹
Porcentagem de domicílios que possuem filtro de água	Brasil	52,7	53,1	52,6	51,4	51,0	50,3	51,1	51,6	51,4
	Norte	34,1	36,0	34,5	32,7	32,7	31,0	31,3	31,4	30,6
	Nordeste	52,1	51,9	50,7	50,2	49,3	48,0	47,2	49,1	48,7
	Centro-Oeste	63,2	65,1	64,5	63,6	61,7	61,3	62,5	60,4	59,8
	Sudeste	65,3	65,3	65,1	64,2	63,8	63,0	64,8	65,0	65,3
	Sul	19,2	20,8	20,6	19,6	20,6	20,9	21,7	22,6	21,9
Porcentagem de domicílios com acesso a computador com internet	Brasil	8,6	10,3	11,5	12,2	13,7	16,9	20,2	23,8	27,4
	Norte	4,0	4,7	4,9	4,2	4,4	6,0	8,2	10,6	13,2
	Nordeste	3,5	4,2	4,5	4,9	5,4	6,9	8,8	11,6	14,4
	Centro-Oeste	7,3	9,4	10,8	11,1	12,1	14,6	18,4	23,5	28,2
	Sudeste	12,0	14,3	15,7	16,8	18,9	23,1	27,4	31,5	35,4
	Sul	8,8	11,0	13,1	15,0	16,9	20,8	24,0	28,6	32,8
Porcentagem de domicílios que possuem telefone celular	Brasil	31,1	34,7	38,6	47,8	59,3	63,6	67,7	75,5	78,5
	Norte	26,2	29,2	34,6	37,0	47,0	54,2	58,8	69,5	72,3
	Nordeste	18,2	20,6	23,3	30,5	42,5	47,7	53,8	63,2	67,5
	Centro-Oeste	33,9	40,4	46,4	58,8	70,3	74,2	76,1	84,0	87,5
	Sudeste	36,2	39,6	43,2	53,2	64,4	68,2	72,0	79,7	82,2
	Sul	37,5	42,2	47,7	59,9	71,8	75,3	77,7	82,8	85,3

Fonte: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (2011).

Notas: ¹ A área rural da região Norte do País, com exceção do Estado de Tocantins, passou a integrar a amostra em 2004; ² Os resultados da coluna 2004*, 2005*, 2006*, 2007*, 2008* e 2009* foram estimados incorporando a amostra da área rural da Região Norte.

Na Tabela 10, constatou-se uma significativa redução na densidade superior a duas pessoas por dormitório no Brasil no período 2001-2009, com variação de 40%, destacando-se com alta densidade as Regiões Norte e Nordeste. Porém, no período, todas as regiões apresentaram redução nesse item. Vale destacar, também, a porcentagem de domicílios com acesso adequado a escoamento de esgoto sanitário. Ainda que haja evolução, as regiões em melhores condições são a Sudeste e a Sul e a pior é a região Centro-Oeste. Também merece destaque a porcentagem de domicílios que possuem telefone fixo, todos apresentaram redução, o que pode ser explicado com o item porcentagem de domicílios que possuem telefone celular, o qual apresentou uma variação positiva muito significativa no período, chegando à taxa de 271% no Nordeste. Outro item que teve variação positiva em todas as regiões brasileiras foi a porcentagem de domicílios com acesso a computador com internet: ainda que o percentual nesse quesito seja baixo, ele evoluiu significativamente e novamente a Região Nordeste destacou-se, com uma taxa de crescimento de 311%.

Com referência ao acesso aos serviços públicos básicos, há quase uma universalização da energia elétrica, além de hiatos relativamente estreitos em relação à água e à coleta de lixo. No entanto, deve-se enfatizar que, em relação ao abastecimento de água e à coleta de lixo, há diferenciais de atendimento não mensuráveis com base na PNAD quanto à regularidade da prestação de serviço e à sua qualidade. Com relação ao esgotamento sanitário, constatou-se um déficit elevado, demonstrando um quadro crítico no qual os pobres estão mais vulneráveis, resultando em efeitos danosos sobre as condições de saúde em geral e sobre a taxa de mortalidade infantil em especial (ROCHA, 2007, p. 156). Outro item importante relacionado à saúde é observado na Tabela 10: a porcentagem de domicílios que possuem filtro de água. As Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste apresentaram decréscimos no período, a região Sudeste não variou, e a região Sul cresceu em 14%, apesar de apresentar o menor número de domicílios com filtro de água. Vários fatores podem estar relacionados a esse fato, como por exemplo, a aquisição de água mineral. No entanto, as famílias pobres não têm condições de manter o custo da água mineral, sendo assim necessária a adoção de formas para tornar a água potável e de qualidade para a saúde de toda a população.

Em suas pesquisas, Machado e Ribas (2008) apresentam a análise da duração dos indivíduos na pobreza, utilizando dados provenientes da Pesquisa Mensal de Emprego (PME-IBGE) de março de 2002 a maio de 2007. Chegaram à conclusão de que os fatores que contribuem para uma maior permanência na pobreza são o maior número de residentes no domicílio, a presença de crianças e adolescentes e a presença de adultos analfabetos. Inferem, também, que famílias chefiadas por pessoas não brancas possuem maior probabilidade de permanecer na pobreza do que as chefiadas por pessoas brancas. Na busca por maior aprofundamento, os autores construíram variáveis que registram mudanças agregadas no mercado de trabalho, visando incorporar os efeitos da demanda agregada ao modelo de duração da pobreza. Com a inserção de tais variáveis ao modelo, concluíram que a transição dos trabalhadores da indústria e do comércio para o setor de serviços nas áreas metropolitanas reduz significativamente a duração das famílias na pobreza.

Diante dessa análise, constata-se a importância de políticas que direcionem a criação de oferta de emprego para as pessoas em vulnerabilidade social. No próximo capítulo, apresentam-se as políticas públicas de combate à pobreza, visando constatar a sua atuação na criação estrutural do ambiente de trabalho necessário para os indivíduos galgarem outro nível social.

3 POLÍTICAS PÚBLICAS DE COMBATE À POBREZA NO BRASIL

Do ponto de vista teórico-conceitual, a política pública, em geral, e a política social, em particular, são campos multidisciplinares e seus focos estão nas explicações sobre a natureza da política pública e seus processos. Por isso, uma teoria geral da política pública implica a busca de sintetizar teorias construídas no campo da Sociologia, da Ciência Política e da Economia. As políticas públicas se espalham na economia e nas sociedades, daí porque qualquer teoria da política pública precisa também explicar as inter-relações entre Estado, política, economia e sociedade. Tal é também a razão pela qual pesquisadores de tantas disciplinas – Economia, Ciência Política, Sociologia, Geografia, Planejamento, Gestão e Ciências Sociais Aplicadas – partilham um interesse comum na área e têm contribuído para avanços teóricos e empíricos (SOUZA, 2006, p. 25).

De acordo com Secchi (2010), a essência da política pública é o problema público, quando o *policymaker* decide interferir na realidade, sendo ele pertencente a uma das esferas de poder (executivo, legislativo e/ou judiciário), tem-se a implementação de uma política pública. Sendo assim, o problema social da pobreza é considerado público uma vez que no conceito multidimensional a pobreza não é uma questão do indivíduo, mas de um indivíduo ou coletividade que sofrem as consequências de uma conjuntura estrutural, social e econômica deficitária que não atende as necessidades básicas de sobrevivência, desenvolvimento das capacidades e agir com liberdade de escolhas. Há, portanto, a necessidade da intervenção governamental por meio de políticas públicas para a resolução do problema público, a pobreza.

Para explorar e entender as políticas públicas no combate à pobreza, este capítulo foi dividido nas seguintes seções: Conceituações, estruturação e implementação das políticas públicas; Trajetória recente dos programas assistenciais e de combate à pobreza; Políticas sociais e estruturação do mercado de trabalho; e Estudos sobre a contribuição das políticas e programas sociais no combate à pobreza no Brasil.

3.1 CONCEITUAÇÕES, ESTRUTURAÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

O conceito de políticas públicas é um conceito evolutivo, na medida em que a realidade a que se refere existe num processo constante de transformações históricas nas relações entre Estado e sociedade, e que essa mesma relação é permeada por mediações de natureza variada, mas que, cada vez mais, estão referidas aos processos de democratização das sociedades contemporâneas (DI GIOVANI, 2009).

De acordo com Secchi (2010), a política pública pode ser conceituada a partir de nó conceitual. Sendo assim, o autor apresenta três nós conceituais para defini-la. O primeiro nó conceitual apresentado é a referência que alguns autores fazem à abordagem estadista, enquanto outros indicam uma abordagem multicêntrica. Na abordagem estadista, consideram-se as políticas, analiticamente, monopólios de atores estatais; o que determina se uma política é pública ou não é a personalidade jurídica do ator protagonista. Assim sendo, a política pública é somente aquela emanada de ator estatal.

Já na abordagem multicêntrica, contrária à estadista, consideram-se organizações privadas, organizações não governamentais, organismos multilaterais, redes de políticas públicas (*policy networks*), juntamente com os atores estatais, protagonistas no estabelecimento das políticas públicas. Os autores dessa abordagem atribuem o adjetivo “pública” a uma política quando o problema que se tenta enfrentar é público (SECCHI, 2010).

A segunda abordagem do primeiro nó conceitual parece ser a mais apropriada, uma vez que a essência conceitual de políticas públicas é o problema público. Sendo assim, o que define se uma política é ou não pública é a sua intenção em responder a um problema público, e não se o tomador de decisão tem personalidade jurídica estatal ou não estatal.

O segundo nó conceitual, de acordo com o autor citado, é com relação à pergunta: “as políticas públicas também se referem à omissão ou à negligência?” A resposta é “não”, uma vez que considera a política pública resultado de uma diretriz intencional, seja ela uma lei, uma nova rotina administrativa, uma decisão judicial etc. Uma situação de problema público em que um ator governamental ou não governamental decide não agir não constitui uma política pública. A decisão de não agir não pode ser confundida com a orientação dissuasiva. A operacionalização das políticas podem ser com orientações dissuasivas (ex.: não corte árvores nativas) ou persuasivas (ex.: plante uma árvore). Nesses casos, há a tentativa de interferência do *policymaker* (aquele que protagoniza o estabelecimento da diretriz) sobre o

policytaker (aquele que é destinatário da diretriz). Sendo assim, em caso de omissão, o *policymaker* decide não interferir na realidade, e considera-se que há um vazio de política pública.

No terceiro nó conceitual, as políticas públicas, conforme alguns posicionamentos teóricos, são interpretadas somente como macrodiretrizes estratégicas. De acordo com Secchi (2010), o nível de operacionalização da diretriz não é um bom critério para o reconhecimento de uma política pública, uma vez que excluiria da análise os problemas públicos municipais, regionais, estaduais e aqueles intraorganizacionais, que também se configuram problemas públicos. Ao adotar o nível de operacionalização do que seja política pública, restringiria as preocupações dessa política apenas às grandes diretrizes, como modelo de Estado, modelo de sociedade e modelo de organização do mercado. Desse modo, as políticas públicas devem ser consideradas tanto em nível de diretrizes estruturantes (estratégico) quanto em nível de diretrizes intermediárias e operacionais.

Infere-se, portanto, que, independentemente do nível de análise ou do nível de operacionalização, o conceito de política pública está vinculado à tentativa de enfrentamento de um problema público.

Como o vínculo do conceito da política pública está no problema público, torna-se importante sua conceituação. Um problema para ser considerado público deve ter implicações para uma quantidade ou qualidade notável de pessoas. Assim, um problema só se torna público quando os atores políticos intersubjetivamente o consideram problema (situação inadequada) e público (relevante para a coletividade) (SECCHI, 2010). Por exemplo, a falta de emprego de uma única pessoa não é considerada um problema público, já o desemprego de uma categoria profissional ou em massa pode ser. De acordo com Lowi (1985), uma definição própria de política deve ser construída não em termos do interesse de cidadãos, mas em termos da forma da ação do Estado e de suas intenções expressas formalmente. No longo prazo, as ações do Estado e os interesses privados não podem ficar distantes ou separados. A maioria das políticas é resposta aos interesses ou demandas feitas com base em interesses.

A ciência política tradicional, portanto, encara as políticas (*policies*) como o resultado de uma dinâmica de enfrentamento, em que há uma disputa de poder e resolução de interesses entre os atores (*politics*).

Lowi (1985) aborda que a política definida como uma regra formulada por alguma autoridade governamental pode expressar uma intenção em influenciar o comportamento de cidadãos, individualmente ou coletivamente, por usar sanções positivas ou negativas. Essa definição se assemelha à definição aceita, de regra, na jurisprudência.

Dentro desse contexto, Lowi (1985, p. 70) aborda que há mais de um tipo de política, porque há mais de uma maneira de o Estado expressar uma intenção e mais de uma maneira de o Estado usar seu poder de coação por meio de agências administrativas. Apoiando-se no critério de “impacto esperado na sociedade”, Lowi (1985) aponta quatro tipos de políticas públicas, a saber:

Políticas regulatórias: impõem regras que conduzem o comportamento dos indivíduos, estabelecendo padrões de comportamento, serviço ou produtos para atores públicos ou privados. Destaca-se, porém, que as políticas regulatórias são uma hipótese comportamental sobre o impacto político ou social e não têm nada a ver com a definição da norma jurídica em si (LOWI, 1985, p. 73);

Políticas distributivas: privilegiam um grupo de atores ao gerar benefícios sem impor obrigações (subsídios, gratuidade de taxas a certos usuários de serviços fiscais), sendo os custos difundidos para toda a coletividade/contribuintes (LOWI, 1985; SECCHI, 2010);

Políticas redistributivas: concedem benefícios a um grupo concentrado de atores involuntários ou por definição, os custos são concentrados sobre outras categorias de atores. Essas políticas provocam muitos conflitos, pois representam um jogo de soma zero. Exemplos: cotas raciais para as universidades, reforma agrária. São conflituosas, segundo Lowi (1985), pela expectativa de contraposição antagônica das elites envolvidas (LOWI, 1985; SECCHI, 2010);

Políticas constitutivas: abrangem regras sobre os poderes ou regras sobre as regras (LOWI 1985, p. 74). São políticas que definem as competências, jurisdições, regras da disputa política e da elaboração de políticas públicas. São conhecidas como metapolíticas, porque se encontram acima dos outros três tipos (SECCHI, 2010).

Segundo Secchi (2010, p. 18), as políticas públicas geralmente se classificam em dois ou mais tipos de política, como, por exemplo, as políticas de contratação e as relações trabalhistas, que possuem elementos regulatórios e redistributivos.

Considerando que cada política tem um custo e um benefício, Wilson (2011) apresenta quatro tipos de políticas, que, de um lado, corroboram a tipologia de Lowi (1985) e, de outro, complementam-na. São eles:

Políticas majoritárias: quando amplamente são distribuídos benefícios e custos. Significa que todas ou a maioria das pessoas são beneficiadas e todas ou maioria das

peças pagam. Considerada a categoria mais numerosa em exemplos, abrange as instituições de serviços públicos de saúde, educação, defesa nacional, investimentos em infraestrutura etc.;

Políticas clientelistas: benefícios estreitamente concentrados e custos amplamente distribuídos. São as políticas distributivas de Lowi (1985);

Políticas de grupos de interesses: benefícios e custos são estreitamente concentrados. Um reduzido número de pessoas, comunidades ou organizações é beneficiado, e um reduzido número de pessoas, comunidades e organizações paga. São as políticas redistributivas de Lowi (1985);

Políticas empreendedoras: benefícios amplamente distribuídos e custos estreitamente concentrados. Quase todos são beneficiados, mas somente algumas pessoas, comunidades ou organizações pagam os custos. Enfrentam uma dificuldade real que é a organização de interesses coletivos, de acordo com Olson (1965), contrários a interesses concentrados, como as reformas administrativas que resultam na extinção de determinados órgãos públicos (WILSON, 2011, p. 344).

Com base no nível de saliência e no nível de complexidade, Gormley Jr. (1986) apresenta outra forma de tipificar a política. Considera a saliência como a capacidade de afetar e chamar a atenção do público em geral e a complexidade a necessidade de conhecimento especializado para sua formulação e implementação. De acordo com o autor citado, quando a política afeta um grande número de pessoas de modo significativo, é saliente, e se levantam questões factuais que não podem ser respondidas por generalistas ou amadores, é complexa. Chamou de políticas de sala operatória (*operating room politics*) aquelas com alta complexidade e saliência, de políticas de audiência (*hearing room politics*) aquelas de baixa complexidade e alta saliência, de políticas de sala de reuniões (*board room politics*) aquelas que possuem alta complexidade e baixa saliência, de política de baixo calão (*street level politics*) aquelas que são consideradas de baixa complexidade e saliência.

As regulamentações sobre organismos geneticamente modificados, sobre qualidade da água e do ar, sobre licenciamento de medicamentos etc. podem ser classificadas como políticas de sala operatória. As políticas de cotas raciais, regulamentação sobre o aborto, regulamentação da prostituição, são políticas de audiência. Os pacotes de reforma administrativa, regras para o setor bancário, regulação de especificações técnicas para o setor de construção civil, regulação das empresas prestadoras de serviço telefônico, energético, são exemplos de políticas de sala de reuniões. As rotinas administrativas para agentes públicos, regulações quanto à prestação de informações dos cidadãos e empresas para o Fisco, são

alguns exemplos de políticas de baixo calção, denominada assim devido à simplicidade de sua elaboração, não atraindo muito a atenção popular (SECCHI, 2010).

Ao tipificar a política pública nesse esquema é possível, de acordo com Gormley Jr. (1986), prever o comportamento de políticos, burocratas, cidadãos, meios de comunicação; também torna-se possível prever o mecanismo de decisão e as patologias do processo decisório que podem surgir. Segundo Secchi (2010), Gormley Jr. (1986) considera em sua classificação o conteúdo de uma política pública uma variável independente, enquanto a sua dinâmica é dependente, da mesma forma que Lowi (1985) e Wilson (2011) quando apresentaram seus esquemas.

Utilizando como critério a distinção entre o conhecimento e a intenção do *policymaker*, Gustafsson (1983) tipifica a política pública em:

Política real: aquela em que há intenção de implementá-la e o conhecimento para a sua elaboração e implementação estão disponíveis;

Política simbólica: aquela em que não há intenção de implementá-la, mas há disponibilidade de conhecimento para a sua elaboração e implementação;

Pseudopolítica: aquela em que há intenção de implementá-la, porém não se tem conhecimento para a sua elaboração e implementação;

Política sem sentido: aquela em que não há intenção de implementá-la e não há conhecimento para a sua elaboração e implementação disponível.

Da mesma forma que na tipologia de Lowi (1985), Gustafson (1983) considera sua tipologia bastante útil para a análise, mas com limitações práticas, uma vez que “as políticas públicas acumulam aspectos de realidade, efetividade, simbolismo e incompetência” (SECCHI, 2010, p. 22).

Outra tipologia é apresentada por Bozeman e Pandey (2004), em que os autores distinguem as decisões políticas pelos seus conteúdos: se técnicos ou políticos. Quando as decisões políticas apresentam mais conflitos ao estabelecer os objetivos e na sua ordenação, tendem a possuir um conteúdo mais político do que técnico. Caso contrário, apresentam conteúdo técnico, apesar da possibilidade de aparecer conflito em relação aos métodos.

Em seu artigo, os autores levantam algumas hipóteses a partir dos seguintes questionamentos: como o conteúdo afeta o tempo requerido para tomar a decisão? Como o conteúdo afeta quem participa? Como o conteúdo afeta o critério de decisão empregado? Como o conteúdo afeta a qualidade da informação utilizada no processo de tomada de decisão

e a burocracia? Concluem que o conteúdo da decisão determina o processo subsequente. Isso ocorre porque o conteúdo tem uma influência significativa sobre critério de decisão, fluxo e tempo de decisão, qualidade da informação e burocracia. Outros estudiosos dão ênfases ao controle organizacional e às contingências ambientais e não dão ênfase ao conteúdo. O estudo de Bozeman e Pandey (2004) oferece um contraponto ao ressaltar o conteúdo das políticas, reconhecendo que todas as políticas públicas contêm aspectos técnicos e políticos.

Por outro lado, em alguns casos prevalecem os aspectos técnicos, como políticas públicas de gestão financeira (métodos orçamentários, métodos contábeis) ou da informação (inovações em *e-government*). Em outros casos, prevalecem aspectos políticos como as políticas redistributivas (tipologia de Lowi) ou as políticas de grupo de interesse (tipologia de Wilson) (SECCHI, 2010).

As tipologias apresentadas dão suporte para o analista de políticas referendar seus estudos e conclusões. Quando se apoia em uma tipologia já consagrada, há uma análise dedutiva; no entanto, quando se cria sua própria classificação, tem-se o desenvolvimento indutivo da análise. Secchi (2010) ressalta que a vantagem do desenvolvimento indutivo é a customização de uma tipologia mais adequada aos objetivos da análise.

A grande questão da tipologia apresentada por Bozeman e Pandey (2004) é que o conteúdo (essência) da política altera-se ao longo do ciclo da política pública. Ciclo que pode restringir-se a sete fases principais, de acordo com Secchi (2010, p. 33): 1) identificação do problema; 2) formação da agenda; 3) formulação de alternativas; 4) tomada de decisão; 5) implementação; 6) avaliação; e 7) extinção.

É importante destacar a utilidade do conhecimento do ciclo das políticas públicas para a sua análise estrutural, que ajuda a organizar as ideias, faz com que a complexidade seja simplificada e ajuda políticos, administradores e pesquisadores a criar um referencial comparativo para casos heterogêneos. Porém, dificilmente o ciclo aqui apresentado reflete a dinâmica real ou a vida de uma política pública (SECCHI, 2010).

Outra importante abordagem que complementa o estudo da dimensão do conteúdo das políticas e da dinâmica do processo de implementação da política é a dimensão espacial. Essa dimensão é traduzida como contexto institucional, as políticas públicas se desenvolvem em um cenário político e o conjunto das instituições; de acordo com Secchi (2010), é esse o cenário.

No Brasil, o termo *instituição* tem a conotação de entidade ou organização, como instituição cultural, instituição de ensino superior, instituição religiosa etc. Porém, o termo *instituição* tem outra conotação bem mais ampla na literatura internacional, sendo

considerado como regras formais que condicionam o comportamento dos indivíduos, na escola tradicional. Nessa acepção, tem-se que as instituições são jurisdições (leis), competências (funções) e delimitações territoriais. Já na abordagem do novo institucionalismo ou neoinstitucionalismo, o comportamento dos atores não é totalmente moldado pelas instituições, uma vez que depende do grau de consolidação do aparato institucional; e, as regras informais também são instituições e são essenciais para entender a dinâmica política.

Entende-se por regras informais os hábitos, as rotinas, as convenções, as crenças, os valores, os esquemas cognitivos. Os neoinstitucionalistas consideram que essas variáveis culturais possuem uma forte influência sobre como se desenvolvem as relações sociais e, por consequência, a dinâmica política.

Outra abordagem que deve ser apresentada sobre as políticas públicas sociais é se elas serão universais ou focalizadas. As políticas universais se aplicam a toda a população, sem restrições de qualquer natureza. O Sistema Único de Saúde (SUS) é um exemplo de política universal. Porém, nesse período (1990, década final do século XXI), a orientação, decorrente das recomendações do “Consenso de Washington” que se espalhavam por toda América Latina, era a de conferir prioridade a políticas focalizadas, assim como ampliar a participação do setor privado na provisão dos serviços sociais, em forma de empresa ou organizações não governamentais (ONGs). Mais uma vez, observa-se o distanciamento da política social praticada do modelo universalista previsto na Constituição (SANTOS, 2009).

Diante das diversas tipologias de políticas apresentadas, destacam-se dois tipos de correntes políticas: as focalizadas, defendidas pelos focalistas, e as universais, defendida pelos universalistas. Para os focalistas os programas sociais universalizados, ou seja, bens e serviços sociais essenciais ofertados a toda a população de certa localidade, são caros, ineficientes e geradores de incentivos perversos para a economia - alegam que um desempregado que tenha direito a receber um seguro-desemprego por muito tempo não vai se preocupar em procurar emprego, aumentando a taxa de desemprego global e comprometendo a eficiência alocativa do mercado de trabalho (CAMARGO, 2003).

Contrários a essa visão, têm-se os universalistas, tementes de que a utilização de programas focalizados substituam a garantia de direitos sociais universais, congelando as desigualdades, perpetuando a pobreza e jamais realizando a inclusão. Uma vez que, se ocorrer o fim desses direitos, haverá desproteção daqueles que só escapam da condição de pobres pelo acesso que têm a bens e serviços sociais públicos. Outra consideração que fazem é que a qualidade desses bens e serviços tendem a decair muito, já que o público-alvo tem menor visibilidade e, conseqüentemente, menor capacidade efetiva de vocalizar seus interesses. Esse

grupo considera ainda que a focalização aprofundaria as desigualdades e o *apartheid* social, aumentando a separação entre serviços sociais “para os que podem e os que não podem pagar”, ou ainda a identificação da existência de “privilégios de uma minoria protegida” (SANTOS, 2009; THEODORO; DELGADO, 2003).

3.2 EVOLUÇÃO HISTÓRICA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS SOCIAIS

A partir das abordagens apresentadas, o estudo das políticas públicas se constitui a partir de um problema. Historicamente, a preocupação com a questão social ocorreu nos séculos XVI e XVII, na sociedade mercantilista, no Ocidente, especificamente na Europa Ocidental, quando a preocupação passou a ser algo estatal e os governantes procuraram formas de sanar o problema de pauperização que assolava a civilização da época. Foi então criada a primeira política pública, conhecida como Lei dos Pobres. Na Inglaterra, no reinado de Elizabeth I, quando houve um aumento de circulação de pessoas na Europa, aumentando consequentemente a necessidade de emprego e o número de pobres.

A Lei dos Pobres tinha o papel de auxiliar as pessoas em vulnerabilidade social, obrigando ao trabalho aqueles que apresentavam condições para tanto. Ela também promovia o alívio da situação de miséria, por meio da distribuição de alimentos e de “abonos” (que consistiam de complementação salarial ou da concessão de uma renda mínima), bem como do acolhimento dos pobres em asilos e “casas de trabalho”. Além da Inglaterra, outros países ocidentais adotaram essa lei, que foi considerada pela literatura especializada como a primeira iniciativa governamental voltada à proteção social.

Polanyi (1980) anunciou que, na Revolução Industrial do século XVIII, ocorreu um progresso miraculoso nos instrumentos de produção, que, no entanto, se fez acompanhar de uma catastrófica desarticulação nas vidas das pessoas comuns. A vida das pessoas trabalhadoras se transformou. O sustento de suas famílias dependia de uma nova condição: o assalariamento. Quem não conseguia uma posição no nascente mercado de trabalho ficava excluído da sociedade. É aí que começa a constituir-se o Estado Moderno, instituição fundamental para o aparecimento do que se conhece hoje como “políticas públicas” (SANTOS, 2009).

Conforme Reis (1997), no Brasil as desigualdades têm origem histórica, remontam do período Colonial, de uma agricultura composta por grandes propriedades dedicadas à

monocultura de exportação, resultado de um modelo econômico de crescimento concentrador. Nas fases seguintes, esse padrão de desigualdade acentua-se, tanto no Império quanto no período Republicano.

É nesse período que surgem as oligarquias nacionais e regionais, cuja função era “substituir o poder da metrópole, além de oferecer proteção àqueles que se colocam sob sua tutela, constituindo, assim, um poder político local”. As políticas sociais tinham o objetivo de criar as condições de trabalho que viabilizariam a disponibilidade de mão de obra para as monoculturas. Assim, essas políticas estavam associadas tanto à lógica dos interesses da oligarquia regional quanto à operacionalização do modelo primário exportador (CORBUCCI, 2003, p. 63).

Porém, as políticas sociais ganham impulso e nova configuração quando inicia no Brasil o processo de urbanização e industrialização em 1923, de acordo com a literatura especializada. Nesse ano, foi estabelecida a primeira política pública de previdência social para trabalhadores, por meio do Decreto nº 4.682, conhecido como Lei Eloy Chaves (nome do deputado federal paulista que propôs a Lei). Esse decreto determinava a criação obrigatória, em cada ferrovia do país, de um fundo de aposentadorias e pensões, as Caixas de Aposentadorias e Pensões – CAPs (SANTOS, 2009).

As políticas sociais passaram, assim, a ser prioridade para o governo somente a partir de 1930, quando o Estado converte-se na principal alavanca de modernização, por meio do processo de industrialização. O Estado passa a atuar, de um lado, como Estado empresário, intervindo no mercado como produtor e ofertante de bens e serviços, e, de outro lado, como Estado do bem-estar, procurando absorver as reivindicações populares, integrando-as aos interesses burgueses (REIS, 1997).

No entanto, as transformações na estrutura econômica e social a partir de 1930, aumentou a velocidade da exclusão social que, fortalecida pelas migrações do campo para a cidade, mostrou-se muito superior às gestões de políticas sociais.

Segundo Pinheiro (1995, p. 74), o pacto social que definia o caráter populista do Estado desenvolvimentista era sustentado por políticas sociais, as quais configuravam-se como expressão instrumental do populismo. Seus objetivos eram “proteger o trabalhador assalariado, cooptando-o para conferir sustentação ao regime autoritário, e apoiar a consolidação de grupos sociais com capacidade de demandar novos bens manufaturados nacionais”.

De acordo com Pinheiro (1995, p. 75), na década de 1940 no Brasil, a política social confundia-se com os benefícios trabalhistas estendidos somente aos trabalhadores urbanos.

Estabilidade no emprego, férias remuneradas, indenização por demissões, salário-mínimo, jornada de trabalho de 48 horas, equivalência de trabalho entre mulheres e homens, desenvolvimento do sistema previdenciário e de saúde faziam parte do rol de benefícios oferecidos pelo Estado para embarcar a classe média urbana no projeto de desenvolvimento.

As políticas públicas que produzem mudanças estruturais e culturais é que fariam com que a sociedade desse um salto, saindo dessa condição de vulnerabilidade social, mas levaria tempo para que ocorressem tais mudanças e, de fato, a fome e a miséria não têm esse tempo, pois elas matam o ser em todos os sentidos (físico, orgânico, psíquico, social, cultural, político). Pereira (2008, p. 16) afirma que, nas últimas décadas (1970, 1980, 1990), “a política social se transformou num campo minado de conflito de interesses e práticas experimentais (voluntaristas)”. Desse modo, decisões como cortes nos gastos sociais, o desmonte dos direitos sociais, a desqualificação das instituições de bem-estar, o questionamento do caráter público da política, o desprezo pelos pobres, entre outros atentados contra um legado de conquistas construído pelos movimentos democráticos entre os anos 1945 e 1975, não podem ser tratados com neutralidade.

Nas décadas de 1960 e 1970, as políticas públicas concentradoras de renda visavam aumentar o poder de compra da classe média, uma vez que o modelo de desenvolvimento estava baseado no mercado interno. Nesse sentido, as políticas sociais se tornam instrumentos utilizados para ampliar o mercado interno (CORBUCCI, 2003; PINHEIRO, 1995).

Arbache (2003, p. 15) afirma que:

[...] as políticas públicas do período não visaram estimular a inclusão dos pobres aos mercados. Acreditava-se que o crescimento da economia iria beneficiar os pobres através do efeito transbordamento. Uma vez que os mercados de bens, serviços e habitação crescessem para atender a classe média, os pobres seriam beneficiados por meio do aumento da demanda de mão-de-obra assalariada, economias de escala e externalidades. Um velho jargão foi largamente utilizado nos anos 60 e 70 para simbolizar a visão dominante sobre a relação entre mercados e pobreza: “deve-se primeiro fazer o bolo para depois distribuí-lo”. Naquela altura, as ações de combate à pobreza eram localizadas e procuravam atender às demandas emergenciais através de medidas essencialmente compensatórias.

De acordo com Kuznets (1955), as medidas compensatórias levariam na sua análise a uma representação de curva em U invertida, em que no curto prazo, o crescimento econômico seria acompanhado de um aumento na desigualdade de renda e que, no longo prazo, esse movimento seria invertido. O modelo de Kuznets se fundamenta na transição da população do

setor agrícola para o não agrícola, onde, nos primeiros estágios do desenvolvimento, existe uma concentração da renda até um determinado ponto em que passa a ocorrer uma melhor distribuição desses rendimentos. Para realizar sua pesquisa, Kuznets trabalhou os dados de Estados Unidos, Inglaterra e Alemanha entre os séculos XIX e XX. Ao comparar mais países, o autor percebeu que a estrutura da renda secular é muito mais desigual nas nações subdesenvolvidas do que nas de crescimento mais avançado.

Diante desse contexto, Pinheiro (1995) corrobora que a concentração inicial criaria uma poderosa demanda que provocaria a consolidação e o desenvolvimento industrial de bens de consumo duráveis; assim, as medidas compensatórias teriam, de acordo com Tavares (2010), um grande efeito multiplicador sobre o restante da economia, incrementando o nível de emprego e de atividades dos outros setores. Sendo assim, de acordo com essa teoria, a política econômica apoiava-se na ideia de que, primeiro, deve haver crescimento da riqueza para, depois, ocorrer repartição entre os diferentes segmentos sociais.

Porém, ao fim da década de 1960 e início de 1970, o Brasil, mesmo experimentando taxas de crescimento do PIB absolutamente elevadas, num período que ficou conhecido com “Milagre Econômico”, não teve seus indicadores de pobreza diminuídos. Constatou-se, ao contrário, um processo de concentração de rendas associado ao elevadíssimo crescimento dos retornos à educação e ao aumento dos retornos do capital (ARBACHE, 2003).

A inserção das classes médias colocava-se como uma questão operacional para a viabilidade do modelo econômico baseado no mercado interno e para a sustentação do modelo político autoritário. As políticas sociais, dessa forma, operavam como instrumentos utilizados pelo Estado para promover essa inserção (PINHEIRO, 1995, p. 75).

O crescimento da intervenção do Estado nas áreas sociais e econômicas levou ao agigantamento da máquina estatal, principalmente em decorrência da expansão de órgãos e programas de fomento regional durante as décadas de 1970 e 1980. Apesar desse crescimento, a máquina estatal é fraca e controlada por grupos corporativos ligados ao setor empresarial ou à classe trabalhadora. Esses grupos, incrustados na estrutura burocrática do Estado, direcionam as políticas sociais e econômicas em prol de seus interesses, contribuindo para a crise fiscal do Estado e criando enormes distorções nas políticas sociais (CORBUCCI, 2003).

A década de 1980 foi palco de crescentes dificuldades econômicas e agravamento de problemas das finanças públicas. As políticas públicas foram dominadas pela crise da balança de pagamentos (resultante da crise do petróleo e da crise do México de 1982) e pela explosão inflacionária e quase nada se fez para combater a pobreza. As campanhas de combate à pobreza se concentraram em programas como os de distribuição de cestas básicas e de leite.

Nesse contexto inflacionário, uma política mais eficaz antipobreza que se poderia empreender seria a estabilização inflacionária, uma vez que os pobres são os mais expostos aos riscos e efeitos adversos da inflação devido à sua incapacidade de se protegerem, resultante do baixo poder de barganha e/ou de mercado para indexarem as suas rendas ou por não terem acesso aos mecanismos de proteção financeira (ARBACHE, 2003).

O marco da política social está na Constituição Federal de 1988, conforme aborda Vianna (1998), realizando questionamentos sobre o modelo adotado pelo Brasil:

A Constituição Brasileira de 1988 consagrou a expressão Seguridade Social, até então oficialmente inexistente, para consignar um padrão de proteção social que queria ser abrangente e redistributivo, de certa forma coroando um ciclo de críticas e debates que, desde fins dos anos 70 se desenvolvera em torno da Previdência. Na agenda da transição para a democracia, as políticas sociais se revestiram de um caráter salvacionista – expresso no *slogan* adotado pelo primeiro governo da Nova República, o “tudo pelo social”, para elas convergindo o “ímpeto reformista” do momento. O conceito de seguridade, a universalidade da cobertura e do atendimento, a uniformidade dos benefícios, a seletividade e a distributividade da proteção, a irredutibilidade dos valores pagos, a equidade na forma de participação no custeio, a diversificação da base de financiamento, o envolvimento da comunidade nas decisões e o caráter democrático e descentralizado da gestão foram princípios inscritos na Carta que, sem dúvida, responderam aos anseios mudancistas manifestos por vários segmentos da sociedade. Pode-se afirmar assim que o Brasil fez a sua reforma à inglesa, eliminando os fundamentos *bismarckianos* de um sistema montado nos anos 30 com as características segmentares do alemão. Contudo, a despeito das britânicas intenções reformistas e da proposta *beveridgeana* sancionada constitucionalmente, o modelo brasileiro de proteção social vem se tornando, na prática, cada vez mais “americano”. Pois, ainda que formalmente universais e imaginadas como indutoras de cidadania, as provisões públicas se resumem [destaca a autora] a poucos benefícios para os pobres, enquanto ao mercado cabe a oferta de proteção àqueles cuja situação permite a obtenção de planos ou seguros privados (VIANNA, 1998, p. 130).

No modelo de Estado que surge a partir do ajustamento econômico, a função das políticas sociais passou a ser “amortecer os impactos dos altos custos do ajuste junto às classes mais baixas”.

Apenas em 1994, governo Itamar Franco, a inflação começou a diminuir, trazendo um sensível efeito sobre a renda dos pobres. Os dados apresentam que, após a introdução do Plano Real, houve significativa redução da pobreza. Ocorreu o efeito-renda que levou, no período, a um aumento da demanda de consumo por bens duráveis e não duráveis por parte das classes mais baixas.

Segundo Arbache (2003), o período de 1990 (governo Collor) a 1998 (governo FHC) é marcado por tímidas ações ativas de combate à pobreza. Nesse período, a política se

concentrou na estabilização inflacionária e nas reformas do Estado, na privatização e na desregulamentação dos mercados. Dessa forma, a introdução de políticas neoliberais era vista como condição para a redução da pobreza e para a promoção do crescimento. A premissa era a de que a pobreza seria combatida por medidas econômicas de caráter horizontal, geral, que dariam maior eficiência aos mercados, barateando os preços, elevando a qualidade dos produtos e, supostamente, favorecendo os mais pobres através da criação de novos postos de trabalho. No entanto, analistas consideram que, na década de 1990,

[...] as políticas sociais foram condicionadas pela combinação de fatores macroeconômicos e políticos, que resultaram na configuração de uma agenda pautada por cinco diretrizes básicas: universalização restrita, privatização da oferta de serviços públicos, descentralização da sua implementação, aumento da participação não-governamental na sua provisão e focalização sobre a pobreza extrema em algumas áreas da política social. Essa agenda comportava reformas de orientação geral liberalizante, em termos da concepção, implementação e gestão das políticas em várias áreas da proteção e do bem-estar social. Resultantes do embate de forças políticas e ideológicas presentes tanto na disputa entre os setores público e privado como intra-setores públicos, as reformas impuseram um caráter pró-mercado às políticas sociais brasileiras, em detrimento do princípio público e universalizante que está na base do capítulo constitucional relativo à ordem social (IPEA, 2007, p. 8).

Nesse contexto, de 1988 até os dias atuais, a política social brasileira se tornou um composto de medidas e ações universalistas, como a Saúde e a Educação Fundamental, com outras de caráter meritocrático, os programas contributivos da previdência social, bem como os programas focalizados em alguns segmentos da população, o Bolsa Família e o Benefício da Prestação Continuada, sem que haja uma efetiva complementaridade entre esses dispositivos (SANTOS, 2009).

Os investimentos sociais, segundo Santos (2009), permaneceram submetidos às políticas de ajuste macroeconômico e foram, em grande parte, redirecionados para programas sociais focalizados. Ou seja, os programas ou políticas sociais foram direcionados para um segmento específico da população-alvo, como os mais pobres, os portadores de deficiências, os idosos ou qualquer outro grupo delimitado segundo critérios definidos pela política social.

Segundo Theodoro e Delgado (2003), a política social brasileira não pode perder a referência à âncora constitucional, que tem por base uma perspectiva universalista e inclusiva.

Constata-se que, apesar de a política social ser composta de medidas e ações universais, estas variam bastante de um dado período para outro. Como abordaram Castro e

Cardoso Jr. (2005) em sua pesquisa sobre o gasto social do governo federal de 1988 a 2002, no primeiro mandato de FHC (1995 a 1998), o gasto social teve um crescimento positivo de 22%. Esse movimento significou uma maior representação do gasto social na relação com o PIB, mas esses mesmos gastos tiveram uma queda de 1% no final do segundo mandato (2002). A queda pode ser justificada pela instabilidade econômica mundial gerada pelas crises do Leste Asiático e da Rússia, em 1998, levando o governo a adotar uma série de medidas na política econômica que teve como consequência redução no ritmo de crescimento do PIB e aumento da taxa de desemprego, e, conseqüentemente, quebra da tendência à ampliação dos gastos sociais, chegando em 1999 ao decréscimo real de 4%.

Outra importante consideração apresentada por Abarche (2005, p. 16) e que resume o período anterior à análise proposta neste trabalho:

As políticas de combate à pobreza no Brasil nas últimas décadas estiveram, pois, assentadas mais no que se entende por políticas compensatórias e assistencialistas que em políticas sustentáveis. Talvez o caso mais representativo das políticas sociais do período sejam os programas dirigidos aos efeitos da seca do nordeste na fome e pobreza, que, ao longo de muitas décadas, nunca criaram alternativas sustentáveis para o problema. Esse fenômeno parece estar ligado ao uso político das medidas assistencialistas que foram e ainda são utilizadas em proveito próprio, dando origem à inúmeras formas de corrupção e exploração da pobreza.

Barros, Henriques e Mendonça (2000) defendem que as políticas de redução da pobreza não devem basear-se apenas no crescimento e argumentam que a erradicação da pobreza requer o desenho de políticas que priorizem a redução da desigualdade. De acordo com Dias (2006), as políticas de geração de emprego e de renda justificam-se de várias maneiras, isso porque o processo de acumulação capitalista atrela-se à dinâmica social, marcada por avanços e por retrocessos, o que implica a constituição de determinados tipos de sociedades, de homens e de relações de produção. Ian Gough (2003¹ *apud* PEREIRA, 2008, p. 17) afirma que a política social só terá sentido se for controlada pelas classes dominadas e funcionar como meio para satisfação das necessidades sociais, e não das necessidades do capital, como atualmente é utilizada.

Offe (1991) aborda essa questão quando esclarece que o Estado social serviu como a mais importante fórmula de paz para as democracias capitalistas desenvolvidas no período

¹ GOUGH, I. *Capital global, necesidades básicas y políticas sociales*. Madrid; Buenos Aires: Niño y Dávila, 2003

iniciado a partir da Segunda Guerra Mundial. No início, consistia no apoio da estrutura estatal em proporcionar assistência e apoio (financeiro ou em serviços) aos cidadãos que caíssem em miséria ou sofressem riscos especiais, característicos das sociedades de mercado. Tal ajuda é posta à disposição com base em direitos legítimos, assegurados aos cidadãos. Também ressalta que o Estado social se baseia no reconhecimento do papel formal dos sindicatos, tanto nas negociações coletivas entre o capital e o trabalho, como no processo de formação da vontade política. Considera, portanto, esses elementos como estruturais do Estado de bem-estar, que limitam e abrandam o conflito de classes, como compensação das relações assimétricas entre o capital e o trabalho, e, por consequência, como superação das causas dos conflitos destrutivos e contradições do Estado pré-social ou do capitalismo liberal. O autor resume que durante todo o período pós-guerra, o Estado social foi celebrado como a solução política para as contradições sociais.

Segundo Abarche (2005), diante do contexto apontado anteriormente, dois pontos têm sido levantados nos âmbitos acadêmico, governamental e das organizações não-governamentais: primeiro, a necessidade de desenhar e empreender uma nova geração de políticas sociais que tenham efeitos permanentes e sustentáveis sobre a pobreza, e, segundo, a necessidade de integrar políticas e projetos que tenham efeitos compensatórios àqueles que têm efeitos permanentes na renda dos pobres. Mediante essas observações é que apareceram as propostas de bolsa-escola, microcrédito, cooperativismo, associativismo, ações contra a fome, reforma agrária, reforma fundiária urbana e treinamento profissional. Estas são propostas que representam uma forte mudança de posição em relação às políticas anteriores, conforme será apresentado a seguir.

3.3 TRAJETÓRIA RECENTE DOS PROGRAMAS ASSISTENCIAIS E DE COMBATE À POBREZA

Nesta seção, pretende-se descrever o contexto político e econômico em que foram implantadas as políticas e programas sociais de combate à pobreza da década de 2000 e apresentar a análise dos impactos regionais e municipais de tais políticas e programas em diversos períodos por diversos pesquisadores, com intuito de estabelecer uma conexão com os principais pontos abordados e investigados em tais pesquisas.

De acordo com Barros, Corseuil e Leite (2000), um dos principais determinantes do nível de pobreza numa sociedade é como os recursos humanos são usados e remunerados. Ao comparar a situação social do Brasil no início da década de 2000 com a de outros países da América Latina afetados por processos de ajuste fiscal, observa-se que o Brasil dispõe de mais instrumentos de proteção às classes mais desfavorecidas da população, frente a essas iniciativas. Outro relevante ponto é que a distribuição é feita de forma democrática, já que a verba de um modo geral é repassada diretamente para as pessoas, sem a intermediação de lideranças políticas. Nesse período, constatou-se um aumento na expectativa de vida e significativo crescimento da alfabetização, conforme visto no capítulo anterior, demonstrando como são importantes tais programas para a população que não tem condições de buscar por si só o desenvolvimento e muito menos dar suporte ao crescimento econômico do país.

Diante das desconfianças que precederam a eleição de Lula, presidente do Brasil, o novo governo comprometeu-se com as chamadas reformas estruturais. Dessa forma, no caso da política econômica em geral, essa mensagem foi vista como sinal de continuidade em relação às reformas, incompletas, de 1995 a 2002. Esse compromisso se traduziu em: 1) envio ao Congresso da proposta de Reforma Tributária; e 2) encaminhamento, em paralelo com a Reforma Tributária, da proposta de reforma da Previdência Social.

Em relação à Previdência Social, a proposta se concentrou no regime dos servidores públicos e contemplou os seguintes elementos: taxação, através de alíquota contributiva, dos servidores inativos, com a mesma alíquota dos ativos, ressalvado um limite mínimo de isenção; antecipação, para todos os funcionários da ativa (inclusive aqueles já empregados), da idade mínima para aposentadoria integral de 60 anos para os homens e 55 para as mulheres, prevista apenas para os novos entrantes na Emenda Constitucional nº 20, de 1998; e definição do mesmo teto de benefícios do INSS para os benefícios dos novos entrantes, com a possibilidade de criação de fundos de pensão para a complementação da aposentadoria a partir desse limite (GIAMBIAGI, 2005b).

Conforme Giambiagi (2005b), as variáveis econômicas relacionadas ao nível de atividade e aos preços tiveram resultados mistos nos primeiros anos da gestão Lula. Após o efeito negativo da alta dos juros, o PIB sofreu uma contração de 0,2% em 2003, e o desempenho melhorou progressivamente no contexto de uma redução gradual dos juros nominais e reais. Dessa forma, tanto o consumo como o investimento foram estimulados, permitindo uma expansão maior do PIB, atingindo 5,7% em 2004, mesmo associado a uma taxa desfavorável da taxa de desemprego, medida pelo novo conceito do IBGE, que passou de 11,7%, em 2002, para 12,3% em 2003.

De acordo com Mantega (2005), considerando todo esse contexto, o governo Lula assumiu o compromisso público de reduzir a pobreza, as desigualdades sociais e as desigualdades regionais brasileiras. O primeiro instrumento proposto para enfrentar e diminuir as desigualdades, aumentando a inclusão social, é o de garantir o crescimento sustentável, pois este é capaz de gerar empregos, sendo considerado uma arma poderosa de redução da pobreza, desde que a renda e a riqueza produzidas sejam bem distribuídas socialmente. Outra consideração é que o crescimento sustentável eleva a arrecadação tributária, proporcionando ao Estado os meios para ampliar sua atuação econômica e social. Porém, é necessário que o crescimento seja alto e continuado.

Antes de chegar ao poder, o Partido dos Trabalhadores elaborou um documento que complementava seu programa econômico conhecido como “Fome Zero”, que propunha em seu teor:

- Adotar um piso de US\$ 100 para o salário mínimo e o piso previdenciário (p. 85), o que, na época, correspondia a um acréscimo nos gastos públicos de 2% do PIB.
- Conceder benefícios previdenciários de 1 salário mínimo aos trabalhadores não contribuintes do INSS do meio urbano, estimando-se explicitamente que “o efeito decorrente da inclusão dessa nova massa de indivíduos na Previdência poderá provocar um aumento da ordem de 2% do PIB na despesa de benefícios”(p. 86), cabendo destacar que essa despesa se somaria àquela citada antes.
- Na tabela que definia os usos e fontes - financiar o “Fome Zero” através de um sistema de cupons de alimentação com custo estimado no próprio documento em aproximadamente 1,7% do PIB, com “recursos do Tesouro e da assistência social” (p. 101), o que significava na prática, em se tratando de um novo programa, um aumento de gastos nesse montante, sem fonte de recursos asseguradas. (GIAMBIAGI, 2005, p. 107).

No período de trinta anos, de acordo com Rocha (2005), a pobreza, analisada como insuficiência de renda no Brasil, caiu de forma significativa, declinando na proporção de 68,4%, em 1970, para 20,7% em 2002. Porém, segundo esse autor, esses efeitos poderiam ter sido mais favoráveis, principalmente, em função do volume de riqueza produzida no país, ou seja, a pobreza poderia, teoricamente, ter sido erradicada, enquanto insuficiência de renda. Justifica-se essa involução da pobreza ao fato de diversos programas de transferência de renda terem sido criados desde a segunda metade da década de 1990 juntamente com os benefícios previdenciários, como mecanismos que viabilizaram a estabilização dos índices de pobreza face à evolução adversa do mercado de trabalho no início dos anos 2000 (ROCHA, 2005).

As políticas sociais visando atender a concepção de sustentabilidade foram denominadas de nova geração de políticas sociais, de acordo com Arbache (2003), e são descritas conforme segue:

Cadastro Único de Programas Sociais: uma das causas da falta de focalização e baixa eficiência das políticas é a falta de identificação dos pobres e das suas necessidades. Visando resolver esse problema, concebeu-se a criação de um banco de dados das famílias pobres. O Cadastro Único de Programas Sociais foi criado em meados de 2001 e reúne mais 19 milhões de famílias inscritas (BRASIL, 2011). O Governo Federal, por meio de um sistema informatizado, consolida os dados coletados nesse cadastro único. A partir daí, possibilita ao poder público formular e implementar políticas específicas, que possam contribuir para a redução das vulnerabilidades sociais a que essas famílias estão expostas e desenvolver suas potencialidades. O cadastro funciona como um mecanismo de gerenciamento e controle das políticas sociais, como bolsa-escola, vale-gás, bolsa-alimentação, bolsa-família.

Projeto Alvorada: lançado pelo governo FHC, constituiu uma estrutura integrada de políticas de combate à miséria, sendo considerado um marco conceitual nas políticas sociais no Brasil. Foi criado em 2000 como uma ação coordenada de vários ministérios e órgãos públicos federais, utilizando recursos exclusivos do Tesouro Nacional, tendo como missão reforçar e intensificar o gerenciamento de ações para reduzir as desigualdades regionais por meio da melhoria das condições de vida da população dos Estados que apresentavam IDH inferior a 0,5. Foram beneficiados Acre, Alagoas, Bahia, Ceará, Maranhão, Pará, Paraíba, Pernambuco, Piauí, Rondônia, Rio Grande do Norte, Sergipe e Tocantins. O projeto previu investimentos em construção, reforma e ampliação de escolas de ensino médio, aquisição de equipamentos, mobiliários e material didático, além da capacitação de docentes, cujas metas compreendem o atendimento a 1,5 milhão de alunos de escolas públicas dos Estados participantes. Inicialmente sob a orientação da Secretaria de Educação Básica, do Ministério da Educação, em setembro de 2007 a gestão dos 47 convênios do Projeto Alvorada foi transferida para o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), conforme Portaria Normativa Gab/Ministro/MEC nº 37.

Comunidade Solidária: de acordo com Peliano, Resende e Beghin (1995), essa comunidade nasceu, cresceu e amadureceu a partir de uma experiência brasileira e inédita que emergiu no início de 1993 com o Conselho Nacional de Segurança

Alimentar (Consea). O Consea inaugurou uma nova era, colocando na agenda do presidente da República a questão do combate à fome e à miséria como prioridade nacional. Introduziu os princípios de parceria, solidariedade e descentralização como eixos norteadores da ação do governo federal. Sempre defendeu a articulação das ações públicas como a melhor estratégia para o enfrentamento das grandes carências sociais. Dentro desse contexto, foi criado em 1995 o Conselho da Comunidade Solidária, com base na constatação de que a sociedade civil contemporânea se apresenta como parceira indispensável do governo no enfrentamento da pobreza e exclusão social. Esse Conselho passou a atuar em três grandes frentes: adotando medidas para o fortalecimento da sociedade civil, desenvolvendo a interlocução política sobre temas sociais com diversos atores e criando programas inovadores. A Comunidade Solidária inaugurou um processo inédito de mobilização social no Brasil articulando recursos de todos os tipos, intelectuais e financeiros, provenientes do Estado, da iniciativa privada e de ONGs. Essa Comunidade compõe-se de vários programas, como o Programa Alfabetização Solidária, que tem o objetivo de reduzir as alarmantes taxas de analfabetismo que ainda vigoram em muitas regiões do Brasil, e o Programa de Artesanato Solidário, que tem como objetivo revitalizar, como alternativa de renda, o artesanato tradicional. Ouvindo as comunidades artesanais, suas reivindicações e sugestões, são traçados planos de trabalho para apoiar o que já fazem e ampliar o número de pessoas envolvidas, respeitando as peculiaridades e as demandas locais. O projeto estimula a formação e o fortalecimento de organizações associativas, o aprimoramento, a divulgação e a comercialização da produção, tendo como objetivo inserir as pessoas nos mercados (ABARCHE, 2003).

Comunidade Ativa: considerada uma estratégia inovadora de combate à pobreza e de promoção do desenvolvimento no país. Foi lançada em 1999, apostando no desenvolvimento local, integrado e sustentável como alternativa para reduzir os problemas sociais e econômicos de localidades mais pobres. Considerou-se novidade do programa a decisão pela própria população sobre as ações de desenvolvimento, rompendo, dessa forma, as práticas assistencialistas e a imposição de programas de redução da pobreza. Essa comunidade é coordenada pela Secretaria Executiva do Programa Comunidade Solidária. Todos, governo federal, governos estaduais, prefeituras, iniciativa privada e entidades não governamentais, executaram ações respeitando a realidade de cada município. Para iniciar o projeto, ocorreu a

capacitação de lideranças locais, que realizaram o diagnóstico de problemas, obstáculos a serem vencidos e vocações da localidade. Com base nessa agenda local, preparou-se um fórum formado por diversos setores sociais, onde foi realizada a negociação entre a oferta de programas (federais, estaduais e municipais) e as demandas locais. Por último, é realizado o Pacto de Desenvolvimento Local, assinado por todos para o cumprimento de metas e prazos (ARBACHE, 2003).

Proger, Pronaf e Planfor: O Programa de Geração de Emprego e Renda (Proger) é um conjunto de linhas de crédito para financiar quem quer iniciar ou investir no crescimento de seu próprio negócio, tanto na área urbana quanto na área rural. O Proger Urbano, o Proger Rural e o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) têm por objetivo gerar e manter emprego e renda para a população. Trata-se de dinheiro originário do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) e sua aplicação obedece às prioridades definidas pelas Comissões Estaduais e Municipais de Emprego. O Proger prevê não só crédito, mas, também, capacitação gerencial dos beneficiários, acompanhamento e assistência técnica. Essas ações são importantes para a permanência dos empreendimentos no mercado. O Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador (Planfor), iniciado em 1995, é um dos mecanismos da Política Pública de Trabalho e Renda, no âmbito do FAT. O FAT patrocina diversos tipos de ações destinadas a gerar trabalho e renda, melhorar as condições de acesso ou permanência no mercado de trabalho e proteger pessoas desempregadas por meio dos seguintes programas: seguro-desemprego, intermediação de mão de obra, pagamento de abonos salariais, investimentos produtivos, crédito popular, informação sobre o mercado de trabalho e qualificação profissional (esta por meio do Planfor).

Plano Nacional de Qualificação Profissional (PNQ – 2004-2007): o governo federal (Lula), por meio do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), propôs o Plano de Qualificação Profissional (PNQ) – Plano Plurianual 2004–2007, que foi implantado nos Estados e nos municípios por meio dos Planos Estaduais e Territoriais de Qualificação (PlanTeQ's). O PNQ apresenta a seguinte proposição: promover o desenvolvimento com inclusão social, agregando, para isso, estratégias de geração de trabalho e de renda com a política de desenvolvimento econômico. A qualificação profissional é indicada como elemento de inclusão social do trabalhador, orientando para a promoção de um outro contrato social, com base na democratização das relações de trabalho, sendo a economia solidária, o cooperativismo e o crédito

facilitado os elementos dessa política. A proposta tem como eixo a integração e qualificação social e profissional, com uma estratégia de integração de política de emprego, trabalho e renda, educação e desenvolvimento. O desafio do PNQ é promover o empoderamento dos espaços públicos e da gestão participativa e de controle social (BRASIL, 2003² apud DIAS, 2006, p. 6-7).

Bolsa Escola: foi concebida no final dos anos 1980, por Cristovam Buarque, da Universidade de Brasília, e José Márcio Camargo, da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, como um projeto inovador de combate sustentável à pobreza. Tendo como objetivo quebrar o círculo vicioso da pobreza oferecendo oportunidades para as camadas de renda mais baixas da população por meio da educação. O fundamento do projeto é a criação de um incentivo financeiro para as famílias pobres matriculem e manterem as suas crianças e adolescentes na escola. A permanência dessas crianças na escola é monitorada e a constatação de frequência abaixo do nível estipulado implica perda do benefício. A sua implantação iniciou em 1995 no Distrito Federal, para depois se espalhar por outros Estados, tornando-se, em 2001, um programa de âmbito federal. O programa Bolsa Escola foi incorporado ao Bolsa Família, no qual o governo da época pretendeu condicionar o seu pagamento com outras ações por parte da família, como o atendimento a pré-natal por parte das mulheres grávidas, atendimento a campanhas de vacinação infantil e atendimento a cursos profissionalizantes por parte dos adultos desempregados.

Programa Fome Zero: uma iniciativa do Instituto Cidadania, entidade independente e apartidária fundada por Luis Inácio Lula da Silva. O projeto teve início em meados do ano 2000 e reuniu uma equipe com mais de cinquenta pesquisadores e colaboradores, entre os maiores especialistas do Brasil em políticas sociais, alimentação, nutrição e saúde. Nesse programa foram apresentados três conjuntos de políticas articuladas entre si, tendo como foco a segurança alimentar, garantindo a todos os brasileiros acesso à alimentação e à saúde em termos de quantidade, qualidade e regularidade. São eles: (i) políticas estruturais voltadas para as causas profundas da fome e da pobreza; (ii) políticas específicas voltadas para atender diretamente as famílias no que se refere ao acesso ao alimento; e (iii) políticas locais que podem ser implantadas por prefeituras e pela sociedade. O Fome Zero atua a partir de quatro eixos articuladores: Acesso aos

² BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. *Plano Nacional de Qualificação – PNQ, 2003-2007*. Brasília, DF: TEM, jul. 2003. p. 12.

alimentos, Fortalecimento da agricultura familiar, Geração de renda e Articulação, mobilização e controle social. O eixo Acesso aos alimentos (eixo 1) contém programas e ações de transferência de renda, alimentação e nutrição e acesso à informação e educação. O eixo Fortalecimento da agricultura familiar (eixo 2) busca o desenvolvimento de ações específicas na agricultura familiar, promovendo a geração de renda no campo e o aumento da produção de alimentos para o consumo. O eixo Geração de renda (eixo 3) incentiva a economia solidária e desenvolve qualificação da população de baixa renda no sentido de contribuir para a sua inserção no mercado de trabalho. O eixo Articulação, mobilização e controle social (eixo 4) tem como proposta estimular a sociedade a firmar parcerias com o governo federal para realização de campanhas de combate à fome e de segurança alimentar e nutricional. No Quadro 2 estão relacionados os programas que atualmente são executados pelo programa Fome Zero.

Quadro 2 – Eixos de atuação do Programa Fome Zero

Eixos	Programas
1. Acesso aos alimentos	<ol style="list-style-type: none"> 1. Bolsa Família 2. Alimentação Escolar (PNAE) 3. Alimentos a grupos e populações específicos 4. Cisternas 5. Restaurantes populares 6. Bancos de alimentos 7. Agricultura urbana/Hortas comunitárias 8. Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional (Sisvan) 9. Distribuição de vitamina A 10. Distribuição de ferro (Saúde de Ferro) 11. Alimentação e nutrição de povos indígenas 12. Educação alimentar, nutricional e para consumo 13. Alimentação saudável/promoção de hábitos saudáveis 14. Alimentação do trabalhador (PAT)
2. Fortalecimento da agricultura familiar	<ol style="list-style-type: none"> 1. Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) 2. Garantia-Safra; Seguro da Agricultura Familiar 3. Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA)
3. Geração de renda e articulação	<ol style="list-style-type: none"> 1. Qualificação social e profissional 2. Economia solidária e inclusão produtiva 3. Consórcio de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local (Consad) 4. Organização produtiva de comunidades 5. Desenvolvimento de cooperativas de catadores 6. Microcrédito produtivo orientado
4. Mobilização e controle social	<ol style="list-style-type: none"> 1. Casa das Famílias – Centro de Referência de Assistência Social (Cras) 2. Mobilização social e educação cidadã 3. Capacitação de agentes públicos e sociais 4. Mutirões e doações 5. Parcerias com empresas e entidades 6. Controle social – conselhos da área social

Fonte: Elaboração própria a partir de Brasil (2011).

O esforço dos programas e das políticas adotadas para o combate à pobreza devem proporcionar acesso a ativos, como a educação e qualificação, de forma que aumente a produtividade dos pobres e conseqüentemente seu desempenho nos mercados. A seguir é tratada a questão do mercado de trabalho e as políticas sociais.

3.4 POLÍTICAS SOCIAIS E ESTRUTURAÇÃO DO MERCADO DE TRABALHO

Pretende-se nesta seção descrever as principais políticas sociais e de demanda e oferta no mercado de trabalho como componentes da estratégia de governo para a redução da pobreza e melhoria na qualidade vida dos cidadãos.

Pochmann (2008) considera que a intervenção social no mercado de trabalho é relativamente nova na história do capitalismo. Sua origem se encontra no último quartel do século XIX, quando a partir da Alemanha de Bismark, tornaram-se relevantes medidas direcionadas ao enfrentamento dos riscos decorrentes do exercício do trabalho, tais como acidente, invalidez, desemprego, entre outras. Porém, quando se difundiram os compromissos em torno do pleno emprego nas economias centrais é que as políticas sociais se tornaram mais comuns, a partir da Grande Depressão, em 1929.

Desse modo, o autor considera que as políticas sociais passaram a seguir dois vetores principais. O primeiro vetor são as ações voltadas à redução de mão de obra dependente do funcionamento do mercado de trabalho, ou seja, aconteceu o ajuste do padrão de emprego da PEA às novas demandas civilizadoras da sociedade urbana industrial, permitindo o abandono das condições de trabalho prevaletentes da sociedade agrária. Nesse contexto, a política social regulou a faixa etária de entrada e saída da mão de obra no mercado de trabalho. O segundo vetor está relacionado às medidas de ampliação e regulação do nível de emprego propriamente dito. Portanto, a partir da compreensão de que o mercado de trabalho urbano-industrial funcionava por meio de segmentos ocupacionais, foram implementadas políticas sociais voltadas para a regulação do piso de remuneração, a definição da jornada máxima de trabalho, entre outras (POCHMANN, 2008).

Além da estratégia de adoção de políticas sociais que protegessem os desfavorecidos e regulassem o mercado de trabalho a favor dos trabalhadores, outras estratégias políticas são adotadas com a finalidade da promoção do bem-estar social. A quebra do assistencialismo se dará quando o indivíduo encontra ambiente para desenvolver suas capacidades e consegue a almejada sustentabilidade. O homem no ambiente em que vive e atua deve ser capaz de gerar a própria renda. A renda, portanto, pode ser proveniente da capacidade humana em gerar seu próprio sustento pela força de seu trabalho ou ainda pela administração de posses e/ou riquezas que frutificam, através de investidas em trabalhos de outros, bons rendimentos. A geração de renda requer do indivíduo capacidades e liberdades que são conquistas

provenientes do meio em que vive. Logo, a garantia prática disso são quesitos importantes para o desenvolvimento pleno do ser, no aspecto político, social e econômico.

Conforme Barros *et al.* (2004), no Brasil, três quartos da renda das famílias são provenientes do trabalho e mais da metade das famílias brasileiras têm o trabalho como sua única fonte de renda. Sendo assim, o funcionamento do mercado de trabalho desempenha um papel fundamental na determinação do crescimento, pobreza e desigualdade de renda no país.

Tendo como principal fonte de renda o trabalho, o aumento da renda estará vinculado à remuneração que se consegue no mercado de trabalho. Segundo Barros *et al.* (2004), a remuneração depende de três fatores: 1) grau em que família deseja ou consegue utilizar seus membros em idade ativa em atividades econômicas; portanto, a remuneração depende das taxas de participação e desemprego; 2) produtividade dos membros ocupados; e 3) poder de barganha dos trabalhadores. Merece destaque o fator produtividade do trabalho, que será determinado pela interação dos trabalhadores com as características dos postos de trabalho. Quanto mais qualificados os trabalhadores, maior a sua produtividade. Além do mais, a produtividade depende da natureza dos postos de trabalho, uma vez que os avanços tecnológicos e o uso mais intensos de outros insumos variáveis e fixos elevam a produtividade do trabalho. Resumindo, a produtividade do trabalho é determinada pela qualificação dos trabalhadores e pela qualidade dos postos de trabalho.

Portanto, um ponto de convergência das iniciativas das políticas públicas está no trabalho e nas formas alternativas de geração de trabalho e de renda que podem emergir à margem do trabalho *versus* emprego *versus* garantias trabalhistas. Isso porque as políticas de trabalho e de renda procuram fomentar iniciativas individuais ou coletivas por meio do autonegócio, de cooperativas populares e da livre-iniciativa (DIAS, 2006.)

Há, portanto, políticas de emprego voltadas diretamente ao mercado de trabalho. Tais políticas destinam-se a agir tanto sobre a oferta de trabalho quanto sobre a demanda de trabalho. Essas políticas podem ser divididas como passivas e ativas (BARBOSA; MORETTO, 1998).

As políticas passivas visam reduzir a oferta de trabalho disponível no mercado por meio de medidas como o seguro-desemprego, a aposentadoria antecipada e o incentivo à permanência de jovens no sistema escolar. As políticas ativas buscam alterar tanto o perfil da oferta de trabalho como ampliar o número de vagas oferecidas pelo setor público e privado. Como exemplo de políticas ativas que estimulam a demanda de trabalho, têm-se: criação de emprego por meio de frentes de trabalho; redução da jornada de trabalho; subsídio às contratações do setor privado; e oferta de crédito às pequenas e microempresas. Constituem

políticas ativas que atuam do lado da oferta a formação profissional e a intermediação de mão de obra. No entanto, o impacto das políticas passivas e ativas sobre o mercado de trabalho depende de outros fatores, que Barbosa e Moretto (1998, p. 21-23) consideram como componentes das políticas de emprego. São eles:

- as políticas macroeconômicas: a taxa de juros, o câmbio, as medidas comerciais, o nível de gasto públicos, as políticas setoriais industriais e agrícolas condicionam os níveis de investimento e de crescimento e afetam o número e a qualidade dos postos de trabalho gerados;
- as políticas estruturais: referem-se à distribuição de carga tributária, à estrutura de distribuição da renda e da propriedade e às relações entre capital e trabalho. [...] Outra política estrutural importante é a legislação trabalhista, que pode definir indenizações a serem pagas pelos empregadores em caso de rompimento da relação contratual e dificultam, assim, a demissão de trabalhadores. Logo, tanto as negociações entre empresários e trabalhadores (incluindo aqui as regras que regulam essas negociações) quanto a forma como são distribuídos os impostos são importantes para o nível de emprego, na medida em que podem estimular o consumo e o investimento;
- as políticas de proteção social são importantes na medida em que permitem assegurar a renda do trabalhador em condições específicas, como em caso de acidente no trabalho, doença e/ou velhice, e impedem que o mesmo fique desempregado.

Considerando essa perspectiva, Khan (2007) enfatiza que há muitos aspectos da ligação entre emprego e pobreza. Os pobres podem escapar da pobreza quando eles têm: (a) um aumento de emprego assalariado; (b) um aumento no salário real; (c) um aumento no emprego autônomo; (d) um aumento na produtividade em emprego autônomo; e (e) um aumento nos termos de troca da produção de empregado e autônomo. A pobreza declina se o agregado de todos esses efeitos está favorável para os pobres.

A geração de renda está relacionada com a evolução da empregabilidade e a capacidade produtiva de uma nação. Logo, para discutir esse subtema é necessário desenvolver as interpretações mais usuais (clássicas e *keynesianas*) do problema do desemprego.

Conforme Ramos (2003), o modelo clássico supõe o livre funcionamento dos mercados, o que possibilita atingir um ponto de equilíbrio no mercado de trabalho, no qual o preço da mão de obra (salário real) permite que a oferta de trabalho seja igual à sua demanda, viabilizando o pleno emprego.

De acordo com Barros *et al.* (2004), a baixa remuneração de alguns grupos de trabalhadores pode advir: a) da falta de acesso ao trabalho; b) da baixa produtividade dos

ocupados e c) do reduzido poder de barganha dos trabalhadores. Destacando-se que a baixa produtividade pode estar relacionada com a qualificação dos trabalhadores e/ou com a qualidade dos postos de trabalho, uma vez que a desigualdade de renda será tão maior quanto mais significativa for a associação entre a qualidade e a qualificação. Quanto maior for essa associação maior a probabilidade de os trabalhadores mais qualificados ocuparem os postos de trabalho de mais alta qualidade na economia.

Já na análise sobre o crescimento econômico pode levar a redução da pobreza, segundo Salama e Desmetrau (2001), há uma tendência estabelecida e predominante por parte das organizações internacionais, porque tentam estabelecer relação entre crescimento e pobreza. Tais organizações dominadas pela corrente liberal privilegiam a liberação dos mercados para garantir o crescimento em vez de políticas redistributivas, que poderiam conter o crescimento. Dessa forma, a corrente liberal incorrerá no paradoxo das vantagens comparativas e na especialização máxima, a abertura de fronteiras levaria a uma melhor alocação de recursos, favoreceria o emprego não qualificado abundante, aumentando seus salários em detrimento de emprego qualificado, raro, com rebaixamento relativo de rendimentos. Sendo assim, automaticamente, há uma diminuição das desigualdades, favorável ao crescimento.

No entanto, o retorno do crescimento não é por si só suscetível a diminuir a pobreza de maneira significativa, nem em tamanho, nem em profundidade, num intervalo de tempo razoável. Nesse momento da análise, não se considera mais o crescimento incompatível com a intervenção do Estado, sendo ele então contrário ao que afirma a corrente mais liberal, pois, diminuir a pobreza e a desigualdade e retomar o crescimento poderiam ser o resultado de uma ação mais consequente dos governos, combinando uma política redistributiva mais clara dos rendimentos a uma política industrial mais ativa e agressiva, que não temesse praticar um protecionismo seletivo e temporário, preparando a indústria e a agricultura para a abertura internacional, via uma política de infraestrutura mais sólida, em matéria de educação e de saúde (SALAMA; DESTREMAU, 2001, p. 42-44).

Nos anos 1930, a crise de desemprego tornava as explicações dos teóricos do modelo clássico pouco plausíveis, além de serem pouco práticas para nortear a intervenção dos gestores de política. Na medida em que eles atribuíam o desemprego à rigidez dos salários reais, ofereciam poucas alternativas aos formuladores de política. Keynes inverte as relações de causalidade. Os problemas de desemprego nas modernas economias de mercado não são oriundos do mercado de trabalho (com salários reais rígidos, por exemplo), senão de restrições na dimensão macroeconômica. O mercado de trabalho ocupa uma posição

subordinada no modelo macroeconômico, e o nível de emprego será um desdobramento do nível de atividade (RAMOS, 2003).

De acordo com Dias (2006), o confronto entre o homem trabalhador da era de ouro do capitalismo (1945-1975), que estava empregado (o do Estado *keynesiano*), e o homem trabalhador da década de 2000, desempregado ou subempregado (na era neoliberal), pode propiciar o entendimento da dimensão dessas transformações, dos compromissos assumidos pelo Estado e pelos segmentos sociais organizados na criação de alternativas de geração de trabalho e de renda. Também proporciona a reflexão sobre o acesso a esse trabalho e a essa renda, por meio de políticas que buscam fazer convergir interesses até então inconciliáveis, como se diante de um grande pacto social, capaz de superar os antagonismos de classe.

Barbosa e Moretto (1998), abordando sobre o cenário de ruptura do pleno emprego nos países desenvolvidos, constatam que os formuladores de políticas nesses países passaram a propor novas soluções. Tais soluções se diferenciavam pela abordagem teórica adotada: liberais e estruturalistas, dependendo do diagnóstico feito com relação às causas do desemprego. As diferenças causais propõem soluções divergentes para o problema, refletindo em diferentes concepções sobre o que são políticas de emprego. Segundo esses autores, a visão liberal considera que tanto o excesso de benefícios e direitos trabalhistas existentes quanto a falta de qualificação dos trabalhadores são responsáveis pela elevação do desemprego. Justifica-se que as novas tecnologias supostamente exigem maior adaptabilidade e polivalência dos trabalhadores, provocando, desse modo, concentração do desemprego de trabalhadores com menor nível de instrução e inexperientes, iniciantes no mercado de trabalho.

Dentro dessa visão, recomendam-se três medidas de combate ao desemprego: redução dos custos trabalhistas, considerando altos os custos de demissões e fator causal para a baixa contratação; realização de negociações salariais no âmbito da empresa, o que permite levar em consideração suas peculiaridades, atrelando os aumentos e outros benefícios aos ganhos em sua produtividade; e remodelagem dos sistemas públicos de emprego, estimulando a adoção de políticas ativas, ou seja, formação profissional, acreditando que a qualificação de trabalhadores possibilita a sua entrada em novos empregos. Em suma, essa visão defende a crescente flexibilidade do mercado de trabalho e considera os vultosos gastos sociais públicos e a proteção ao trabalho como ineficazes num contexto de globalização da economia e acirramento da concorrência internacional.

A visão estruturalista, por sua vez, diverge totalmente da visão liberal com relação à compreensão do problema de desemprego. Primeiramente, ela não considera a rigidez do

mercado de trabalho como responsável pela elevação do desemprego, justifica isso como consequência da queda nas taxas de investimento, que impediu, desde o final dos anos 1960, uma rápida expansão das economias. Dentro dessa visão, as novas tecnologias introduzidas em um contexto de estagnação da capacidade produtiva dificultam a geração de empregos em todos os setores da economia. Outro fator considerado responsável pelo enfraquecimento dos níveis de investimentos é a globalização financeira que, para atrair capitais, eleva as taxas de juros (MATTOSO, 1995). Nessa visão, também, consideram-se os custos trabalhistas como redutores do poder de compra dos trabalhadores, retraindo ainda mais o nível de investimento da economia. A flexibilização do mercado de trabalho é considerada um erro, pois cria diversas categorias de trabalhadores, contribuindo para a concentração cada vez maior da renda.

A visão estruturalista geralmente se posiciona a favor da redução da jornada de trabalho com redução proporcionalmente menor dos salários e dos encargos sociais como uma forma de distribuição de renda, tendo em vista os ganhos de produtividade. Desse modo considera esse posicionamento uma maneira de possibilitar o aumento do nível de emprego. Essa posição é fortemente criticada pelos liberais, pois eles entendem que isso aumenta os custos das empresas e favorece a demissão e a subcontratação.

A consolidação dos sistemas públicos de emprego é defendida pela visão estruturalista, mas com a ressalva de que é necessária uma demanda de trabalho crescente para que esses sistemas funcionem de forma adequada. Essa demanda, segundo os estruturalistas, só se viabiliza mediante a mudanças nas políticas macroeconômicas e a negociações salariais, conferindo maior poder aos sindicatos. Justifica a formação profissional fundamental, desde que novos empregos sejam oferecidos; caso contrário, ocorre simplesmente o favorecimento de trabalhadores com qualificação maior na disputa de empregos com trabalhadores menos qualificados.

Mediante isso, Pochmann (2008) considera que, diante da estabilização monetária, a partir de 1994, o Brasil se inseriu na nova divisão internacional do trabalho, cada vez mais especializado na produção e na exportação de bens de menor valor agregado, reduzido conteúdo tecnológico e intensivo uso de mão de obra de baixo custo. Mesmo com os esforços de reestruturação produtiva e de reinserção do país na economia mundial, o ritmo de expansão de sua economia permaneceu contido e inferior às pressões e ritmos da população economicamente ativa. Logo, o baixo crescimento econômico comprometeu a geração de empregos, resultando na ampliação de desemprego e dos postos de trabalho informal.

Myrdal (1962³ *apud* ANTUNES; GIMENEZ; FAGNANI, 2007, p. 141) considera ser “irrefutável e patente” que a ampliação dos investimentos, da produção e da renda, se constitua na mais essencial das condições para a ampliação do bem-estar social e da redução da pobreza.

Ampliação da renda no Brasil implica oferta no mercado de trabalho de postos de trabalhos, em que se garanta a produtividade dos trabalhadores ocupados, e isso leva ao desenvolvimento humano através da qualificação dos trabalhadores e desses postos. De acordo com Barros *et al.* (2004), há uma relação muito próxima entre pobreza e falta de capacidade efetiva de geração de renda das famílias.

A fim de analisar e desenvolver pesquisas nesse âmbito, pesquisadores econômicos, políticos e sociais adotam os dados e as informações gerados pela Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) do IBGE. Contudo, devem ser consideradas outras formas de geração de renda que não a do emprego, tais como: a renda derivada de faturamento de empresa; a renda derivada de aplicações financeiras; a renda derivada de aluguéis, de imóveis; a renda da terra. Estas não fazem parte, na sua maior dimensão, dos dados da PNAD. Por conta disso, é necessário olhar a PNAD na exata medida em que ela oferece as informações (POCHMANN, 2005).

De acordo com Pochmann (2008), uma análise da problemática atual do emprego no Brasil deve considerar tanto as variáveis endógenas (salários, custo do trabalho, qualificação, entre outras) como as exógenas (investimento, inserção internacional, inovação tecnológica, entre outras) ao funcionamento do mercado de trabalho.

Na busca de explicações sobre a renda *per capita* brasileira oriunda do mercado de trabalho, Barros *et al.* (2004) realizaram estudos comparativos com a OCDE Brasil e a OCDE América Latina e concluíram que a menor renda *per capita* brasileira em relação à OCDE advém, fundamentalmente, de dois fatores:⁴ 1) uma força de trabalho com menor qualificação; e 2) postos de trabalho de menor qualidade, sendo essa qualidade um pouco maior do que a baixa qualidade da força de trabalho. Assim, a renda *per capita* brasileira é menor porque a produtividade do trabalho é menor no país. Com relação à América Latina e à OCDE, concluíram que são os mesmos fatores que levam as rendas *per capita* brasileira a serem as menores da OCDE, para as rendas *per capita* latino-americanas. Destacaram que a única diferença marcante está no fato de as diferenças em qualidade dos postos de trabalho

³ MYRDAL, G. *Monetary equilibrium*. New York: Augustus M. Kelley, 1962.

⁴ Barros *et al.* (2004) analisaram, no total, quatro fatores: razão da dependência demográfica, grau de utilização da força de trabalho, qualificação dos trabalhadores e qualidade dos postos de trabalho.

serem mais importantes para o caso latino-americano do que para o caso brasileiro. Portanto, as diferenças na qualificação da força de trabalho são muito mais importantes para o caso brasileiro do que para a média latino-americana.

Outra comparação realizada pelos autores supracitados foi em relação ao Brasil e aos países relativamente mais ricos da América Latina (Costa Rica, México, Uruguai, Argentina e Chile). Esse estudo comprovou que a menor renda *per capita* do Brasil passa a ser plenamente explicada por sua menor produtividade de trabalho. Esta deve-se em grande parte à pior qualificação da força de trabalho, embora a pior qualidade dos postos de trabalho seja também importante para explicar as diferenças em produtividade e renda *per capita*. Em relação à Costa Rica, particularmente, as diferenças em qualidade dos postos de trabalhos são mais importantes do que o diferencial em qualificação da força de trabalho. Porém, em relação ao Uruguai, toda a diferença em produtividade e renda *per capita* deve-se à pior qualificação da força trabalho brasileira. Já no caso argentino, os dois fatores explicam a menor produtividade e renda *per capita* brasileira.

Em uma análise intertemporal, Barros *et al.* (2004) constataram que, ao longo da década de 1990, no Brasil, a renda *per capita* cresceu significativamente. Isso não resultou de melhorias na utilização da força de trabalho, uma vez que esse fator se deteriorou no período. Com referência à qualidade dos postos de trabalho, houve uma pequena melhora. No entanto, essas mudanças, em conjunto, em nada contribuíram para o crescimento da renda *per capita*. Apesar de as condições do mercado de trabalho do país terem se deteriorado de forma acentuada, a renda *per capita* cresceu. Três fatores contribuíram para o crescimento da renda *per capita*: a) mudanças demográficas que levaram a reduções na razão de dependência; b) crescimento acentuado nas rendas de transferências; e, c) melhorias acentuadas na qualificação da força de trabalho.

A renda *per capita* da população pobre no país é cerca de oito vezes inferior à da população não pobre, segundo Barros *et al.* (2004). Essa comparação demonstra que os pobres encontram-se sistematicamente em desvantagem, qualquer que seja o fator determinante das diferenças em renda *per capita* considerado. Entre os mais pobres, a razão da dependência demográfica é maior, o acesso ao trabalho é mais difícil, a qualidade dos postos de trabalho disponível é pior, a qualificação dos trabalhadores é inferior e o acesso a ativos e transferências é também menor. Destaca-se, entre essas disparidades, a qualidade dos postos de trabalho. Sem dúvida, o acesso dos pobres a postos de trabalho de pior qualidade tem um impacto sobre a sua renda pelo menos duas vezes maior do que o de qualquer outro dos fatores considerados.

Ao realizar este mesmo estudo na Argentina, Barros *et al.* (2004) concluíram que, da mesma forma que no caso brasileiro, todos os fatores determinantes da renda *per capita* afetam mais negativamente os pobres do que os não pobres; também as diferenças na qualidade dos postos de trabalho são o fator mais importante para explicar o diferencial em renda *per capita* entre pobres e não pobres. Além disso, a maior razão de dependência e o menor nível de qualificação entre os pobres são características tão importantes para explicar a menor renda dos pobres na Argentina como são no caso brasileiro. Porém, os autores identificaram duas diferenças marcantes: primeiro, que as diferenças em rendas não derivadas do trabalho têm maior importância no Brasil do que na Argentina para diferenciar entre pobres e não pobres; segundo, que, na Argentina, a diferença no grau de utilização da força de trabalho entre pobres e não pobres é de 14 pontos percentuais, sendo assim muito maior do que os 5 pontos percentuais verificados no Brasil. Dessa forma, enquanto no Brasil o menor acesso dos pobres ao trabalho era responsável por apenas 3% do diferencial em renda *per capita*, na Argentina, esse fator explica mais de 10% do diferencial em renda *per capita* entre pobres e não-pobres.

Barros *et al.* (2004, p. 104) concluem que:

[...] enquanto no Brasil a distinção entre pobres e não-pobres está fortemente concentrada na maior qualidade dos postos de trabalho a que os não-pobres têm acesso e, muito pouco, no maior acesso ao trabalho deles, na Argentina ocorre que os pobres não apenas contam com um acesso a postos de trabalho de inferior qualidade, mas também têm um acesso ao trabalho muito mais limitado que os não-pobres.

Com relação ao estudo comparativo entre pobres e não pobres dos cinco países mais ricos da América Latina, constatou-se que a razão de dependência demográfica entre os pobres é menor em famílias brasileiras, devido tanto a uma proporção maior de adultos, como a um grau maior de utilização desses adultos em atividades econômicas. A remuneração média por trabalhador pobre no Brasil é muito inferior à dos trabalhadores pobres dos cinco países ricos da América Latina. A razão da baixa produtividade e remuneração provém de uma força de trabalho pobre pouco qualificada. Apesar da qualificação da força de trabalho pobre do Brasil ser inferior à de todos os países considerados, a maior desvantagem dos pobres em nosso país se concentra na qualidade dos postos de trabalho a que esse grupo tem

acesso. A única exceção comparativa é com o Uruguai, que pesam igualmente a baixa qualificação e a baixa qualidade dos postos de trabalho (BARROS *et al.*, 2004).

A análise temporal da estrutura da renda da população brasileira pobre com a não pobre, ao longo do período 1992-2002, revelou, de acordo com Barros *et al.* (2004), que houve uma significativa melhora na produtividade do trabalho em relação à década de 1980, ocasionada tanto por um crescimento na qualificação da força de trabalho pobre, como por uma melhora na qualidade dos postos de trabalho a que esse grupo teve acesso. No entanto, ao longo da década, ocorreu uma piora acentuada no grau de utilização da força de trabalho, levando a renda do trabalho por adulto nas famílias pobres a permanecer constante. Porém, o aumento dos rendimentos de ativos e transferências fez com que a renda por adulto nas famílias pobres crescesse. Outro fato destacado é que a década em análise (1992-2002) foi marcada por reduções na razão de dependência das famílias pobres, levando a um crescimento ainda mais acentuado na renda *per capita* dessas famílias.

Uma das medidas que ocasionam a melhora de vida dos pobres é a intervenção do governo no mercado de trabalho, por meio da política de salário mínimo, visando elevar o nível de bem-estar da população em geral. Em um país onde os postos de trabalho possuem trabalhadores pouco qualificados, constata-se que o salário médio desses trabalhadores melhoram com o aumento do salário mínimo.

De acordo com Paes (2002, p. 67), a política do salário mínimo tem mais impacto na determinação dos rendimentos dos empregados sem carteira assinada, pertencentes ao segmento informal do mercado, do que entre os trabalhadores amparados pela legislação trabalhista. Uma vez sendo os trabalhadores do segmento informal os mais pobres, o salário mínimo passa a ter uma importância fundamental para a redução dos níveis de pobreza no país.

Barros, Corseuil e Cury (2001) concluem em seus estudos sobre salário mínimo e pobreza no Brasil que os aumentos do salário mínimo têm efeitos negativos, mesmo que pequenos, sobre o grau de pobreza. Isso ocorre devido à diminuição da renda agregada, que sofre os efeitos multiplicadores de sinal negativo, oriundos da redução da massa de salário, via diminuição de emprego. Porém, os autores ressaltam que essa análise é válida quando não se consideram os efeitos sobre a previdência social; no entanto, ao se considerarem esses efeitos, os resultados do aumento do salário mínimo são significativamente positivos. Por serem efeitos diretos, geram uma repercussão positiva sobre a produção e a renda e mais do que compensam os efeitos negativos provenientes do mercado de trabalho na elevação do salário mínimo.

Nesse sentido, Fagnani (2005) ressalta a importância da vinculação do salário mínimo à seguridade social, enfatizando que não se pode duvidar dos efeitos positivos da correção real dos benefícios com base na política de valorização do salário mínimo na distribuição da renda e na redução da pobreza. Isso porque, no início de 2004 havia 22 milhões de aposentadorias e pensões e sua distribuição por faixa revelou que 65% dos benefícios tinham o valor de um salário mínimo e 85% de até três salários mínimos.

Dentre as restrições na política de valorização do salário mínimo apontadas pelos estudiosos, destacam-se duas: os impactos de custos que acarretam nas pequenas e médias empresas e os efeitos sobre as contas públicas. Para equacionar a primeira restrição há necessidade da adoção de política industrial e mecanismos de financiamento que visem reduzir os encargos financeiros e os riscos de modernização tecnológica dessas empresas e da compensação fiscal às pequenas e médias empresas por meio de imposto de renda ou outra forma de tributação, exclusive as contribuições sociais. Nesse caso, a queda da receita do governo seria compensada pelo maior nível de atividade econômica, propõe Dedecca (2007). Já para a segunda restrição, Dedecca (2007) ressalta que um estudo minucioso por parte do governo deve ser feito com relação ao o impacto do aumento do salário mínimo sobre as contas da previdência, pois, uma vez que a política aumenta os gastos, também aumenta a receita. Segundo o autor, os dados das contas da previdência em 2004-2005 demonstram isso. Outra dimensão que deve ser considerada é a capacidade dos governos estaduais e municipais para arcarem com maior gasto de folha de salários e aposentadorias. O autor sugere duas vias de enfrentamento: o crescimento econômico como instrumento de aumento da arrecadação e uma redução dos elevados e crescentes encargos que recaem sobre os municípios.

Pochmann (2007), em sua análise sobre as diretrizes gerais para uma política nacional de valorização do salário mínimo, considera que a elevação real e efetiva do mínimo nacional poderá ser alcançada mais facilmente com a convergência geral do conjunto das políticas públicas em torno de uma mesma tarefa governamental a ser perseguida conjuntamente. Por exemplo, a oferta dos produtos básicos pode ser atendida por um planejamento de produção agrícola e industrial nacional e, para isso ocorrer, deve ser adicionada às diretrizes das políticas industriais, comerciais e agrícolas, a direção para o mercado interno de consumo popular.

O autor ainda reflete que, na perspectiva das diretrizes da qualidade de vida dos trabalhadores de salário de base, o processo de redistribuição de renda passa também por diretrizes de políticas urbanas. Há necessidade de investimentos em infraestrutura urbana,

saneamento e coleta de lixo, além de investimentos para facilitar a moradia popular, que ainda é um dos mais elevados pesos orçamentários para as famílias de baixa renda.

Assim sendo, Pochmann (2007, p. 41) infere que:

[...] a decisão de elevação contínua do salário mínimo requer muito mais do que o simples debate acerca do índice de reajuste monetário. Inegavelmente, a decisão real do salário mínimo requer o estabelecimento de um conjunto de diretrizes de políticas públicas que apontam para redefinição de uma nova estratégia de desenvolvimento socioeconômico para o país.

Diante dessas considerações, na próxima seção apresentam-se algumas análises sobre os impactos regionais e municipais das políticas e programas sociais realizadas por estudiosos do assunto.

3.5 ESTUDOS SOBRE A CONTRIBUIÇÃO DAS POLÍTICAS E PROGRAMAS SOCIAIS NO COMBATE À POBREZA NO BRASIL

Frente à implantação de políticas e programas sociais de combate à pobreza, diversos estudos e pesquisas foram realizados com a finalidade analisar o impacto e o desempenho das referidas políticas e programas. Com o propósito de descrever o estudo de algumas políticas e programas de combate à pobreza, apresentam-se, nesta seção, algumas análises sobre a seguridade social e o combate à pobreza no Brasil, o papel dos benefícios não contributivos, e sobre o programa Bolsa Família no município de São Paulo, segundo a análise das mudanças no mercado de trabalho nas regiões metropolitanas, como um das estratégias de saída da pobreza.

A seguridade social, pela Constituição Federal Brasileira de 1988, compreende “[...] um conjunto integrado de ações de iniciativas do Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social”. A incorporação de um conceito vigoroso e peculiar de proteção social respondeu às expectativas da sociedade organizada de ampliação do estoque de direitos sociais associados à cidadania. A seguridade social pode ser observada adiante no art. 194 que estabelece os objetivos com base nos quais:

[...] compete, ao Poder Público, nos termos da lei, organizar a seguridade social: I - universalidade da cobertura e do atendimento; II - uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais; III - seletividade e distributividade na prestação dos benefícios e serviços; IV - irredutibilidade do valor dos benefícios; V - equidade na forma de participação no custeio; VI - diversidade da base de financiamento; VII - caráter democrático e descentralizado da gestão administrativa, com a participação da comunidade, em especial de trabalhadores, empresários e aposentados. VIII - caráter democrático e descentralizado da administração, mediante gestão quadripartite, com participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do Governo nos órgãos colegiados.

Werneck Vianna (2004) faz um destaque importante quanto ao conceito de seguridade social e previdência social. A previdência é um sistema de cobertura dos efeitos de contingências associados ao trabalho, resultantes de imposições legais e lastreados nas contribuições dos afiliados para seu custeio. Já a seguridade é um sistema de cobertura de contingências sociais destinado a todos os que se encontram em estado de necessidade, não restringindo os benefícios nem aos contribuintes nem à perda da capacidade laboral; sendo assim, constituem benefícios de seguridade auxílios a famílias numerosas, pensões não contributivas, complementações de renda.

Apesar da inscrição do termo *seguridade social* na Carta Magna, em 1988, Werneck Vianna (2004) afirma que isso não garantiu a efetivação concreta de um sistema de seguridade social. Para a sua realização, fazia-se necessária uma base expandida de financiamento composta de impostos pagos de forma direta ou indireta por toda a sociedade, provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e do Municípios, e de contribuições específicas, com um único órgão gestor.

Contudo, conforme Werneck Viana (2004), a Lei nº 8.080 (Lei Orgânica da Saúde), de 1990, a Lei nº 8.212 (Lei do Custeio da Previdência) e a Lei nº 8.213 (Lei dos Planos de Benefícios da Previdência), de 1991, e a Lei nº 8.742 (Lei Orgânica da Assistência Social), de 1993 regulamentaram a seguridade e pavimentaram caminhos distintos para as suas áreas, além de estabelecerem, cada uma, suas diretrizes específicas. Progressivamente efetivou-se a segmentação das áreas. A assistência social, sempre sujeita a contínuos deslocamentos institucionais, vai paulatinamente ganhando foros de autonomia, embora abrigada no Ministério da Previdência e Assistência Social, Secretaria de Estado de Assistência Social (Seas), criada em 1999, à qual foram atribuídas a responsabilidade pela coordenação da política nacional de assistência social e a gerência do Fundo Nacional de Assistência Social. Essa autonomia foi confirmada com o desmembramento, em janeiro de 2003, no início do governo Lula, do antigo Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS) em duas

estruturas: o Ministério da Previdência Social (MPS) e o Ministério da Assistência Social (Maps).

De acordo com Werneck Viana (2004), do ponto de vista da estrutura administrativa e financiamento, a seguridade não tem existência formal. Embora a Constituição tenha expandido as fontes de receitas do sistema, incorporando contribuições incidentes sobre o faturamento e o lucro das empresas às contribuições de empregados e empregadores incidentes sobre a folha de salários, o fez enquanto norma geral para ser posteriormente operacionalizada “nos termos da lei”. A legislação, todavia, desde o início dos anos 1990, restringiu o escopo das funções de arrecadação do INSS às receitas incidentes sobre folha de salários. A contribuição social para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins), normatizada pela Lei Complementar 70, de 30 de janeiro de 1991, que incide sobre o faturamento mensal das pessoas jurídicas, é, nos termos da lei, “[...] arrecadada e administrada pela Secretaria da Receita Federal, competindo ao Tesouro o repasse para os órgãos da Seguridade conforme programação financeira”. O mesmo destino teve a Contribuição Social Sobre o Lucro Líquido (CSLL), das pessoas jurídicas, pelos termos da Lei nº 8.212, que a regulamentou. As receitas de seguridade foram, a partir de 1993, discriminadas com mais rigor: os recursos oriundos das contribuições de empregados e empregadores sobre a folha de salários – a arrecadação bancária – passaram a ser alocados exclusivamente para o pagamento de benefícios previdenciários.

A autora aborda que a primeira consequência negativa da inexistência institucional e existência constitucional é que a seguridade passa a funcionar do ponto de vista financeiro como tal. Ou seja, as receitas são movimentadas para esta ou aquela área conforme as necessidades. A autora apresentou um quadro que demonstra a aleatoriedade com que as fontes de financiamento da seguridade foram alocadas na saúde entre 1995 e 1999. Por outro lado, foi constatado que, como o movimento é operado por um ente administrativo externo à seguridade, ou seja, o Tesouro, ele se dá segundo as disponibilidade e necessidades desse ente. Aí está, por conseguinte, uma segunda consequência negativa da obscuridade a que foi relegada a seguridade social. Em 2001, dos R\$ 71 bilhões oriundos de receitas constitucionalmente estabelecidas como receitas de seguridade, mais de R\$ 16 bilhões foram alocados em rubricas alheias à seguridade, e R\$ 19 bilhões ficaram à disposição do Tesouro. Isso provocou, segundo a autora, nos últimos 15 anos, a queda da liquidez e os desequilíbrios do sistema dos recursos da seguridade social.

Werneck Vianna (2004) aponta mais algumas distorções do processo de desconstrução da seguridade social como, por exemplo, as interações entre as áreas de saúde e previdência,

necessárias pela própria natureza de determinados benefícios e que são dificultadas pela segmentação vigente. A criação de novas contribuições, como a CPMF (pela Emenda Constitucional nº 12, de 15/08/96), a princípio justificada para financiar a saúde, ocorreu em função da fragmentação das receitas da seguridade e teve o mesmo destino das demais. O Tesouro, na medida em que repassa recursos oriundos da Cofins, da CSLL (que são, pela Constituição, receitas da seguridade) e da CPMF, se sente desobrigado de alocar recursos próprios no orçamento da seguridade.

Assim sendo, a autora alude que a manutenção do conceito de seguridade social, formalmente, na Constituição, tem poucas, porém relevantes, consequências positivas. A seguridade se deve a legitimidade do pagamento de benefícios aos segurados rurais em regime de economia familiar. Tais benefícios, como aposentadorias, pensões, salário-maternidade, auxílio-doença e abono anual, não têm correspondência contributiva direta. Em 1997, o total de benefícios perfaziam cerca de 4 milhões e, ao final de 2001, superavam 6 milhões. Esses beneficiários são considerados segurados especiais, uma vez que a contribuição sobre a comercialização da produção, que habilita o produtor rural a filiar-se ao sistema, não se aplica inteiramente àquele segmento, pois, na grande maioria dos casos, não produz excedente de modo constante. Os benefícios pagos não podem, assim, ser considerados estritamente como benefícios previdenciários; são, no entanto, benefícios de seguridade. De modo assemelhado, os beneficiários do amparo assistencial possuem, em virtude da permanência do termo *seguridade social* no texto constitucional, a garantia de que não podem receber um valor inferior ao salário mínimo e, pela mesma razão, são considerados beneficiários da Previdência – encontram-se registrados no cadastro geral do INSS –, o que ajuda a evitar o estigma frequentemente relacionado à mera assistência.

Outra importante análise feita por Werneck Vianna (2004) é sobre a seguridade social e combate à pobreza no Brasil, o papel dos benefícios não contributivos. Para a autora, embora haja uma estrutura formal de proteção social capaz de combater a pobreza e diminuir as desigualdades, o raio de ação de tal estrutura ainda é considerado restrito e insuficiente para enfrentar as imensas carências que assolam a população. Isso é decorrente do fato de que a seguridade social brasileira foi praticamente ignorada pelos governos que se sucederam desde a promulgação da Carta Magna e bastante descaracteriza pelos documentos legais que a sucedeu, conforme a autora, e pela constatação histórica. Conclui-se então em sua análise que as políticas sociais de 1988 a 2003 foram formuladas propositalmente focalizadas e pontuais como substitutivas e não complementares à consolidação e à expansão do sistema de

seguridade, reproduzindo um quadro perverso de cidadania desigual, mesmo frente aos volumosos dispêndios com programas voltados para os pobres.

Analisando o contingente de contribuintes, o seu número, suas especificações, Werneck Vianna (2004) constatou no período de 1999 e 2002 uma pequena quantidade de segurados especiais em relação ao total de outros contribuintes, mas que aumentou o seu número em relação a 1999 e 2001, assim como o valor de suas contribuições. Em detrimento da sua baixa capacidade contributiva, o segmento de segurados especiais configura a presença de um sistema de seguridade no interior do sistema previdenciário, o que consiste numa inversão total, pois, pela lógica constitucional, a seguridade deveria conter a previdência e não estar embutida nela, outra armadilha, segundo Werneck Vianna (2004), que aprisionou a seguridade social brasileira.

De acordo com Werneck Vianna (2004), não há, de fato, nenhum benefício previdenciário não contributivo no meio urbano. Dois auxílios assistenciais cobrem precariamente a população urbana carente de capacidade contributiva: a Renda Mensal Vitalícia (RMV), que não é inteiramente não contributiva, e o Benefício de Prestação Continuada (BPC) da Lei Orgânica da Assistência Social (Loas). Nenhum dos dois é estritamente urbano, podendo ser concedidos a candidatos do meio rural. Ao analisar a quantidade de benefícios assistenciais em manutenção no período 1998-2003, constatou-se que as ações relativas ao pagamento do Benefício de Prestação Continuada (BPC) e da Renda Mensal Vitalícia (RMV) constituíram o eixo central do Programa de Valorização e Saúde do Idoso, embora chame a atenção o número de beneficiários não idosos, revelando, assim, a importância do benefício para os deficientes pobres.

Dessa forma, Werneck Vianna (2004) conclui que a previdência social contribui no combate à pobreza, promovendo inclusão social. Conforme o *Informe da Previdência Social* (2001), “[...] a redução dos níveis de pobreza durante a década de 90 ocorreu, fundamentalmente, a partir da combinação da estabilização econômica com o aumento das transferências de recursos da Previdência Social”. De acordo com dados da PNAD, em 1999, 34% dos brasileiros viviam abaixo da linha de pobreza, se não fosse a Previdência seriam 45,3%. Sendo assim, 18,1 milhões de pessoas deixaram de ser pobres por causa da Previdência Social.

Outra conclusão da autora é que a seguridade social brasileira foi desfigurada pela legislação infraconstitucional que regulamentou os preceitos constitucionais. Por exemplo, cita a Emenda Constitucional promulgada em 2003, na qual aparecem (ou reaparecem) algumas proposições que embutem mais ameaças à seguridade: a primeira é que não aparece

qualquer referência à seguridade; a segunda é a menção enfática ao “caráter contributivo” do sistema, afastando a concepção de seguridade, assim como deslegitimando a permanência de benefícios não contributivo no interior do sistema de seguridade, podendo inviabilizar a expansão da previdência rural.

No encaminhamento conjunto da proposta da reforma da previdência e da reforma tributária, em abril de 2003, aparecem referências à seguridade, na verdade, às receitas da seguridade, na reforma tributária, bem como na previsão da instituição de um programa de renda mínima, segundo Werneck Vianna (2004). Quando as receitas de seguridade passam a ser entendidas como componentes da base tributária do governo, ocorre a definitiva derrogação da seguridade, que se compensa pela instituição de um programa de manutenção de renda inteiramente fora da seguridade e, portanto, livre de suas regras, como o patamar de um salário mínimo para qualquer benefício.

Outra análise e conclusão suscitada por Werneck Vianna (2004) é que a pobreza no Brasil não é idosa. Isso se deve ao fato de que os idosos estão recebendo benefícios a que fazem jus ou porque contribuíram ou puderam habilitar-se a um dos programas não contributivos. Porém não se colocam perspectivas auspiciosas para a proteção social no país no que concerne aos futuros idosos, principalmente aos que são pobres atualmente. Não são valorizadas pelas agendas governamentais as aposentadorias e pensões desvinculadas de contribuições pretéritas, característica de um sistema de seguridade. A política social, conforme Werneck Vianna (2004, p. 24), “[...] parece conferir prioridade a ações de curto prazo no intuito declarado de aliviar carências decorrentes da situação de pobreza, mediante iniciativas pontuais e de institucionalidade rarefeita, e, o que talvez seja mais grave, em detrimento da implantação de instrumentos institucionais capazes de acabar com a própria pobreza”.

Considerando a relevância do escopo do programa Bolsa Família, Bichir (2008) apresenta uma análise sobre alguns aspectos dos programas de transferência de renda em São Paulo, que se destaca tanto pelo número de beneficiários quanto pela presença de programas de transferência de renda sob responsabilidade municipal e estadual. A análise, apresentada pela autora apoiou-se em dados de um *survey* realizado em 2004, o qual buscou analisar o perfil das famílias que recebem benefícios de transferência de renda em São Paulo. Porém, além de analisar os principais condicionantes do acesso da população mais pobre aos diversos programas existentes em São Paulo, a autora discute o impacto da renda oriunda dos programas de transferência na composição da renda das famílias.

Na referida pesquisa, Bichir (2008) apura que os dados levantados no *survey*, realizado em 2004, pelo Centro de Estudos da Metrópole (CEM) em parceria com o Ipea, indicaram que 18,7% das famílias mais pobres do município de São Paulo declararam ter recebido dinheiro de algum programa de transferência de renda no período de seis meses anteriores à pesquisa, indicando uma cobertura razoável desses programas naquela data. Os entrevistados citaram vários programas, tais como Renda Mínima (município de São Paulo), Bolsa Família (governo federal) e Renda Cidadã (governo estadual), além de programas como auxílio-gás, programa de erradicação do trabalho infantil (Peti), entre outros. Foi identificado, também, que a maioria dos beneficiários em todos os programas pertencia às parcelas mais pobres da população. A autora ressalta que, por meio da análise desses dados, pode-se inferir que há um bom direcionamento do programa ao público-alvo proposto, considerando como principais programas o Bolsa Família, o Renda Mínima e o Renda Cidadã, que têm como público-alvo a população que recebe até meio salário mínimo de renda familiar *per capita*.

Outra dimensão destacada pela autora refere-se à importância do dinheiro recebido por meio de programas de transferência de renda na composição da renda total dos beneficiários. Segundo ela, em média, 14,1% da renda total dos beneficiários de algum programa de governo eram oriundos dessa transferência, sendo esse impacto maior entre as famílias com menor renda familiar, ou seja, na faixa de zero a dois salários mínimos, em que a transferência correspondia a 20,9% da renda, em média.

Ao avaliar o acesso aos programas, a autora selecionou as seguintes variáveis: individuais, familiares, migração, territoriais e participação associativa. Entre o grupo mais pobre, destaca-se que a dimensão mais relevante para explicar os níveis de acesso é a preferência partidária. Aqueles que declararam preferência pelo Partido dos Trabalhadores (PT) (41,6%) apresentaram maiores níveis de acesso. Isso se explica em virtude do governo municipal, no período da referida pesquisa, ser do PT e responsável pela implantação do programa Renda Mínima. Por conseguinte, duas interpretações podem ser feitas: primeiro, que existe uma relação de gratidão com o partido; segundo, que tiveram maiores chances de inclusão no programa aqueles que já estavam vinculados ao partido. Porém, independente da declaração partidária, apresentaram maior acesso aos programas de transferência de renda aqueles que participavam de algum tipo de associação civil com frequência, pelo menos, quinzenal. Bichir (2008) infere, portanto, que são variáveis individuais/familiares e relativas ao envolvimento associativo aquelas que mais explicam o acesso a programas de transferência de renda em São Paulo, sendo que variáveis referentes à condição de migração e variáveis territoriais não se mostraram relevantes.

Finalizando, Bichir (2008) considera em sua pesquisa:

[...] ser importante analisar mais a fundo como foram articulados, no plano local, os programas de transferência já existentes e o programa federal, considerando aspectos como unificação de cadastros, articulação de burocracias, redefinição de critérios de elegibilidade e prioridade, entre outros. Além disso, a análise da dinâmica política local poderia iluminar aspectos ainda pouco explorados da implementação desses programas. Por fim, destaca-se a relevância da análise das condições de acesso da população mais pobre aos programas de transferência de renda (BICHIR, 2008, p. 19-20).

Diante desse contexto, os programas de transferência de renda tendem a ser uma das mais importantes políticas adotadas no Brasil, de acordo com relatório da Organization for Economic Co-operation and Development (2011),

Desde 1993, o Brasil registra uma queda acentuada e contínua das desigualdades, que reflete o bom desempenho do mercado de trabalho e o êxito de suas políticas de redistribuição de renda. O índice de pobreza caiu pela metade. Mas os níveis de desigualdade e pobreza continuam altos e, portanto, os esforços devem ser mantidos para acentuar a sua queda. Dentre as novas medidas a serem privilegiadas, cabe ampliar a escala e o alcance do Bolsa Família, que é um programa de transferência condicional de renda e que contribuiu para a redução da pobreza por um custo fiscal relativamente baixo. O programa atendeu 12,7 milhões de famílias em 2010 e seu custo representou 0,4% do PIB, enquanto 11% do PIB foram destinados à seguridade social, que beneficia principalmente a classe média (Abrahão de Castro e Modesto, 2010). Um dos aspectos dignos de nota do programa Bolsa Família foi o cadastramento quase exaustivo das famílias de baixa renda do país. Esta lista de beneficiários pode ser utilizada para aprimorar outras políticas sociais, conforme previsto no programa governamental Brasil sem Miséria, lançado recentemente. Os benefícios adicionais a serem oferecidos poderiam englobar a assistência médica às crianças e aos idosos membros da família, a capacitação profissional ou os empréstimos, e facilitariam o acesso às informações sobre outras políticas sociais já em andamento (ORGANIZATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT, 2011, p. 22).

O Bolsa Família, sem dúvida, é um dos principais programas do Fome Zero e surtiu efeitos positivos sobre a pobreza brasileira, conforme demonstram os dados. O seu estudo e aprofundamento em nível local poderá indicar novas formas adequadas de se fazer e atuar por meio de políticas educacionais e de transferências, visando proporcionar o bem-estar sustentável para a população.

De acordo com Jaccoud (2010), nem a política pública de assistência social, em sua vertente tradicional, nem a política de seguro social apoiaram-se no pobre como categoria

central, organizadora de suas intervenções. Sendo assim a política social com o debate sobre as causas e a busca de alternativas para enfrentar a situação de pobreza, evoluiu para implantação de programas como o Bolsa Família.

Dentro desse contexto, a autora alude que:

[...] o PBF seria interpretado como um programa que inclui uma população até então excluída do sistema de proteção social, consolidando a transferência de renda não contributiva como um efetivo pilar da seguridade social brasileira e aumentando o seu papel de proteção e redistribuição. Reforçaria, assim, a vertente universalista daquele sistema e ampliaria sua capacidade de atuar sobre a pobreza e a desigualdade. (JACCOUD, 2010, p. 126).

As pesquisas apresentadas anteriormente são fundamentais para a análise e avaliação das políticas sociais que visam à melhoria de vida da sociedade. Os estudos aprofundam o conhecimento sobre o método e a forma de sua análise, bem como o direcionamento da pesquisa, podendo ser o ponto de partida para o propósito desta pesquisa. No próximo capítulo, apresentam-se dados referentes aos municípios do Estado do Mato Grosso do Sul, buscando conhecer a atuação das políticas públicas de combate à pobreza nesses municípios, por meio da análise de indicadores sociais e econômicos divulgados pelo IBGE, no período 2000-2010. Entre todos os programas implementados no período será analisado o programa de transferência de renda Bolsa Família, por sua importância e destaque apontados anteriormente.

4 ANÁLISE DA POBREZA NO MATO GROSSO DO SUL: ABORDAGEM EMPÍRICA DE MUNICÍPIOS SELECIONADOS

O objetivo deste capítulo é demonstrar por meio de alguns indicadores as mudanças sociais e econômicas ocorridas no período 2000-2010, frutos do desempenho social e econômico de alguns municípios do Mato Grosso do Sul e das políticas públicas adotadas por eles. Os indicadores selecionados das políticas sociais, por área de atuação, são: renda, pobreza, desigualdade, trabalho, saúde, educação, saneamento, estrutura da assistência social, índice de desenvolvimento municipal e dados sobre um dos programas de transferência de renda: o Bolsa Família.

Para fins deste estudo foi selecionado um município de cada uma das 11 microrregiões do Estado, utilizando como critério a maior participação percentual dos municípios no PIB estadual. Essa análise foi desenvolvida com base nos seguintes dados: 1) indicadores de pobreza e infraestrutura dos municípios selecionados, como Intensidade da Pobreza, Incidência da Pobreza, Incidência da Pobreza Subjetiva, Índice de Exclusão, Índice de Desenvolvimento Humano Municipal, Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal, Índice de Gini, informações sobre o saneamento, informações sobre a estrutura da assistência social; 2) indicadores sobre o emprego e renda, como PIB *per capita*, taxa de desemprego, informações sobre o mercado de trabalho por meio da evolução do emprego disponíveis no Ministério do Trabalho e Emprego (MTE); 3) indicadores sobre a educação, como taxa de analfabetismo, número de matrículas no ensino fundamental e número de professores no ensino fundamental disponibilizados pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep); 4) indicadores sobre a saúde, como taxa de mortalidade infantil, informados pela Rede Interagencial de Informações para a Saúde do Ministério da Saúde (Ripsa/MS); 5) indicadores sobre programa de transferência de renda, como programas de transferência de renda como o Bolsa Família, cujos dados estão disponíveis no *site* do Ministério de Desenvolvimento Social (MDS).

4.1 PERFIL DOS MUNICÍPIOS DO MATO GROSSO DO SUL SELECIONADOS

O critério para a seleção dos municípios foi os que possuem maior participação percentual no PIB estadual por microrregião, visando analisar o efeito das políticas sociais em todas essas microrregiões. O Mato Grosso do Sul possui 78 municípios, divididos em 11 microrregiões. Em cada microrregião foi selecionado o município com maior PIB *per capita* no período 2000-2010. Os selecionados foram: São Gabriel do Oeste; Aquidauana; Corumbá; Jardim; Campo Grande; Chapadão do Sul; Dourados; Naviraí; Nova Andradina; Paranaíba; Três Lagoas.

Esta subseção está subdividida em indicadores da pobreza, infraestrutura da assistência social e do saneamento e índices de desenvolvimento municipal.

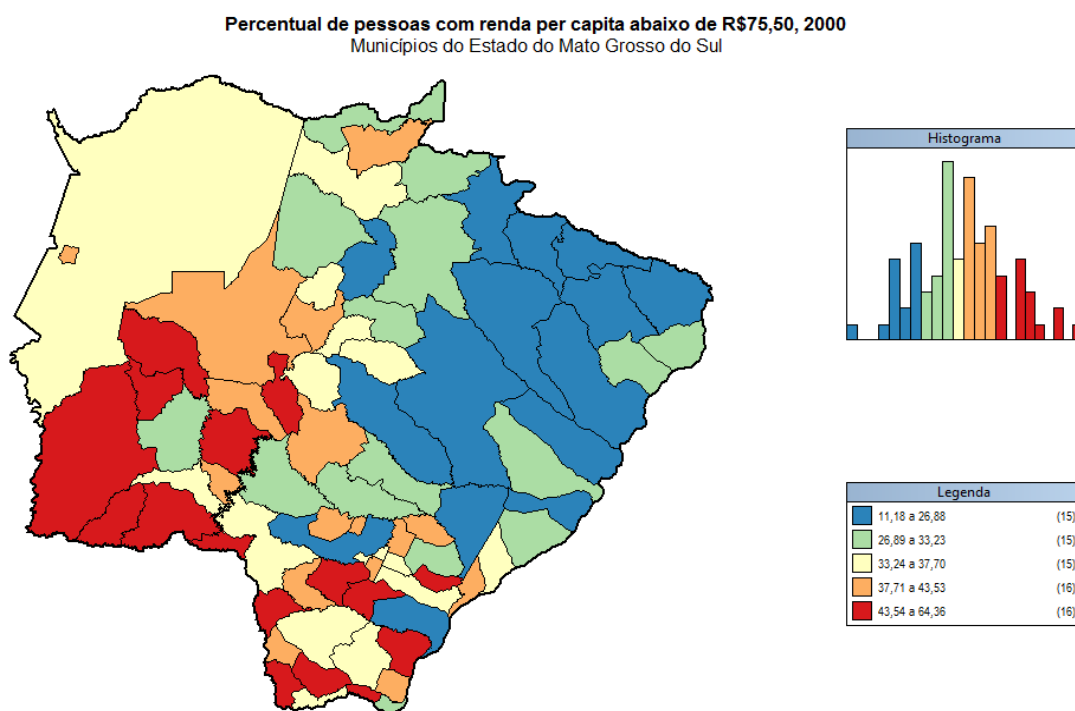
4.1.1 Indicadores da Pobreza nos Municípios Selecionados

Para a caracterização dos municípios selecionados serão apresentados os dados disponibilizados no *Atlas do Desenvolvimento Humano* (2003), como percentual de pessoas com renda *per capita* menor do que R\$ 75,50, intensidade da pobreza, incidência da pobreza e incidência da pobreza subjetiva, e no *Atlas de Exclusão Social*, como o Índice de Exclusão (POCHMANN; AMORIN, 2003) (tal índice foi calculados com base nos dados do Censo 2000). Em seguida, são apresentados os dados comparativos de 2000 e 2010, referentes ao número de pobres e indigentes.

Segundo estudo publicado pelo PNUD em 2007, os indicadores de pobreza no Mato Grosso do Sul, ilustrados na Figura 1, revelaram que:

[...] apenas dois municípios possuem menos de 20% de sua população vivendo abaixo da linha de pobreza (menos de R\$ 75,50 per capita ou a metade de um salário mínimo em 2000), que são os casos de Chapadão do Sul e Campo Grande. O maior número de municípios tem entre 30% e 50% de sua população vivendo abaixo da linha de pobreza. O caso mais crítico, que é o do município de Japorã, apresenta mais de 64% de sua população com renda inferior a R\$ 75,50, em 2000. (PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO *et al.*, 2007).

Figura 1 - Mapa do percentual de pessoas com renda *per capita* abaixo de R\$ 75,50 nos municípios selecionados do Mato Grosso do Sul (2000)



Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano (2003).

Conforme a Figura 1, de 11,18% a 26,88% de pessoas com renda *per capita* abaixo de R\$ 75,50 podem ser encontradas em oito dos municípios selecionados para análise, de 33,24% a 37,70% podem ser encontradas em dois e de 37,71% a 43,53% podem ser encontradas em um. Sendo assim a maioria dos municípios selecionados para análise possuía percentual inferior a 30% de sua população vivendo abaixo da linha da pobreza em 2000.

Na Tabela 11, apresentam-se os dados referentes à pobreza nos municípios em estudo no ano de 2000.

Tabela 11 – Indicadores da pobreza nos municípios selecionados do Mato Grosso do Sul (2000)

Microrregião	Município	Intensidade da pobreza*¹	Incidência da pobreza**²	Incidência da pobreza subjetiva**³	Índice de exclusão***⁴
Alto Taquari	São Gabriel do Oeste	36,94	30,60%	25,47%	0,545
Aquidauana	Aquidauana	46,98	37,66%	33,87%	0,460
Baixo Pantanal	Corumbá	46,14	40,37%	33,98%	0,481
Bodoquena	Jardim	45,18	34,20%	26,91%	0,474
Campo Grande	Campo Grande	38,35	29,25%	21,49%	0,599
Cassilândia	Chapadão do Sul	37,16	24,99%	20,76%	0,619
Dourados	Dourados	39,49	33,28%	26,42%	0,527
Iguatemi	Naviraí	32,10	41,58%	34,46%	0,489
Nova Andradina	Nova Andradina	37,81	32,86%	27,03%	0,507
Paranaíba	Paranaíba	36,8	34,73%	29,28%	0,503
Três Lagoas	Três Lagoas	37,39	32,88%	25,77%	0,547

Fonte: Elaboração própria a partir de (*) PNUD, Atlas do Desenvolvimento Humano; (**) IBGE, Censo Demográfico 2000 e Pesquisa de Orçamentos Familiares - POF 2002/2003; (***) Pochmann e Amorin (2003).

Notas: ¹ Distância que separa a renda domiciliar *per capita* média dos indivíduos pobres do valor da linha de pobreza, medida em termos de percentual do valor dessa linha de pobreza. ² Proporção da população com consumo domiciliar *per capita* menor ou igual ao valor da linha absoluta de pobreza regional. ³ Proporção da população com consumo domiciliar *per capita* menor ou igual ao valor da linha subjetiva de pobreza regional. ⁴ Segundo Pochmann e Amorin (2003), é calculado a partir de indicadores que medem o Padrão de Vida Digna, Conhecimento e Risco Juvenil. Esse índice, que varia de zero a um, revela a situação social de cada município.

Constata-se que possuía maior intensidade de pobreza o município de Aquidauana, porém a maior incidência da pobreza e da pobreza subjetiva estava no município de Naviraí. Dada a performance da pobreza constatada no ano de 2000, há necessidade de se averiguar em que medida as políticas sociais de transferência de renda, como o Programa Bolsa Família, de geração de emprego, de educação e de saúde, vêm contribuindo para reverter a configuração da pobreza nesses municípios.

Com base nos dados apresentados, os municípios possuem uma média de 39,5 de intensidade da pobreza, pouco abaixo da média do Estado, que é de 41,9. Destacam-se Aquidauana, Corumbá e Jardim, que apresentam percentual de renda domiciliar *per capita* média dos indivíduos pobres mais distantes da linha de pobreza.

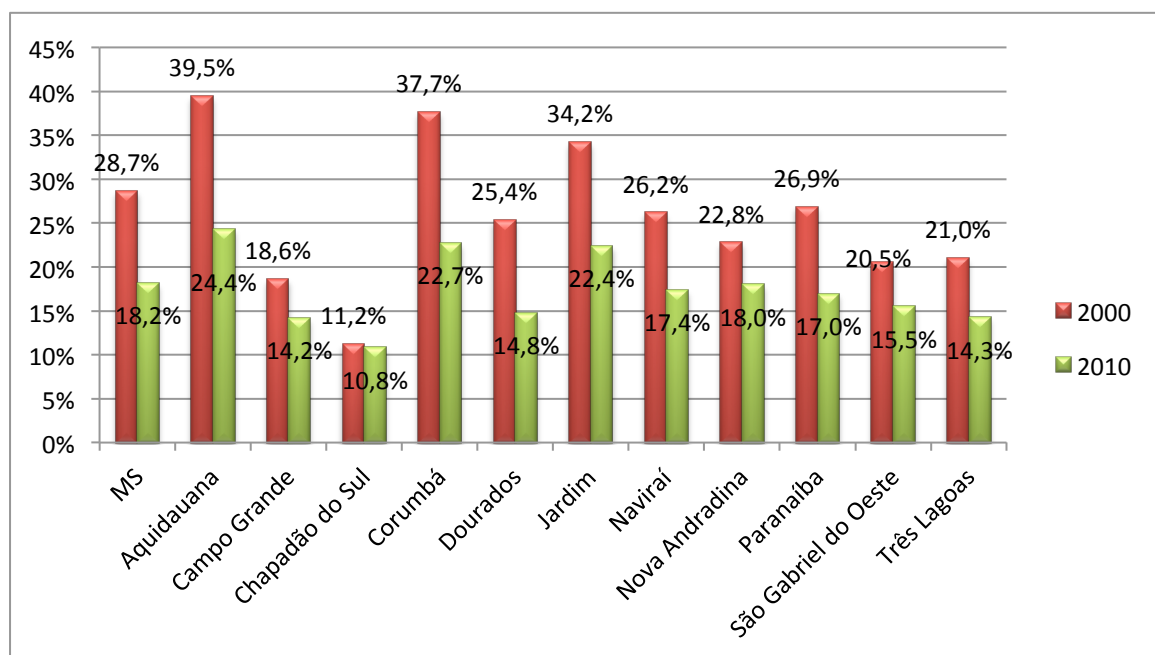
Com relação à incidência da pobreza, em média, 34% da população desses municípios estavam, em 2000, na linha de pobreza absoluta ou abaixo dela. Os maiores percentuais desse indicador ocorreram em Naviraí e Corumbá, com percentual superior a 40%. No que se refere à incidência da pobreza subjetiva, Naviraí, Corumbá e Aquidauana apresentavam maior proporção, 34,5%, 34% e 33,9% respectivamente. A média dos municípios em análise na incidência de pobreza subjetiva foi de 28%, em 2000; os municípios com menor incidência de

pobreza subjetiva foram Chapadão do Sul (20,8%), Campo Grande (21,5%) e São Gabriel do Oeste (25,5%).

De acordo com a Tabela 11, Chapadão do Sul apresenta índice de exclusão um pouco acima de 0,6; com esse valor, o índice está na faixa de inclusão, e Campo Grande está próximo do limite superior da faixa de exclusão, que é de 0,5 a 0,6. A maioria dos municípios encontra-se nessa faixa, próximo ao limite inferior. Aquidauana, Corumbá, Jardim e Naviraí são classificados com maior índice de exclusão social, variando na faixa de 0,4 a 0,5, na qual se encontra a maioria dos municípios do Estado.

De acordo com os dados do IBGE, os municípios apresentavam as seguintes proporções de pobres em 2000 e 2010, conforme o Gráfico 9.

Gráfico 9 – Pessoas Pobres - Percentual de pessoas com renda domiciliar *per capita* inferior a 1/2 do salário mínimo vigente - Mato Grosso do Sul (2000-2010)

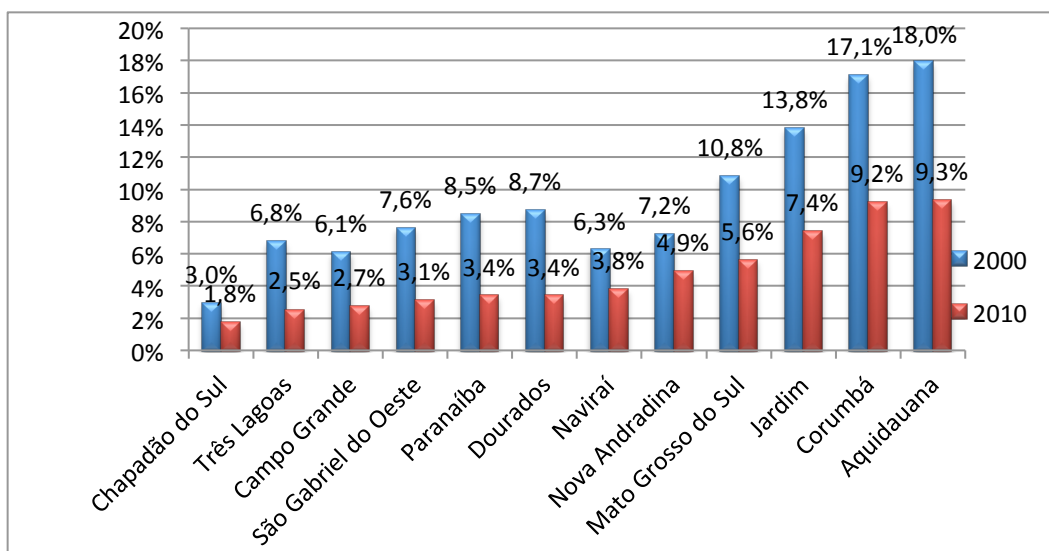


Fonte: Elaboração própria a partir de Ipeadata, IBGE, Censo Demográfico 2010. Resultados do Universo.
Nota: O universo de indivíduos é limitado àqueles que vivem em domicílios particulares permanentes.

Conforme o Gráfico 9, ocorreu redução no percentual de pobres em todos os municípios em análise. No período 2000-2010, os municípios que apresentaram maiores variações foram: Dourados (42%), Corumbá (40%), Aquidauana (38%), Paranaíba (37%). O município de Chapadão do Sul teve a menor variação percentual nesse período (3%). O

município de Jardim, que apresentava, em 2000, um dos maiores percentuais de pobres, comparado com os demais, apresentou variação de 35%. Os municípios restantes apresentaram variação entre 21 e 35%.

Gráfico 10 – Pessoas Indigentes - Percentual de pessoas com renda domiciliar *per capita* inferior a 1/4 do salário mínimo vigente - Mato Grosso do Sul (2000-2010)



Fonte: Elaboração própria a partir de Ipeadata, IBGE, Censo Demográfico 2010. Resultados do Universo.

Nota: O universo de indivíduos é limitado àqueles que são membros que vivem em domicílios particulares permanentes.

No que se refere ao número de indigentes, os municípios de Aquidauana, Corumbá e Jardim, em 2000, apresentaram os maiores índices, 18%, 17,1% e 13,8%, respectivamente, enquanto o município de Chapadão do Sul apresentou o menor índice, 3%. Os outros municípios apresentaram taxas de proporcionalidade de pessoas na situação de indigência entre 6% e 9%. Em 2010, Aquidauana, Corumbá e Jardim permaneceram com a maior proporção de indigentes, porém com um percentual bem menor do que o apresentado em 2000, 9,3%, 9,2% e 7,4%, respectivamente; todos com uma variação próxima a 50% de redução. Os municípios com menores proporções de indigentes, em 2010, foram: Chapadão do Sul (1,8%), Três Lagoas (2,5%) e Campo Grande (2,7%).

A análise dos dados mostra que a variação percentual de indigentes foi significativa no período 2000-2010. As políticas de combate à pobreza, juntamente com a estabilidade e o crescimento econômico, proporcionaram ambiente favorável a esse resultado. Os municípios

que mais reduziram o número proporcional de indigentes, no período 2000-2010, foram: Três Lagoas (62,6%), Dourados (61%), Paranaíba (59,8%), São Gabriel do Oeste (59,1%) e Campo Grande (55,2%). Os que apresentaram menores quedas foram: Nova Andradina (31,8%) e Naviraí (39,3%). Os demais estiveram entre 40% e 50%. Aquidauana, um dos que apresentava maior proporção de indigentes em 2000, reduziu essa proporção em 48% no período 2000-2010.

De acordo com a análise dos dados apresentados, a redução de indigentes foi maior, em proporção, do que de pobres, enquanto a maior redução dos pobres foi de 42%, a redução de indigentes foi de 62,6%. Outra constatação é que municípios que apresentavam situação melhor no quantitativo de proporção de pobres e indigentes, apresentaram maiores variações do que aqueles em situação pior, tais como: Dourados, Três Lagoas, São Gabriel do Oeste, Campo Grande. Quanto a isso, surgem alguns questionamentos: Qual a estrutura desses municípios e quanto melhoraram no período para a ocorrência dessa variação? Por que as políticas de combate à pobreza impactaram tão distintamente nesses municípios? Qual a causa de os municípios com maior proporção de pobres e indigentes não apresentarem o mesmo nível de variação percentual que outros municípios?

Na tentativa de responder a esses questionamentos, serão analisados dados sobre a infraestrutura da assistência social dos municípios selecionados.

4.1.2 Infraestrutura dos Municípios selecionados quanto à Assistência Social

Nesta subseção pretende-se explorar a infraestrutura dos municípios selecionados para estudo. Para tanto, foi escolhida a Assistência Social, por ser o portal de atendimento aos menos favorecidos nas Prefeituras.

Na análise do perfil dos municípios brasileiros, o IBGE buscou identificar a infraestrutura municipal do órgão gestor da política de assistência social e as atividades desenvolvidas por essas estruturas, por meio de um suplemento de assistência social da pesquisa de informações básicas municipais em 2005 e 2009. Constatou-se, por meio dessa

pesquisa, que a forma como a política de assistência social se encontrava estruturada organizacionalmente nas administrações municipais brasileiras, em 2005, não sofreu grandes mudanças na caracterização desses órgãos em 2009, levando-se à conclusão de que a estrutura municipal manteve-se praticamente inalterada. No Mato Grosso do Sul, conforme a Tabela 12, em todos os seus municípios há uma estrutura organizacional de assistência social (IBGE, 2010).

Tabela 12 - Municípios, com estrutura na assistência social, por caracterização do órgão gestor, segundo Grandes Regiões e Unidades da Federação (2005 e 2009)

Grandes Regiões e Unidades da Federação	Municípios							
	Total	Com estrutura na assistência social %						Não possui estrutura específica
		Total	Caracterização do Órgão Gestor					
			Secretaria Exclusiva de Assistência Social	Secretaria Associada a outras políticas setoriais	Setor subordinado à chefia do Executivo	Setor subordinado à outra secretaria	Fundação Pública	
2005								
Brasil	5.564	99,7	59,0	21,0	12,9	6,9	0,3	0,3
Centro-Oeste	466	99,8	86,2	7,3	3,9	1,7	0,9	0,2
Mato Grosso do Sul	78	100,0	84,6	5,1	10,3	-	1,3	-
2009								
Brasil	5 565	99,9	70,4	22,3	4,6	2,6	0,1	0,1
Centro-Oeste	466	100,0	83,9	13,5	0,6	1,3	0,6	-
Mato Grosso do Sul	78	100,0	80,8	16,7	1,3	1,3	-	-

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, Pesquisa de Informações Básicas Municipais 2005 e 2009.

Constata-se, pela Tabela 12, que os municípios da Região Centro-Oeste e do Mato Grosso do Sul possuem maior percentual de municípios com Secretaria de Assistência Social exclusiva do que o Brasil em 2005. Porém, em relação ao ano de 2009, o país apresentou acréscimos de municípios com Secretaria exclusiva enquanto a Região Centro-Oeste e o Mato Grosso do Sul, decréscimos de 4%, aproximadamente. Por outro lado, ocorreram acréscimos do número de municípios com Secretarias associadas a outras políticas para o Brasil, para a Região Centro-Oeste e para o Mato Grosso do Sul, de 1,3%, 6,2% e 11,6%, respectivamente, demonstrando, assim, um ajuste na estrutura organizacional da Assistência Social no organograma da Prefeitura. A assistência social sem *status* de secretaria, mas atuando apenas como setor subordinado ao executivo ou à outra secretaria, apresentou decréscimos para o

Brasil, para a Região Centro-Oeste e para o Mato Grosso do Sul, quando subordinada ao executivo. Com referência à subordinação a outras secretarias, tem-se acréscimo no Mato Grosso do Sul, que não apresentou nenhum município em 2005, mas passou a ter 1,3 em 2009.

Observa-se, portanto, que predomina nos municípios a política de assistência social com estrutura de secretaria exclusiva. Ao somar a esta os casos em que a secretaria de assistência está associada à outra política, tem-se um total de 92,7%, 97,4% e 97,5%, respectivamente, para Brasil, Região Centro-Oeste e Mato Grosso do Sul, indicando a valorização dessa política em torno da gestão municipal.

A Tabela 13 apresenta a estrutura para a política de assistência social dos municípios em análise.

Tabela 13 - Municípios selecionados com estrutura na assistência social, por caracterização do órgão gestor - Mato Grosso do Sul (2005 e 2009)

Estrutura na Assistência Social												
Município	Secretaria Exclusiva de Assistência Social		Secretaria Associada a outras políticas setoriais		Setor subordinado à chefia do Executivo		Setor subordinado à outra Secretaria		Fundação Pública		Não possui estrutura específica	
	2005	2009	2005	2009	2005	2009	2005	2009	2005	2009	2005	2009
Aquidauana	sim	sim	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Campo Grande	sim	sim	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Chapadão do Sul	sim	-	-	sim	-	-	-	-	-	-	-	-
Corumbá	sim	sim	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Dourados	-	sim	sim	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Jardim	sim	-	-	sim	-	-	-	-	-	-	-	-
Naviraí	sim	-	-	sim	-	-	-	-	-	-	-	-
Nova Andradina	sim	sim	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Paranaíba	sim	sim	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
São Gabriel do Oeste	sim	sim	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Três Lagoas	-	-	sim	sim	-	-	-	-	-	-	-	-

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, Pesquisa de Informações Básicas Municipais 2005 e 2009.

A caracterização do órgão gestor da estrutura organizacional da assistência social nos municípios selecionados está situada na Secretaria Exclusiva de Assistência Social e/ou na Secretaria Associada a outras políticas setoriais. Os demais setores não foram contemplados nas respostas.

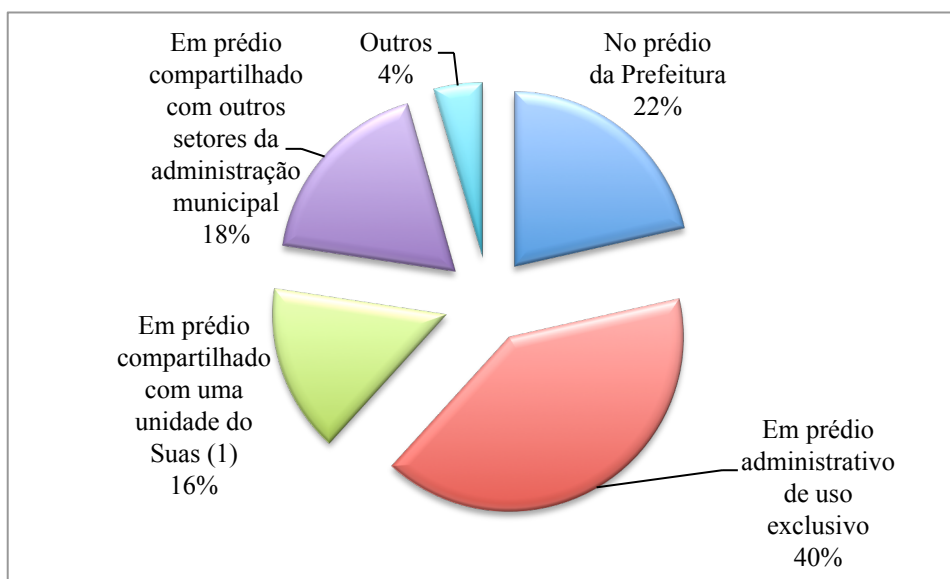
A estrutura organizacional da Assistência Social em todos os municípios em análise possui *status* de secretaria. Em 2005 não havia Secretaria Exclusiva, os municípios de Dourados e Três Lagoas possuíam suas secretarias associadas a outras políticas sociais. Em Dourados, a Assistência Social estava vinculada à Secretaria de Assistência Social e Economia Solidária, subordinada à ação política do trabalho. Já em Três Lagoas, a Assistência Social estava vinculada à Secretaria Municipal de Assistência Social, Cidadania e Trabalho, sendo, assim, subordinada à ação política do trabalho e da cidadania.

Em 2009, constata-se uma reestruturação organizacional da política de assistência social nos municípios de Chapadão do Sul, Dourados, Jardim e Naviraí. Com exceção de Dourados, que passa a possuir secretaria exclusiva para a Assistência Social, os demais passam a vinculá-las a outras políticas sociais. Sendo assim, no período 2005-2009, ocorreu um decréscimo de 22% dos municípios em análise com secretaria exclusiva para a Assistência Social e um acréscimo de 100% dos municípios com secretarias associadas a outras políticas sociais, ou seja, em 2009, de dois municípios passaram para quatro municípios.

Porém, apesar da redução enquanto secretaria exclusiva, a política de assistência social está fortemente representada na estrutura organizacional das administrações municipais, uma vez que 100% (64% com secretaria exclusiva e 36% com secretaria associada à outra política setorial) dos municípios selecionados valorizam essa política do ponto de vista da gestão municipal.

Outro importante quesito abordado no *Suplemento de Assistência Social da Pesquisa de Informações Básicas Municipais – MUNIC 2009* é a infraestrutura do órgão de gestão assistencial dos municípios brasileiros, conforme demonstrado no Gráfico 11.

Gráfico 11 – Percentual de municípios com estrutura na assistência social, por localização do órgão gestor – Brasil (2009)

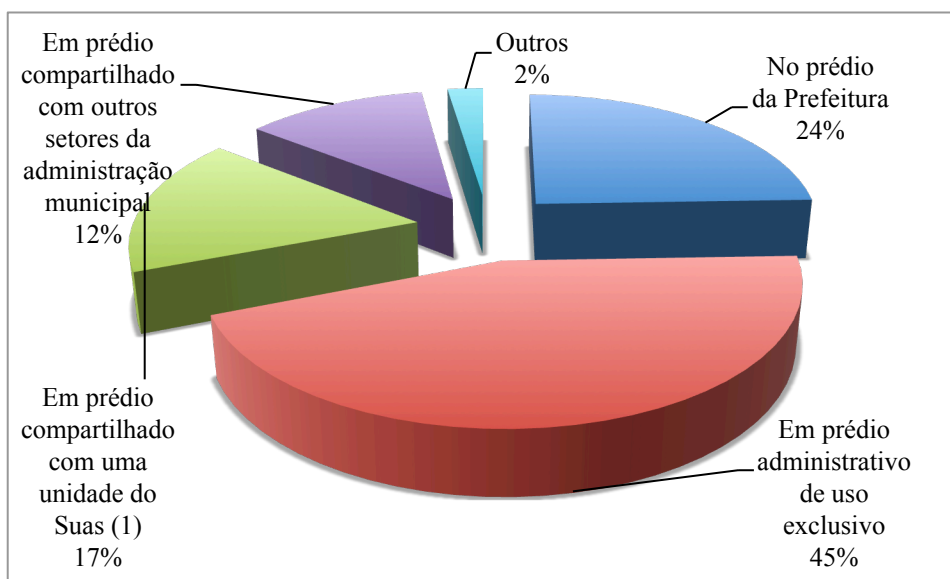


Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, Pesquisa de Informações Básicas Municipais (2009).

No Brasil, dos 5.561 municípios (99,9%), 40,3% exerciam, em 2009, a atribuição de assistência social em prédio administrativo de uso exclusivo. Considerando os que compartilhavam o espaço com alguma unidade do Sistema Único de Assistência Social (Suas) (15,6%), essa proporção chega a 55,9%. Observa-se ainda que 21,5% dos municípios compartilhavam esse espaço no prédio da Prefeitura.

No Gráfico 12, observa-se a estrutura da assistência social na Região Centro-Oeste. Diferentemente do Brasil, 100% dos municípios dessa Região indicaram a existência de uma estrutura física do órgão gestor de assistência social; 24% deles indicaram funcionamento desse órgão gestor no prédio da Prefeitura e 45% indicaram estar situados em prédio administrativo de uso exclusivo. Somados aos que compartilham o espaço físico destinado à unidade do Suas, esse percentual sobe para 62%.

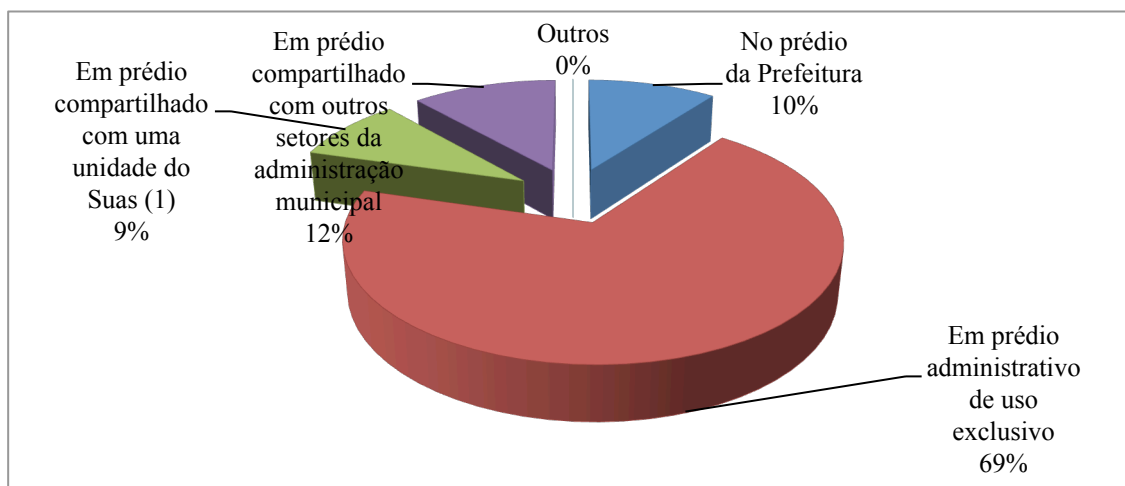
Gráfico 12 – Percentual de municípios com estrutura na assistência social, por localização do órgão gestor – Região Centro-Oeste (2009)



Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, Pesquisa de Informações Básicas Municipais (2009).

Com relação ao Mato Grosso do Sul, observa-se no Gráfico 13 que, em 69% de seus municípios, a assistência social funciona em prédio administrativo de uso exclusivo. Somados aos que compartilham o espaço físico da unidade do Suas, esse percentual se eleva para 78%. Para 10% dos municípios o funcionamento se dá no prédio da Prefeitura.

Gráfico 13 – Percentual de municípios com estrutura na assistência social, por localização do órgão gestor – Mato Grosso do Sul (2009)



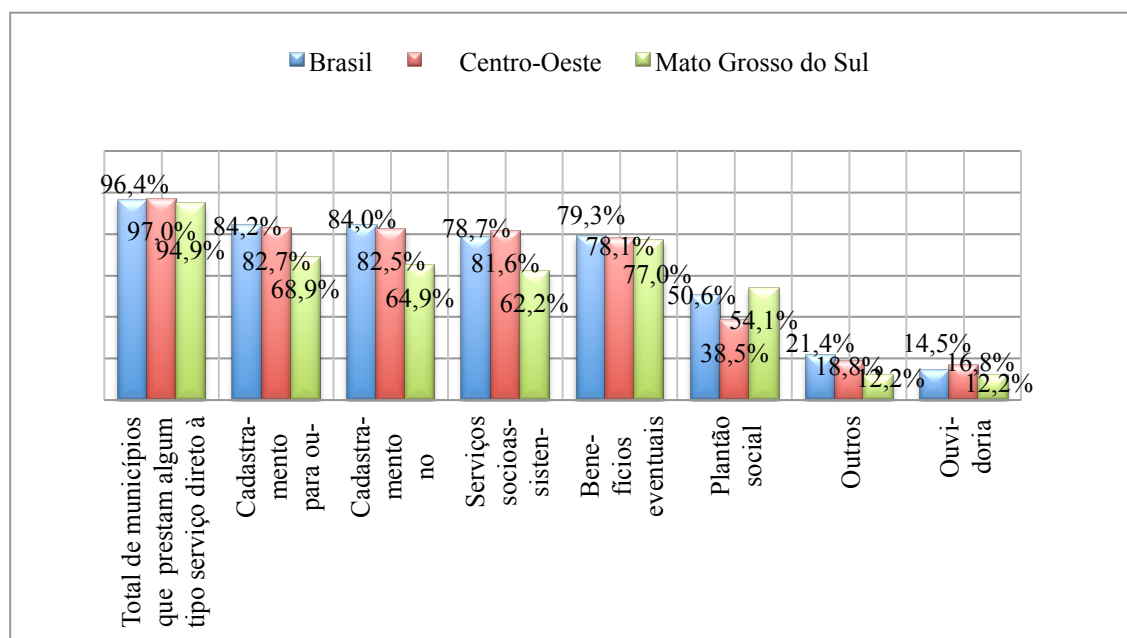
Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, Pesquisa de Informações Básicas Municipais (2009).

Essas informações confirmam o *status* que a política social tem dentro dos municípios. Considera-se relevante a estrutura física, a disposição espacial do órgão gestor para a atuação no atendimento demandado pela sociedade do Mato Grosso do Sul, da Região Centro-Oeste e do Brasil.

Dos 11 municípios selecionados para estudo, 9 declararam atuar em prédio administrativo de uso exclusivo da assistência social. Em Nova Andradina, o espaço é compartilhado com uma unidade do Suas e, em Dourados, com outros setores da administração municipal. Isso demonstra que, na maioria dos municípios analisados, há um sincronismo na atuação da política social quanto à oferta de estrutura física para o atendimento da sociedade em vulnerabilidade social.

Nesta pesquisa também foi possível conhecer os tipos de serviços de atendimento socioassistencial oferecidos à população na sede do órgão gestor. No Gráfico 14, apresenta-se o percentual de municípios brasileiros da Região Centro-Oeste e do Mato Grosso Sul que realizaram esses tipos de serviços em 2009.

Gráfico 14 – Municípios que realizaram serviço de atendimento socioassistencial direto à população na sede do órgão gestor, segundo o tipo de serviço – Brasil, Região Centro-Oeste e Mato Grosso do Sul (2009)



Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, Pesquisa de Informações Básicas Municipais (2009).

Dos 5.561 municípios brasileiros com estrutura para a política de assistência social, 5.535 (96,4%) declararam prestar algum serviço direto à população na sede do órgão gestor. Na Região Centro-Oeste esse percentual de municípios foi de 97%, e no Mato Grosso do Sul, de 94,9%. Entre os tipos relacionados, constata-se que grande parte dos municípios (84,2% no Brasil, 82,7% no Centro Oeste e 68,9% no Mato Grosso do Sul) realiza cadastramento para outros benefícios e/ou serviços, seguido do cadastro único para programas sociais do Governo Federal, conhecido como CadÚnico. O CadÚnico foi instituído em 24 de julho de 2001, pelo Decreto nº 3.877, com a finalidade de identificar famílias em situação de pobreza em todos os municípios brasileiros, potencialmente beneficiárias dos programas de transferência de renda, como o caso do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil, do Bolsa-Escola, do Bolsa Família, do Agente Jovem e do Bolsa Alimentação, entre outros.

Outro tipo de serviço que merece destaque são os benefícios eventuais e os serviços socioassistenciais prestados à população na sede dos órgãos gestores, em mais de 78% (Brasil e Região Centro-Oeste) e de 62% (Mato Grosso do Sul) dos municípios. No Mato Grosso do Sul um maior percentual de municípios (77%) declararam prestar o serviço de benefícios

eventuais. Os benefícios eventuais estão previstos no Art. 22 da Lei Orgânica de Assistência Social: são benefícios da política de assistência social de caráter suplementar e provisório, prestados aos cidadãos e às famílias em virtude de nascimento, morte, situações de vulnerabilidade temporária e de calamidade pública. Eles integram as garantias do Suas, sendo, assim, os seus beneficiários potenciais usuários dos serviços socioassistenciais do município. Os serviços socioassistenciais são atividades continuadas que visam melhorar a vida da população, por meio do desenvolvimento de ações direcionadas para suas necessidades básicas.

Entre as tipologias apresentadas de serviços socioassistenciais, o Mato Grosso do Sul apresentou menor número percentual entre a sua totalidade em relação à Região Centro Oeste e ao Brasil. Na Tabela 14 apresenta-se o tipo de serviços que foi realizado no atendimento socioassistencial direto à população, em 2009, pelos municípios do Mato Grosso do Sul selecionados.

Tabela 14 – Municípios que realizaram serviço de atendimento socioassistencial direto à população na sede do órgão gestor, segundo o tipo de serviço - Mato Grosso do Sul (2009)

	Aquidauana	Campo Grande	Chapadão do Sul	Corumbá	Dourados	Jardim	Naviraí	Nova Andradina	Paranaíba	São Gabriel do Oeste	Três Lagoas
Existência de serviço realizado na sede do órgão gestor	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Não	Sim
Tipo de serviço realizado:											
Cadastramento no cadastro único	Não	Sim	Não	Sim	Não	Sim	Não	Sim	Sim	N ã o . a p l i c á v e l	Não
Cadastramento para outros benefícios	Não	Sim	Não	Não	Não	Sim	Não	Sim	Não		Não
Serviços socioassistenciais	Sim	Não	Não	Não	Não	Sim	Não	Sim	Sim		Não
Plantão social	Sim	Não	Não	Não	Sim	Sim	Não	Sim	Sim		Não
Benefícios eventuais	Sim	Sim	Sim	Não	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim		Não
Ouvidoria	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não		Não
Outros	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Sim	

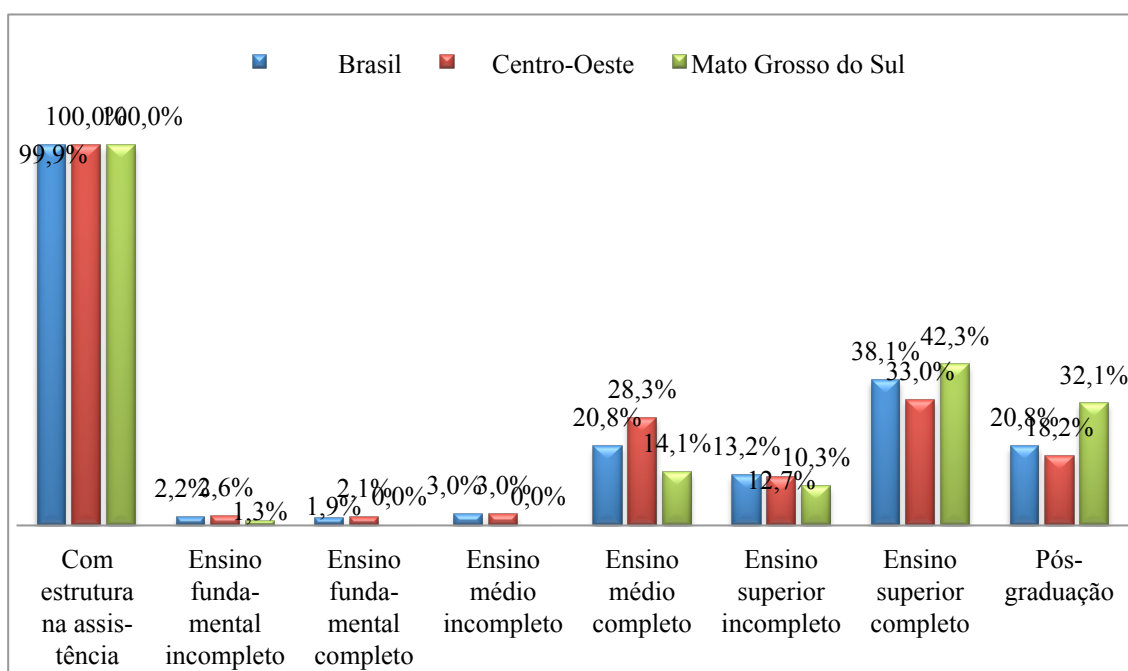
Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, Pesquisa de Informações Básicas Municipais (2009).

Os municípios de Jardim e Nova Andradina se destacaram por oferecerem, em 2009, a maioria dos tipos de serviços socioassistenciais estabelecidos pela pesquisa, tais como: cadastramento no cadastro único; cadastramento para outros benefícios; serviços

socioassistenciais; plantão social; e benefícios eventuais. Depois desses dois municípios, aqueles que mais disponibilizam serviços nesse órgão gestor foram: Paranaíba, com quatro tipos de serviços; Aquidauana e Campo Grande, com três tipos de serviços; Dourados, com dois tipos de serviços,. Oito dos onze municípios analisados prestam o serviço de benefícios eventuais. Em alguns municípios, como Chapadão do Sul e Naviraí, somente esse tipo de serviço é ofertado para a população. Em São Gabriel não tem serviço na sede do órgão gestor. Nenhum dos municípios oferece o serviço de ouvidoria.

Outro importante quesito a ser analisado são os recursos humanos envolvidos na prestação de serviços socioassistenciais. Conforme as diretrizes estabelecidas pelo Suas, todos têm garantido um vasto conjunto de direitos sociais, o acesso à justiça social, o comprometimento dos profissionais envolvidos nos serviços prestados à população, bem como a qualidade desses serviços. Sendo assim, a constituição de um corpo técnico funcional específico, na área de ação da assistência social, faz-se necessária para efetivar um bom trabalho assistencial. Cabe ressaltar que os quadros da assistência social são constituídos por vários profissionais de diferentes áreas de formação e com políticas próprias voltadas à sua regulamentação. A seguir, no Gráfico 15, são apresentados dados coletados pelo Suplemento de Assistência Social da Pesquisa de Informações Básicas Municipais (Munic) sobre a formação dos técnicos prestadores de serviços assistenciais oferecidos à população em seus municípios.

Gráfico 15 – Percentual de municípios com estrutura na Assistência Social, segundo a escolaridade dos gestores – Brasil, Região Centro-Oeste e Mato Grosso do Sul (2009)



Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, Pesquisa de Informações Básicas Municipais (2009).

A maior parte dos gestores assistenciais possuía, em 2009, ensino superior completo nos municípios brasileiros da Região Centro Oeste e do Mato Grosso do Sul. Neste último, o percentual foi maior do que os percentuais do país e da Região, indicando mais municípios com gestores pós-graduados e perfazendo, entre graduados e pós-graduados, um total de 74,4%, o que evidencia um distanciamento de aproximadamente 20% entre a realidade do Brasil e da Região Centro-Oeste.

A realidade dos municípios selecionados para estudo demonstra a tendência apresentada no Estado quanto à escolaridade de seus gestores assistenciais, conforme a Tabela 15.

Tabela 15 – Escolaridade do titular do órgão gestor de assistência social e formação no nível superior nos municípios selecionados do Mato Grosso do Sul (2009)

Município	Escolaridade do titular do órgão gestor	Formação de nível superior do titular do órgão
Aquidauana	Pós-graduação	Outras formações não especificadas
Campo Grande	Pós-graduação	Outras formações não especificadas
Chapadão do Sul	Pós-graduação	Administração
Corumbá	Pós-graduação	Pedagogo
Dourados	Pós-graduação	Sociólogo
Jardim	Pós-graduação	Outras formações não especificadas
Naviraí	Pós-graduação	Pedagogo
Nova Andradina	Ensino Superior Completo	Assistente Social
Paranaíba	Ensino Superior Completo	Outras formações não especificadas
São Gabriel do Oeste	Ensino Superior Completo	Não aplicável
Três Lagoas	Ensino Superior Completo	Pedagogo

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, Pesquisa de Informações Básicas Municipais (2009).

Destaca-se nesses municípios a formação dos gestores da assistência social, que, em sua totalidade, possuem curso superior completo; destes, 64% possuem pós-graduação. Nesse quesito foram selecionadas áreas de formação pela pesquisa Munic 2009, como Assistência Social, Terapia Ocupacional, Psicologia, Medicina, Enfermagem, Nutrição, Pedagogia, Sociologia, Direito, Jornalismo, Administração, Economia e Contabilidade. Gestores de três municípios declararam formação em Pedagogia e de outros declararam formação em Assistência Social, Administração e Sociologia (um gestor em cada área).

De acordo com a Munic 2009, ocorreu um aumento no índice de escolaridade concluída das pessoas ocupadas na área de gestão assistencial, no Brasil, nos anos de 2005 e 2009. Ao considerar as pessoas menos instruídas, como as sem instrução ou com apenas ensino fundamental, ocorreu uma queda de 5,8% no período referido. Para as demais escolaridades concluídas ocorreram pequenos acréscimos, mas que são significativos e fundamentais para a garantia da qualidade dos serviços assistenciais.

Pode-se constatar que os municípios que apresentaram maior variação na queda do número de pobres e indigentes, como Dourados, Três Lagoas, São Gabriel do Oeste e Campo Grande, possuíam estrutura organizacional para assistência social em suas Prefeituras. Porém, nem todos declararam realizar serviços diretos à população na sede do órgão gestor, como é o caso de São Gabriel do Oeste. Três Lagoas não realiza nenhum dos serviços tipificados;

Campo Grande realiza cadastramento no cadastro único, cadastramento para outros benefícios e para benefícios eventuais; e Dourados realiza plantão social e benefícios eventuais. Pela tipologia dos serviços prestados, não é possível estabelecer correlação direta entre a redução dos quantitativos de pobres e de indigentes, pois Jardim e Nova Andradina, que apresentaram a maioria das tipologias de serviços assistenciais, tiveram redução de pobres de 21% e 35% e de indigentes de 31,8% e 46%, respectivamente. Ressalta-se que Nova Andradina apresentou menor variação entre os municípios selecionados para análise.

A infraestrutura da Assistência Social é fundamental para que os benefícios e as transferências governamentais estejam ao alcance de todos, principalmente da população carente. A análise desses municípios proporcionou um panorama de como o gestor municipal trata essa questão em sua administração. Foi possível aludir que, apesar das diferenças na infraestrutura organizacional, mesmo nos tipos de serviços ofertados, ela existe e, de alguma forma, a população é atendida.

A seguir apresenta-se a infraestrutura quanto ao saneamento básico, levando em conta o ambiente em que vivem os pobres. De acordo com Rocha (2007), se há estrutura esse ambiente proporciona qualidade de vida, mesmo em situação de vulnerabilidade social.

4.1.3 Infraestrutura dos Municípios Selecionados quanto ao Saneamento Básico

Assim como a infraestrutura da Assistência Social, outro importante aspecto do desenvolvimento municipal é o investimento em sua estrutura, como a implantação de rede de água e esgoto, por exemplo. Nas regiões periféricas, onde a pobreza e a miséria se instalam, é mais carente o saneamento básico, aumentando os riscos à saúde e ao bem-estar dessa população, conforme pode-se observar na Tabela 16.

Tabela 16 - Proporção de domicílios particulares permanentes (%), por tipo de saneamento, dos municípios selecionados do Mato Grosso do Sul (2000 e 2010)

Estado/Município (habitantes)	Proporção de domicílios particulares permanentes, por tipo de saneamento (%)					
	Adequado ⁽¹⁾		Semiadequado ⁽²⁾		Inadequado ⁽³⁾	
	2000	2010	2000	2010	2000	2010
Mato Grosso do Sul	16,4	34,8	69,3	55,8	14,3	9,4
Aquidauana	20,3	25,0	61,8	62,6	17,8	12,4
Campo Grande	27,1	56,4	71,1	42,9	1,8	0,7
Chapadão do Sul	0,7	38,5	77,0	53,7	22,2	7,7
Corumbá	28,0	19,5	61,7	70,7	10,3	9,8
Dourados	23,8	43,6	67,0	51,5	9,2	4,9
Jardim	3,8	30,8	87,4	62,1	8,8	7,1
Naviraí	8,2	25,2	81,7	69,2	10,1	5,7
Nova Andradina	1,2	11,1	86,2	77,4	12,6	11,5
Paranaíba	15,9	25,8	65,7	62,7	18,4	11,5
São Gabriel do Oeste	7,6	46,3	73,6	41,0	18,8	12,7
Três Lagoas	22,3	48,2	69,7	49,6	8,0	2,2

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, Censo Demográfico 2010. Resultados do Universo.

Notas: ⁽¹⁾ abastecimento de água por rede geral, esgotamento sanitário por rede geral ou fossa séptica e lixo coletado diretamente ou indiretamente; ⁽²⁾ domicílio com pelo menos uma forma de saneamento considerada adequada; ⁽³⁾ todas as formas de saneamento consideradas inadequadas.

Em 2000, os municípios de Corumbá (28%), Campo Grande (27,1%), Dourados (23,8%) e Aquidauana (20,3%) apresentaram mais domicílios com saneamento adequado. Em contrapartida, Chapadão do Sul (0,7%), Nova Andradina (1,2%) e Jardim (3,8%) apresentaram menos domicílios com essa característica.

Em 2010, o cenário se modifica. Os municípios de Campo Grande (56,4%), Três Lagoas (48,2%), São Gabriel do Oeste (46,3%), Dourados (43,6%) e Chapadão do Sul (38,5%) apresentaram mais domicílios com saneamento adequado, enquanto os municípios de Nova Andradina (11,1%) e Corumbá (19,5%) apresentaram menos domicílios com essa característica. Com menor percentual de domicílios com saneamento inadequado, destacam-se Campo Grande e Três Lagoas, com 0,7% e 2,2%, respectivamente.

Constata-se que a maioria dos municípios em análise possui saneamento semiadequado. No período 2000-2010 houve diminuição dos municípios que possuíam saneamento semiadequado, assim como daqueles que apresentavam saneamento inadequado. Os municípios de Corumbá e Aquidauana aumentaram em 15% e 1%, respectivamente, o

número de domicílios com saneamento semiadequado, porém reduziram em 5% e 31% a quantidade de domicílios com saneamento inadequado.

Houve aumento no número de domicílios com saneamento adequado para quase todos os municípios, exceto para Corumbá, que sofre uma redução de 30%. Esse aumento garante melhoria na qualidade de vida dos cidadãos, proporcionando uma melhor estrutura para sua saúde e condição de vida. O município que mais investiu em saneamento, no período 2000-2010, foi Chapadão do Sul, com variação positiva de 5.178%, de 0,7% para 38,5%, ultrapassando o percentual do Estado, que era de 34,8%, em 2010.

Na Tabela 17, apresenta-se o percentual da população que residia, em 2010, com saneamento inadequado, de acordo com o rendimento mensal *per capita*.

Tabela 17 - População residente em domicílios particulares permanentes com saneamento inadequado e proporção de pessoas por classes selecionadas de rendimento mensal total domiciliar *per capita* nominal nos municípios selecionados do Mato Grosso do Sul (2010)

Estado e Municípios	População residente em domicílios particulares permanentes com saneamento inadequado					
	Total	% da População Total	Proporção de pessoas, por classes, selecionadas de rendimento mensal total domiciliar <i>per capita</i> nominal (%)			
			Até R\$70	Até 1/4 SM (=R\$128)	Até 1/2 SM (=R\$255)	Até 60% da mediana (=R\$225)
Mato Grosso do Sul	218.531	8,9	8,0	20,2	51,0	42,3
Aquidauana	5.385	11,8	13,57	39,05	71,7	64,12
Campo Grande	4.916	0,6	1,85	11,9	46,72	37,1
Chapadão do Sul	1.481	7,5	0,74	2,23	22,89	16,21
Corumbá	8.758	8,4	9,21	25,11	53,56	45,64
Dourados	9.254	4,7	7,19	18,9	45,77	38,65
Jardim	1.542	6,3	7,2	19,58	55,51	44,29
Naviraí	2.562	5,5	2,42	9,41	39,66	30,09
Nova Andradina	4.967	10,9	4,89	17,82	49,87	41,19
Paranaíba	4.338	10,8	0,97	6,2	35,87	26,26
São Gabriel do Oeste	2.615	11,8	0,99	5,51	30,94	21,49
Três Lagoas	2.029	2,0	0,99	5,96	43,32	32,28

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, Censo Demográfico 2010. Resultados do Universo.

Nota: Excluíse pessoas com rendimento mensal total domiciliar *per capita* nominal igual a zero ou indeterminado.

Pode-se observar que os municípios de Aquidauana (11,8%), São Gabriel do Oeste (11,8%), Nova Andradina (10,9%), Paranaíba (10,8%) apresentaram maior percentual da população residente em domicílios com saneamento inadequado e que grande parte declarou renda *per capita* de até meio salário mínimo. Na faixa de renda domiciliar *per capita* até R\$ 70,00, o município de Aquidauana apresentou o maior percentual da população (13,57%) e o município de Chapadão do Sul, menor percentual (0,74%). Ao se comparar as informações da Tabela 16 com as da Tabela 17, verifica-se que, em quase todos os municípios que apresentaram domicílios com saneamento inadequado, a sua população residente declarou rendimento de até meio salário mínimo.

A seguir são apresentados e analisados dados e índices de desenvolvimento municipal que revelam o impacto das políticas sociais que contribuíram para o avanço desses municípios em temas sociais e econômicos.

4.2 DESENVOLVIMENTO DOS MUNICÍPIOS SELECIONADOS DO MATO GROSSO DO SUL – 2000-2009

Entre as variáveis que caracterizam o desempenho municipal, foram selecionadas para fins deste estudo o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM)¹ e o Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal (IFDM).² Este último foi escolhido devido à periodicidade de sua publicação a partir de 2005 e ao critério de cálculo, que não variou no período, possibilitando a comparação anual do IFDM. Isso é diferente para o IDHM, que não tem publicação periódica, e para o *Relatório de Desenvolvimento Humano* de 2010, no qual foram incluídas outras variáveis que modificam os resultados, além do próprio desempenho desses índices pelas melhorias ocorridas nos fatores componentes de seu cálculo.

Para fins de caracterização dos municípios em estudo, são apresentados, na Tabela 18, índices de desenvolvimento para o ano de 2000, marco zero da análise proposta.

¹ IDH – Índice de Desenvolvimento Humano, segundo a metodologia adotada pelo PNUD em 2000.

² O Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal (IFDM) é um estudo anual do Sistema Firjan que acompanha o desenvolvimento de todos os 5.564 municípios brasileiros em três áreas: Emprego e Renda, Educação, e Saúde. Ele é feito, exclusivamente, com base em estatísticas públicas oficiais, disponibilizadas pelos Ministérios do Trabalho, da Educação e da Saúde.

Tabela 18 – Indicadores de desenvolvimento municipal (2000)

Município	IDHM*(1)	IFDM** (2)
Chapadão do Sul	0,826	0,67
Campo Grande	0,814	0,72
São Gabriel do Oeste	0,808	0,73
Dourados	0,788	0,61
Nova Andradina	0,786	0,64
Três Lagoas	0,784	0,62
Jardim	0,773	0,58
Paranaíba	0,772	0,58
Corumbá	0,771	0,55
Aquidauana	0,757	0,55
Naviraí	0,751	0,57

Fonte: Elaboração própria a partir de (*) PNUD, Atlas do Desenvolvimento Humano; (**)FIRJAN.

Nota: ⁽¹⁾ IDH Municipal; ⁽²⁾ Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal.

O IDHM apresentado na Tabela 18 permite classificar a maioria dos municípios na categoria de desenvolvimento médio, que varia de 0,500 a 0,799. Sendo assim, os municípios revelam o mesmo padrão de desenvolvimento estadual e nacional, respectivamente 0,778 e 0,766. Três municípios, São Gabriel do Oeste, Campo Grande e Chapadão do Sul, apresentam índice superior a 0,800, indicando elevado nível de desenvolvimento. Com relação ao Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal, a maioria dos municípios está enquadrada com índices que indicam o nível de desenvolvimento, que varia de regular (0,4001 a 0,6) a moderado (de 0,6001 a 0,8). Os municípios que apresentaram os índices mais elevados estão aquém do limite superior da faixa de desenvolvimento moderado.

Na Tabela 19 é possível verificar a variação do IDHM para o ano de 2007 e as variáveis que contribuíram para o seu desempenho. De acordo com a variável educação e saúde, os municípios apresentam elevado desenvolvimento humano nesses quesitos. Porém, no conjunto, o IDH permanece médio para todos, pois a variável renda apresentou desempenho médio e baixo.

Tabela 19 – Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (2007)

Município	Índice de Desenvolvimento Humano Municipal			
	Educação	Saúde	Renda	Municipal
	IDH-E	IDH-S	IDH-R	IDHM
	2007	2006-2007	2006-2007	2006-2007
Campo Grande	0,93	0,932	0,522	0,767
Naviraí	0,94	0,885	0,533	0,762
Três Lagoas	0,84	0,901	0,557	0,750
Paranaíba	0,95	0,888	0,494	0,748
Dourados	0,87	0,890	0,527	0,740
Aquidauana	1,00	0,867	0,462	0,737
Chapadão do Sul	0,66	0,960	0,636	0,737
São Gabriel do Oeste	0,74	0,908	0,599	0,737
Nova Andradina	0,82	0,850	0,551	0,728
Corumbá	0,73	0,853	0,613	0,725
Jardim	0,64	0,895	0,446	0,634

Fonte: Elaboração própria a partir de dados de Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (2010).

Nota: Faixa do IDH - “baixo” (0 a 0,499), “médio” (0,500 a 0,799) e “elevado” (0,800 a 1,000).

Comparando o IDHM de 2000 dos municípios selecionados com o IDHM de 2007, a variação foi negativa para a maioria dos municípios, com exceção para Naviraí, que aumentou em 1,4%. Alguns municípios que possuíam desenvolvimento elevado passaram para médio, como Chapadão do Sul, Campo Grande e São Gabriel do Oeste, variando 11%, 6% e 9%, respectivamente. Em termos de posição, os municípios que se encontravam em primeiro lugar caíram e o município de Naviraí deixou a posição de último lugar, passando para segundo lugar.

A seguir estão dispostas a evolução do IFDM de 2000 para 2005, e anualmente até 2009,³ que diferentemente do IDHM, apresentou, no período, variação positiva para quase todos os municípios, evoluindo de regular e moderado desenvolvimento para moderado e alto desenvolvimento.

³ Quando a estatística pública dos órgãos oficiais passou a ser divulgada regularmente em 2011, foi possível a publicação anual do IFDM.

Tabela 20 – Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal (IFDM) em 2000 e no período 2005-2009

Município	2000	2005	2006	2007	2008	2009
Aquidauana	0,552	0,612	0,614	0,622	0,618	0,634
Campo Grande	0,724	0,828	0,824	0,835	0,560	0,862
Chapadão do Sul	0,666	0,700	0,720	0,758	0,660	0,784
Corumbá	0,552	0,714	0,695	0,706	0,620	0,636
Dourados	0,611	0,759	0,700	0,723	0,612	0,799
Jardim	0,584	0,673	0,642	0,644	0,645	0,676
Naviraí	0,570	0,698	0,695	0,753	0,761	0,711
Nova Andradina	0,639	0,702	0,709	0,702	0,645	0,703
Paranaíba	0,578	0,671	0,636	0,640	0,634	0,678
São Gabriel do Oeste	0,732	0,740	0,738	0,714	0,723	0,729
Três Lagoas	0,616	0,693	0,665	0,754	0,735	0,701

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Ipeadata.

Nota: Classificação do IFDM - baixo (de 0 a 0,4), regular (0,4001 a 0,6), moderado (de 0,6001 a 0,8) e alto (0,8001 a 1) desenvolvimento.

Considerando o desenvolvimento humano, índice calculado pelo Firjan, observa-se, na Tabela 20, uma evolução positiva em todos os municípios, no período de 2000 a 2005. Os municípios de Aquidauana, Corumbá, Jardim, Naviraí e Paranaíba, que eram classificados em 2000 com desenvolvimento humano regular, mudaram de categoria, em 2005, passando a moderado. O município de Campo Grande, cujo desenvolvimento humano era moderado, evoluiu para a categoria de alto desenvolvimento. Os demais municípios permaneceram na categoria de desenvolvimento moderado, mas com melhoria nos indicadores. Os municípios de São Gabriel do Oeste (1%) e Chapadão do Sul (5%) apresentaram menor variação nesse período; a variação média dos municípios em análise foi de 15%. Os municípios de Corumbá (29%), Dourados (24%) e Naviraí (23%) se destacaram, com maior variação.

A variação anual do IFDM para 2006 foi em média -2%, para 2007, 3%, e para 2008, -8%. No ano seguinte, em 2009, as variações foram mais positivas, tendo a média atingido 11%. Em 2009, os municípios de Dourados e Campo Grande apresentaram maior variação em relação ao ano anterior, 54% e 31%, respectivamente, puxando a média de variação do desenvolvimento dos demais municípios, que variou entre -7% e 19%.

No período 2000-2009, o IFDM apresentou média de 16%, demonstrando que, no período total em análise, o índice de desenvolvimento nos municípios evoluiu positivamente, destacando-se Dourados (31%), Naviraí (25%) e Campo Grande (19%). Apenas o índice do município de São Gabriel do Oeste variou negativamente (-0,4%), os demais variaram entre

10% e 19%. Há uma disparidade de evolução no IDH-M dos municípios em análise. Tal disparidade poderá ser explicada pela variável emprego e renda, como foi visto no IDH-M 2007, apresentado na Tabela 19, pois essa variável era a mais frágil, puxando o índice para desenvolvimento médio.

4.2.1 Emprego, Renda e Desigualdades nos Municípios Selecionados

O emprego, a renda e as desigualdades são as variáveis que mais influenciaram o desempenho social e econômico da população em vulnerabilidade social, segundo estudos feitos por Neri (2011) sobre o Brasil no período 2000-2010,. Para a análise dessas variáveis nos municípios em estudo, foram selecionados os seguintes dados: o IFDM Emprego e Renda 2000, 2005-2009; a evolução do emprego 2002-2010; a taxa de desemprego 2000 e 2010; o PIB *per capita* 2000-2009; e as desigualdades mensuradas pelo índice de Gini.

A Tabela 21 apresenta os índices de emprego e renda no período 2000-2009.

Tabela 21 – IFDM–Emprego e Renda (2000-2009)

Município	2000	2005	2006	2007	2008	2009	Var. 2000- 2009
Aquidauana	0,323	0,364	0,388	0,380	0,364	0,398	23,2%
Campo Grande	0,594	0,874	0,874	0,836	0,487	0,889	49,5%
Chapadão do Sul	0,482	0,449	0,537	0,589	0,393	0,626	30,0%
Corumbá	0,425	0,675	0,631	0,722	0,448	0,537	26,4%
Dourados	0,444	0,761	0,583	0,620	0,233	0,841	89,4%
Jardim	0,449	0,558	0,443	0,376	0,365	0,391	-12,9%
Naviraí	0,358	0,565	0,534	0,640	0,666	0,489	36,9%
Nova Andradina	0,510	0,614	0,614	0,549	0,377	0,446	-12,6%
Paranaíba	0,406	0,523	0,399	0,319	0,298	0,408	0,5%
São Gabriel do Oeste	0,650	0,665	0,663	0,507	0,524	0,515	-20,7%
Três Lagoas	0,469	0,552	0,496	0,711	0,637	0,471	0,6%

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Ipeadata.

O IFDM Emprego e Renda foi positivo para a maioria dos municípios, no período 2000-2005, apresentando uma variação média de 30%. Destacam-se, nesse período, os municípios de Dourados (71%), Corumbá (59%), Naviraí (58%) e Campo Grande (47%).

De acordo com a análise dos dados, nesse período, os municípios de Corumbá e Dourados mudaram de categoria, passando de desenvolvimento regular para moderado. O município de Naviraí passou de desenvolvimento baixo para regular, e o município de Campo Grande saltou de desenvolvimento regular para alto. Apresentaram baixa evolução nesse índice e mesmo decréscimo os municípios de São Gabriel do Oeste (2%) e Chapadão do Sul (-7%), permanecendo o último com desenvolvimento baixo.

A variação média foi negativa para os anos de 2006 e 2008, de -6% e -20%, respectivamente. Já para os anos de 2007 e 2009, essa variação foi positiva, de 2% e 40%, respectivamente. Para o município de Naviraí, a variação de emprego e renda de 2006 para 2007 contribuiu de forma mais significativa para a melhora do indicador de seu desenvolvimento. O município de Três Lagoas se destacou, em 2007, por apresentar maior variação positiva de emprego e renda, 43,3%, fator que pode ter contribuído significativamente para a evolução de seu indicador de desenvolvimento.

No período 2000-2009, a variação média foi de 19%. Destacou-se em evolução o município de Dourados, com 89,4%, passando a ter alto desenvolvimento. Em Campo Grande, o índice evoluiu aproximadamente 50%. Os demais cresceram entre 0,5% e 37%. Já os municípios de São Gabriel do Oeste, Jardim e Nova Andradina sofreram decréscimos nesses índices, -20,7%, -12,9% e -12,6%, respectivamente.

Dentre esses municípios que apresentaram queda no IFDM, destaca-se o município de São Gabriel do Oeste, com variação negativa no índice de emprego e renda de -20,7% e no IFDM de -0,4%.

Para ampliar a análise, na Tabela 22 encontram-se dados referentes à taxa de desemprego nos anos de 2000 e 2010.

Tabela 22 - Pessoas com 10 anos ou mais de idade, por idade, condição de atividade e de ocupação na semana de referência dos municípios selecionados do Mato Grosso do Sul (2000 e 2010)

Município	PEA 2000	PO 2000	Taxa de desemp rego % 2000	PEA 2010	PO 2010	Taxa de desem prego % 2010	Var. na taxa de desem prego
Aquidauana	18.577	15.290	17,7	19.864	18.621	6,3	-65%
Campo Grande	333.597	284.047	14,9	435.728	407.145	6,6	-56%
Chapadão do Sul	6.183	5.667	8,3	11.243	10.752	4,4	-48%
Corumbá	40.582	32.609	19,6	48.451	44.513	8,1	-59%
Dourados	78.226	66.452	15,1	101.905	96.333	5,5	-64%
Jardim	9.634	8.543	11,3	11.821	11.054	6,5	-43%
Naviraí	18.352	15.694	14,5	24.416	22.494	7,9	-46%
Nova Andradina	17.304	15.199	12,2	24.525	22.995	6,2	-49%
Paranaíba	18.490	16.425	11,2	21.354	20.271	5,1	-55%
São Gabriel do Oeste	8.500	7.578	10,8	12.419	11.908	4,1	-62%
Três Lagoas	36.152	30.894	14,5	54.280	51.007	6,0	-59%

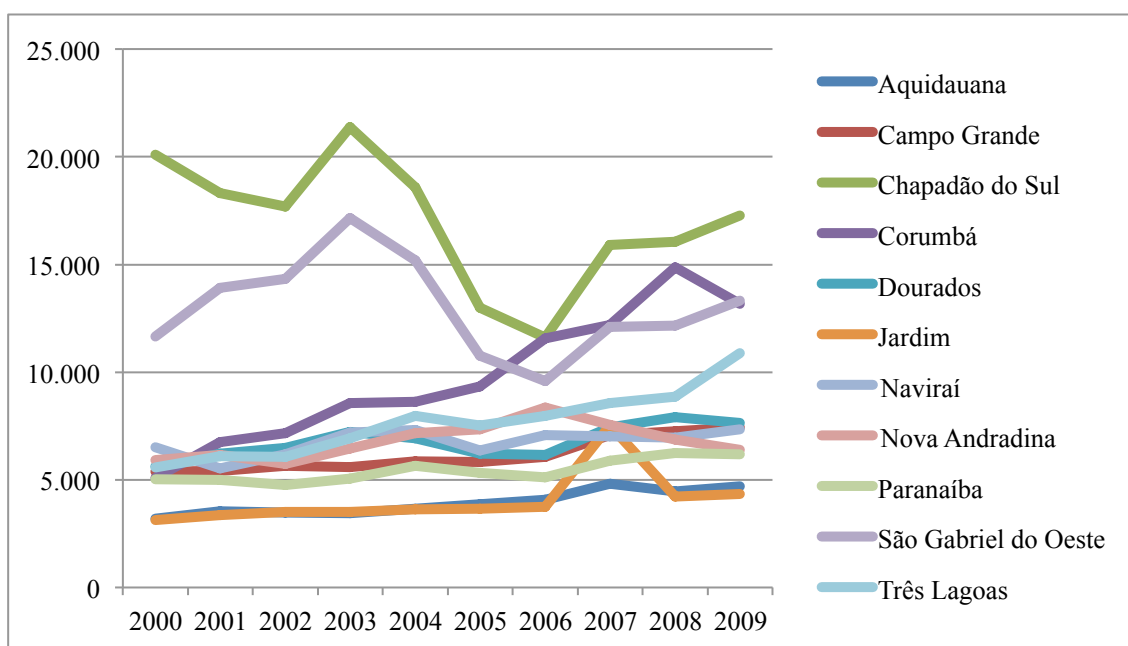
Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, Censos 2000 e 2010.

Os municípios apresentaram queda de 55% em média na taxa de desemprego, no período 2000-2010. O município com maior variação foi Aquidauana, com queda de 65%. Em 2000, apresentavam maior taxa de desemprego os municípios de Corumbá (19,6%) e Aquidauana (17,7%), e, em 2010, Corumbá (8,1%) e Naviraí (7,9%).

O município de Dourados, que se destacou no período com a evolução no IFDM - Emprego e Renda, teve uma redução de -64% na taxa de desemprego. Já o município de Campo Grande, que teve uma evolução de 50% no IFDM - Emprego e Renda, apresentou queda de -56% na taxa de desemprego. Por outro lado, em São Gabriel do Oeste houve variação negativa de -20,7% no IFDM - Emprego e Renda, com queda de -62% na taxa de desemprego. Entretanto, em 2010, esse município apresentou menor taxa de desemprego entre os municípios em estudo, ou seja, 4,1%.

Diante desses resultados, torna-se importante a análise de outros fatores, buscando melhor compreender as variáveis que contribuíram para o desempenho dos municípios. O Gráfico 16 apresenta os dados referentes ao PIB *per capita* municipal.

Gráfico 16 - PIB *per capita*, em R\$ de 2000, dos municípios selecionados do Mato Grosso do Sul (2000-2009)



Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Ipeadata.

Com relação ao PIB *per capita*, em 2000, dos municípios que tiveram variação na renda *per capita* de R\$ 5 a R\$ 6 mil, apenas dois municípios, Nova Andradina e Três Lagoas, apresentaram índice de desigualdade inferior a 0,6, enquanto os demais se encontravam próximo ao índice estadual. Desse grupo, destacam-se Campo Grande, Nova Andradina, Três Lagoas e Dourados, com os melhores indicadores de desenvolvimento.

Nesse mesmo ano, Aquidauana e Jardim, com PIB *per capita* em torno de R\$ 3 mil, apresentaram índices de desigualdades superiores ao do Estado e Aquidauana apresentou menor índice de desenvolvimento municipal. Com relação ao IDH-M, ambos são considerados municípios com nível de desenvolvimento médio.

Dos municípios com PIB *per capita* acima de R\$ 6 mil, em 2000, apenas Naviraí apresentou índice de desigualdade inferior a 0,6, ou seja, de 0,53. Entretanto, os indicadores de desenvolvimento classificam-na com médio desenvolvimento humano e desenvolvimento municipal regular. São Gabriel do Oeste, o segundo maior PIB *per capita*, com índice de desigualdade superior aos do Estado e do Brasil, e Chapadão do Sul, maior PIB *per capita* do Estado e índice de desigualdade idêntico ao do Brasil, apresentaram alto nível de desenvolvimento humano e municipal.

Com relação à evolução do PIB *per capita*, os municípios apresentaram, em 2000, uma média de R\$ 7.015,40, e, em 2009, uma média de R\$ 8.973,88, com um crescimento médio de 30% no período.

O ano de 2005 foi o pior em termos de variação percentual do PIB *per capita*, ocorrendo decréscimo para a maioria dos municípios em análise, principalmente para aqueles com maior PIB *per capita*. O melhor ano foi o de 2003.

O município de Chapadão do Sul, que possui o maior PIB *per capita* entre os municípios analisados, apresentou a menor taxa média de variação percentual no período em análise, de 2000 a 2009. Outro destaque é o município de Corumbá, que apresentou maior variação média percentual, 12%, e um crescimento de 160% no período 2000-2009, destacando-se, entre os municípios em análise, por uma das mais altas rendas *per capita* em 2009, ou seja, R\$ 13.183,84. Da mesma forma evoluiu o município de Três Lagoas, com uma variação média de 8% e crescimento de 95% no mesmo período, obtendo, em 2009, uma renda *per capita* de R\$ 10.871,54.

Tabela 23 – Desigualdade (Gini) dos municípios selecionados do Mato Grosso do Sul (2000 e 2010)

Estado/Municípios	Índice de Gini		
	2000	2010	Varição
Mato Grosso do Sul	0,63	0,513	-18,6 %
Aquidauana	0,66	-	-
Campo Grande	0,61	-	-
Chapadão do Sul	0,65	-	-
Corumbá	0,62	-	-
Dourados	0,62	-	-
Jardim	0,64	-	-
Naviraí	0,53	-	-
Nova Andradina	0,56	-	-
Paranaíba	0,61	-	-
São Gabriel do Oeste	0,69	-	-
Três Lagoas	0,57	-	-

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, Censo Demográfico (2000, 2010).

Os dados disponíveis do Índice de Gini dos municípios selecionados se referem a 2000. Nesse ano, Mato Grosso do Sul apresentou índice de 0,63. Entre os municípios em

análise, Naviraí apresentou a menor desigualdade, com valor de 0,53, e São Gabriel do Oeste, a maior, com valor de 0,69. A maioria dos municípios analisados teve um valor superior a 0,60; somente três municípios encontravam-se na faixa inferior a esse valor. Esse indicador mostra que a maioria dos municípios analisados apresenta índice de desigualdade igual ou inferior ao do Brasil (0,65) e ao do Estado (0,63), com exceção de quatro deles, cujos índices são superiores ao do Estado: Aquidauana (0,66), Chapadão do Sul (0,65), Jardim (0,64) e São Gabriel do Oeste (0,69).

Os municípios com maior PIB *per capita*, como Chapadão do Sul e São Gabriel do Oeste, estão entre os mais desiguais em 2000. Da mesma forma, os que apresentaram maior número de pobres e menor PIB *per capita* estão entre os mais desiguais.

Para o Mato Grosso do Sul houve um decréscimo da desigualdade em aproximadamente 20% em 2010. Para observar as desigualdades de rendimento nesse ano, na Tabela 25 estão dispostos os valores do rendimento para os quartis primeiro, segundo e terceiro.

A análise dos valores do rendimento domiciliar *per capita* médio nos quartis da distribuição de rendimentos do Mato Grosso do Sul e dos municípios em estudo mostrou, portanto, que não obstante a tendência de redução das desigualdades observada nos últimos anos, esta é ainda bastante acentuada. Em termos absolutos, 25% da população sul-mato-grossense na base da distribuição de rendimentos possuíam rendimento médio nominal mensal domiciliar *per capita* de até R\$ 227,00, e metade da população auferia R\$ 400,00, valores inferiores ao valor do salário mínimo (R\$510,00) e da média do Estado (R\$ 676,00) em 2010.

Tabela 24 - Valor médio e quartis do rendimento mensal total domiciliar *per capita* nominal dos municípios selecionados do Mato Grosso do Sul (2010)

Estado e Municípios Selecionados	Rendimento mensal total domiciliar <i>per capita</i> nominal			
	Valor médio (R\$)	Quartis (R\$)		
		1º quartil	2º quartil (mediana)	3º quartil
Mato Grosso do Sul	676	227	400	700
Aquidauana	537	167	300	543
Campo Grande	889	281	502	900
Chapadão do Sul	822	333	550	925
Corumbá	555	170	311	578
Dourados	745	266	470	787
Jardim	580	188	340	585
Naviraí	595	254	410	660
Nova Andradina	612	240	400	663
Paranaíba	656	255	427	678
São Gabriel do Oeste	754	263	478	767
Três Lagoas	717	280	486	783

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, Censo Demográfico (2010).

Para os municípios em análise, Aquidauana (R\$ 537,00), Corumbá (R\$ 555,00), Jardim (R\$ 580,00) e Naviraí (R\$ 595,00) apresentaram o valor médio do rendimento, mensal *per capita* nominal abaixo da média estadual; 25% de sua população recebiam em média, até R\$ 167,00, R\$ 170,00, R\$ 188,00 e R\$ 254,00, respectivamente; e 50% da população auferiram em média R\$ 300,00, R\$ 311,00, R\$ 340,00 e R\$ 410,00, valores abaixo do salário mínimo; e três terços da população recebiam, respectivamente, R\$ 543,00, R\$ 578,00, R\$ 585,00 e R\$ 660,00, valores acima do salário mínimo de 2010. Apresentam, portanto, uma distância média de três vezes o rendimento nominal do primeiro quartil ao terceiro quartil nesses quatro municípios. O município de Corumbá apresentou maior distância entre os quartis (primeiro e terceiro), 3,4 vezes, e Naviraí a menor distância, 2,6 vezes.

Os municípios com maior rendimento nominal médio, como Campo Grande (R\$ 889,00), Chapadão do Sul (R\$ 822,00), São Gabriel do Oeste (R\$ 754,00), Dourados (R\$ 745,00) e Três Lagoas (R\$ 717,00), também apresentaram, para 25% da população, rendimento médio nominal *per capita* menor do que o salário mínimo. No entanto, para 50% da população, o valor auferido é próximo ao salário mínimo ou mesmo superior a esse valor, como é o caso de Chapadão do Sul (R\$ 550,00). A distância do rendimento médio nominal do primeiro ao terceiro quartil, também, era de aproximadamente três vezes a do primeiro, tendo

o município de Campo Grande apresentou distância de 3,20 vezes, ou seja, a maior, e o município de Chapadão do Sul, distância de 2,78 vezes.

Os municípios de Nova Andradina e Paranaíba apresentaram valores de rendimento médio próximo à média do Estado, respectivamente, R\$ 612,00 e R\$ 656,00. Em termos absolutos, 25% das pessoas receberam até R\$ 240,00 e R\$ 263,00; e 50% da população auferiram até R\$ 427,00 e R\$ 478,00, valores abaixo do salário mínimo, e apresentaram uma distância do primeiro ao terceiro quartil de 2,76 e 2,66 vezes, respectivamente.

A Tabela 25 apresenta o rendimento nominal mediano das pessoas com 10 anos ou mais de idade, em 2000 e 2010, visando observar sua influência no desempenho municipal.

Tabela 25 - Valor do rendimento nominal mediano mensal das pessoas com 10 anos ou mais de idade dos municípios selecionados do Mato Grosso do Sul (2000 e 2010)

Estado e municípios selecionados	Valor do rendimento nominal mediano mensal das pessoas de 10 anos ou mais de idade (R\$)		Var. (%) 2000-2010
	Total		
	2000	2010	
Mato Grosso do Sul	300,00	510,00	70
Aquidauana	240,00	460,00	92
Campo Grande	321,00	510,00	59
Chapadão do Sul	360,00	550,00	53
Corumbá	260,00	500,00	92
Dourados	300,00	510,00	70
Jardim	225,00	510,00	127
Naviraí	250,00	510,00	104
Nova Andradina	270,00	510,00	89
Paranaíba	250,00	510,00	104
São Gabriel do Oeste	302,00	510,00	69
Três Lagoas	300,00	510,00	70

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, Censo Demográfico (2000, 2010).

De acordo com os dados da Tabela 25, todos os municípios selecionados apresentaram um valor do rendimento nominal mediano mensal das pessoas com 10 anos ou mais de idade,

em 2000, de, aproximadamente, 2 vezes o valor do salário mínimo desse ano (R\$ 151,00);⁵ já, em 2010, a maioria apresentou o valor do salário mínimo de 2010 (R\$ 510,00).⁶

Em 2000, o município de Jardim apresentou rendimento nominal mediano mensal de R\$ 225,00, ou seja, o maior de todos, seguido de Aquidauana, com R\$ 240,00, Corumbá, com R\$ 260,00, e Chapadão do Sul, com R\$ 360,00. Em 2010, esses valores se elevaram para R\$ 510,00, R\$ 460,00, R\$ 500,00 e R\$ 550,00, respectivamente.

Os municípios que apresentaram maiores variações no rendimento nominal mediano mensal foram Jardim, com 127%, e Naviraí e Paranaíba, com 104%. Constatou-se que os municípios com menores rendimentos nominais medianos, em 2000, tiveram maiores variações para esse valor em 2010. Os municípios que apresentaram baixo rendimento nominal mediano são os mesmos com menor rendimento mensal médio para a população do primeiro quartil e com menor PIB *per capita*, como é o caso de Aquidauana. Porém, a variação positiva no rendimento nominal mediano e da taxa de desemprego, com um decréscimo de -65%, o Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal – Emprego e Renda variou positivamente, resultando em 23,2%.

4.2.2 Educação nos Municípios Selecionados

Outra variável que influencia o desempenho econômico e social de um município é a educação. Para o estudo dessa variável serão analisados os dados referentes ao IFDM - Educação: a taxa de analfabetismo, o número de matrículas e número de professores.

No período 2000-2009 ocorreu uma evolução no desenvolvimento, de regular a moderado. O IFDM - Educação dos municípios em estudo passou de regular a moderado e de moderado a alto desenvolvimento.

⁵ De acordo com o Dieese, o mínimo necessário, em 2000, era de R\$ 1.004,26, ou seja, 6,67 vezes o salário mínimo em vigor (R\$ 151,00).

⁶ O mínimo necessário, em 2010, conforme o Dieese, era de R\$ 2.227,53, ou seja, 4,37 vezes o valor do salário mínimo em vigor (R\$ 510,00).

Tabela 26 – IFDM–Educação (2000-2009)

Município	2000	2005	2006	2007	2008	2009	Var. 2000-2009
Aquidauana	0,542	0,630	0,625	0,677	0,681	0,69	27%
Campo Grande	0,668	0,725	0,708	0,772	0,585	0,80	20%
Chapadão do Sul	0,691	0,805	0,757	0,816	0,733	0,87	26%
Corumbá	0,601	0,665	0,654	0,635	0,667	0,67	12%
Dourados	0,666	0,700	0,689	0,716	0,784	0,72	9%
Jardim	0,627	0,674	0,667	0,686	0,680	0,70	12%
Naviraí	0,653	0,704	0,695	0,747	0,752	0,79	21%
Nova Andradina	0,630	0,661	0,664	0,711	0,699	0,80	26%
Paranaíba	0,653	0,713	0,715	0,785	0,779	0,80	22%
São Gabriel do Oeste	0,712	0,760	0,733	0,769	0,776	0,79	11%
Três Lagoas	0,661	0,697	0,692	0,744	0,739	0,77	17%

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Ipeadata.

O IFDM - Educação apresentou variação positiva para todos os municípios de 2000 a 2005, uma média de 9%; os municípios que mais variaram nesse período foram Aquidauana (16%), Chapadão do Sul (17%) e Corumbá (11%). A variação média anual foi positiva nos anos 2007 e 2009, 6% e 7%, respectivamente; já para os anos 2006 e 2008, essa variação foi negativa, -2%. A média da variação do período 2000-2009 foi de 19%, apresentando maior variação os municípios de Aquidauana (27%), Chapadão do Sul (26%) e Nova Andradina (26%).

A área de educação contribuiu para a melhora dos indicadores em todos os municípios, destacando-se os municípios de Aquidauana, Chapadão do Sul e Nova Andradina.

Os municípios que apresentaram maiores taxas de analfabetismo da população com 15 anos de idade ou mais, em 2000, foram: Paranaíba (15,3%), Naviraí (15%), Aquidauana (13,2%) e Nova Andradina (12%). Os municípios que apresentaram menores taxas foram: Campo Grande (6%) e Chapadão do Sul (6,7%). Em 2010, os municípios com maiores taxas foram os mesmos, porém com redução significativa: Paranaíba (10,8%), Naviraí (10,1%), Aquidauana (8,5%) e Nova Andradina (8,5%). Desses, Aquidauana e Paranaíba apresentaram maior variação, com redução de 35%. Do mesmo modo, Campo Grande e Chapadão do Sul apresentaram menores taxas, também com redução de 3,9% e 4,6%, respectivamente; sendo a maior variação apresentada pelo município de Campo Grande, ou seja, 35%.

Tabela 27 – Taxa de analfabetismo da população com 15 anos ou mais de idade, por grupos de idade, segundo os municípios e as classes de tamanho da população dos municípios selecionados do Mato Grosso do Sul (2000-2010)

Estado e Municípios	Taxa de analfabetismo da população com 15 anos ou mais de idade por grupos de idade (%)											
	Total		Grupos de idade						Variação (%)			
			15 anos a 24 anos		25 anos a 59 anos		60 anos ou mais		Tot al	15 ano s a 24 ano s	25 ano s a 59 ano s	60 ano s ou mai s
	2000	2010	2000	2010	2000	2010	2000	2010	2000-2010	2000-2010	2000-2010	2000-2010
Mato Grosso do Sul	11,2	7,7	3,1	1,3	10,6	6,4	36,0	26,0	-31	-58	-40	-28
Aquidauana	13,2	8,5	3,7	1,6	12,6	7,2	35,7	24,0	-35	-58	-43	-33
Campo Grande	6,0	3,9	1,4	0,7	5,3	2,9	23,5	15,0	-35	-46	-45	-36
Chapadão do Sul	6,7	4,6	1,7	0,8	7,5	4,3	28,4	23,4	-31	-54	-43	-18
Corumbá	9,0	6,4	3,7	2,1	8,7	5,7	25,7	18,2	-30	-44	-34	-29
Dourados	9,0	5,6	2,0	0,9	7,9	4,2	35,1	22,4	-38	-56	-47	-36
Jardim	11,3	7,9	3,1	1,2	10,4	6,4	34,8	24,2	-30	-61	-38	-30
Naviraí	15,0	10,1	3,7	1,1	15,1	8,8	48,2	37,9	-33	-70	-42	-22
Nova Andradina	12,0	8,5	2,3	1,0	11,4	6,7	42,3	32,1	-29	-58	-41	-24
Paranaíba	15,3	10,8	3,3	1,4	14,0	8,0	46,0	34,4	-29	-57	-43	-25
São Gabriel do Oeste	8,6	5,7	2,2	0,9	9,2	5,0	28,4	22,6	-33	-62	-45	-20
Três Lagoas	10,6	6,4	2,2	1,0	9,2	4,9	35,2	23,7	-39	-57	-46	-33

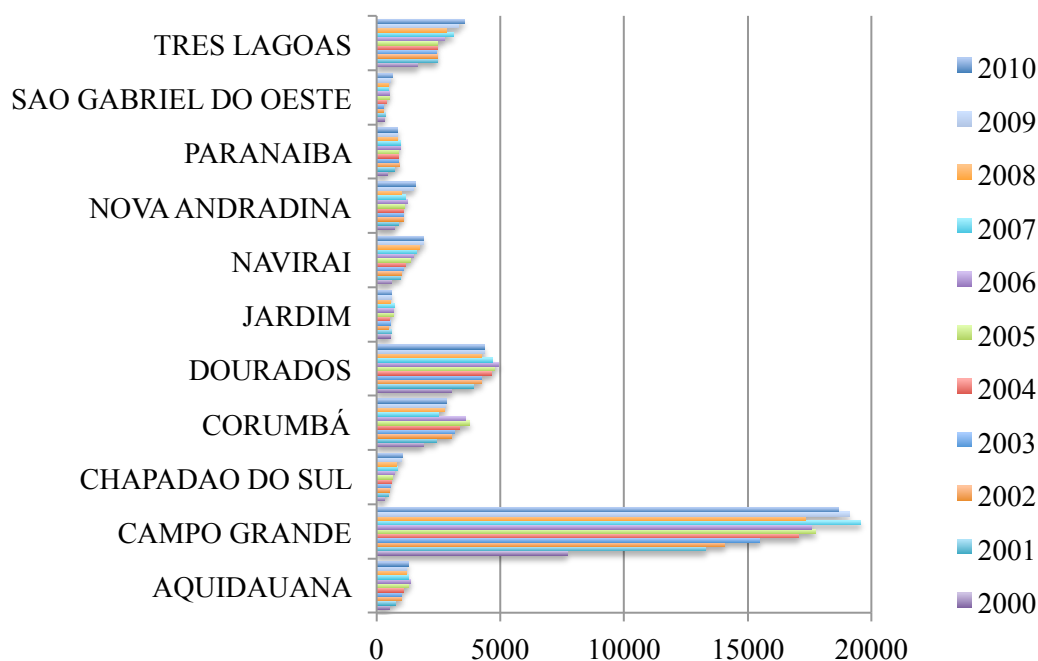
Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, Censo Demográfico (2010). Resultados do Universo.

Nota: ⁽¹⁾ Municípios e classes de tamanho de população referidos à estrutura político-administrativa existente na data de referência do Censo Demográfico 2010.

Todos os municípios em estudo apresentaram redução na taxa de analfabetismo. As maiores reduções, na faixa etária 15 a 24 anos, ocorreram em Naviraí, São Gabriel do Oeste e Jardim e foram de 70%, 62% e 61%, respectivamente. Nessa faixa etária, pode-se constatar que ocorreu maior variação na taxa de analfabetismo, entre 44% e 70%, no período 2000-2010, do que nos outros grupos de idade, pois, de 25 a 59 anos, essa taxa variou entre 34 e 47%, e de 60 anos ou mais, entre 18% a 36%.

O Gráfico 17 mostra a evolução do número de matrículas no período 2000-2010.

Gráfico 17 – Evolução do número de matrículas da educação infantil nas escolas públicas dos municípios selecionados do Mato Grosso do Sul (2000-2010)

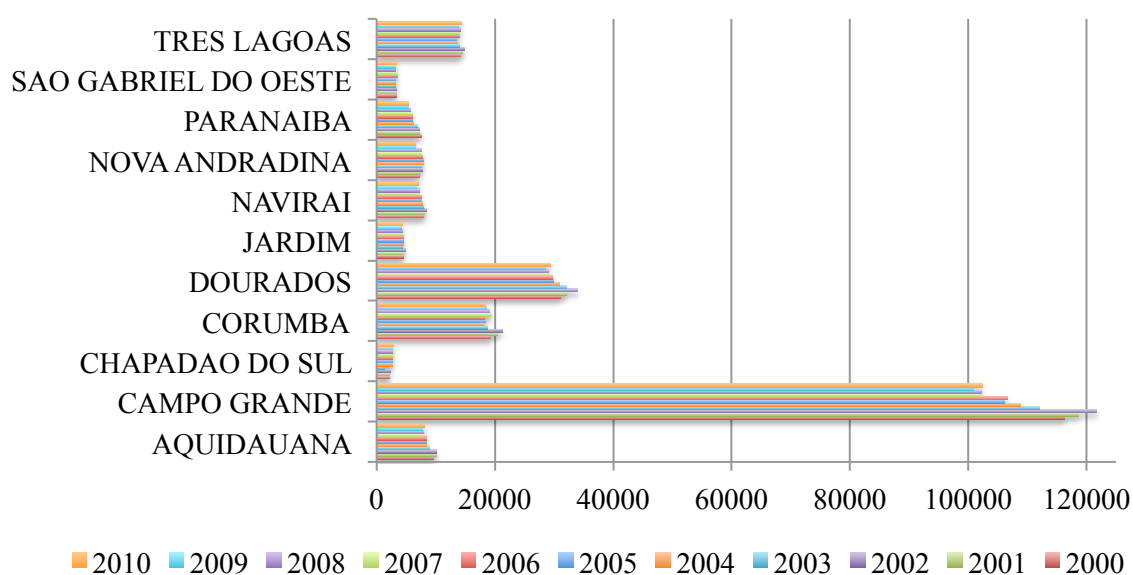


Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep).

As matrículas de educação infantil nas escolas públicas dos municípios selecionados evoluíram em todos os municípios no período 2000-2010. Menor variação foi apresentada pelo município de Jardim (2%) e maior variação, nos municípios de Chapadão do Sul e Naviraí, ambos com crescimento de 210%.

A variação da taxa média anual de crescimento do número de matrículas nas escolas públicas foi positiva para todos os municípios, com uma variação média de 1% a 13%. Diferentemente, o número de matrículas no Ensino Fundamental evoluiu, conforme pode ser observado no Gráfico 18.

Gráfico 18 – Evolução do número de matrícula no ensino fundamental das escolas públicas nos municípios selecionados do Mato Grosso do Sul (2000-2010)



Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep).

O número de matrículas no ensino fundamental decresceu, no período 2000-2010, para a maioria dos municípios, com exceção do município de Chapadão do Sul, que apresentou um acréscimo de 32%. A variação média anual, de 2000 a 2010, do número de matrículas no ensino fundamental foi negativa para Aquidauana (-1,5%), Campo Grande (-1,2%), Corumbá (-0,3%), Dourados (-0,5%), Jardim (-0,4%), Naviraí (-1%), Nova Andradina (-0,8%), Paranaíba (-3,1%) e São Gabriel do Oeste (-0,2%), e positiva para Chapadão do Sul (8%) e Três Lagoas (0,1%). O mesmo efeito pode ser observado no número de professores, conforme a Tabela 28.

Tabela 28 – Número de professores do ensino fundamental nos municípios selecionados do Mato Grosso do Sul (2000, 2006 e 2010)

Estado/Município	2000	2006	2010	Varição 2000-2010
Mato Grosso do Sul	22.575	23.592	19.216	-14,9%
Aquidauana	652	586	436	-33,1%
Campo Grande	6.603	6.846	5.307	-19,6%
Chapadão do Sul	127	173	163	28,3%
Corumbá	1.089	1.013	854	-21,6%
Dourados	1.618	1.610	1.421	-12,2%
Jardim	254	284	220	-13,4%
Naviraí	369	364	311	-15,7%
Nova Andradina	393	485	362	-7,9%
Paranaíba	470	420	322	-31,5%
São Gabriel Do Oeste	228	257	185	-18,9%
Três Lagoas	706	764	707	0,1%

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep).

Notas: 1) O mesmo docente pode atuar em mais de um nível/modalidade de ensino; 2) O mesmo docente de ensino fundamental pode atuar de 1ª a 4ª e de 5ª a 8ª série.

A redução do número de professores do ensino fundamental dos municípios em análise comprova a redução do número de alunos nesse nível de ensino. Apenas Chapadão do Sul e Três Lagoas apresentaram acréscimos, da mesma forma que aumentaram o número de alunos matriculados no ensino fundamental.

Com a finalidade de aprofundar os estudos referentes à variável educação, estão a Tabela 29 apresenta o percentual de pessoas de dez anos ou mais de idade por grupos de anos de estudo, em 2000, e por nível de instrução, em 2010, para os municípios selecionados do Mato Grosso do Sul.

Tabela 29 – Pessoas, em percentual, com 10 anos ou mais de idade por grupos de anos de estudo, em 2000, e por nível de instrução, em 2010, para os municípios selecionados do Mato Grosso do Sul

Município	2000				2010			
	Grupos de anos de estudos				Nível de instrução			
	1 a 7 anos	8 a 10 anos	11 a 14 anos	15 anos ou mais	Sem instrução e fundamental incompleto	Fundamental completo e médio incompleto	Médio completo e superior incompleto	Superior completo
Aquidauana	60,21	11,52	11,19	3,99	57,95	15,97	17,9	7,13
Campo Grande	47,47	17,72	20,56	7,07	39,17	18,37	29,23	12,9
Chapadão do Sul	58,94	14,16	15,15	4,14	47,76	19,18	23,2	9,78
Corumbá	55,59	17,3	13,69	3,93	52,73	18,44	21,47	7,03
Dourados	54,5	15,55	15,33	5,19	47,11	17,35	24,5	10,79
Jardim	58,11	15,04	12,37	3,16	57,46	17,79	17,97	6,69
Naviraí	60,86	11,18	10,51	2,35	56,48	17,87	18,11	7,03
Nova Andradina	57,68	13,22	13,41	3,45	54,56	17,32	19,78	7,89
Paranaíba	56,52	12,59	11,35	2,92	56,63	15,67	18,83	8,51
São Gabriel do Oeste	57,98	15,03	14,41	3,63	53,34	17,52	20,78	7,32
Três Lagoas	54,64	14,5	15,07	5,16	47,9	16,53	24,94	10,21

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, Censo Demográfico (2000, 2010).

Para a análise da Tabela 29, são considerados sem instrução e fundamental incompleto o período de estudo de um a sete anos; fundamental completo e médio incompleto o de oito a dez anos; médio completo e superior incompleto o de onze a quatorze anos; e superior completo o de quinze anos ou mais.

No nível sem instrução até ensino fundamental incompleto, no período 2000-2010, ocorreu redução do percentual de pessoas para a maioria dos municípios, apresentando uma variação média de -8,4%. Apenas Paranaíba apresentou uma variação positiva pequena de 0,2%. Os municípios que mais reduziram o percentual de pessoas nesse nível de instrução foram Chapadão do Sul (-19%), Campo Grande (17,5%), Dourados (13,6%) e Três Lagoas (12,3%). Os municípios com menor redução foram Jardim (-1,1%), Aquidauana (-3,8%), Corumbá (-5,1%) e Nova Andradina (-5,4%). Os municípios de São Gabriel do Oeste e Naviraí apresentaram redução próxima à média, de -8% e -7,2% respectivamente.

No nível fundamental completo e médio incompleto, houve um aumento no número de pessoas em todos os municípios. Apresentaram maiores variações em número de pessoas nesse nível de instrução os municípios de Naviraí (59,8%), Aquidauana (38,6%), Chapadão do Sul (35,5%) e Nova Andradina (31%). Em contrapartida, apresentaram menores variações Campo Grande (3,7%) e Corumbá (6,6%). Os demais municípios ficaram próximos à variação média de 23%.

No nível médio completo e superior incompleto, houve um aumento no número de pessoas próximo à média de 56% em todos os municípios. Destacaram-se Paranaíba, Três Lagoas e Aquidauana, que tiveram um aumento de, respectivamente, 65,9%, 65,5% e 60%.

No nível superior completo, houve uma variação positiva em todos os municípios, com um aumento médio de 119,5% no número de pessoas com esse nível de instrução. Isso comprova o impacto no desenvolvimento educacional desses municípios, aumentando seus desempenhos para elevado.

Por meio desses dados, comprova-se o desempenho e o impacto das políticas universais referentes à educação. Nesse período, houve altos investimentos no ensino superior, por meio da abertura de novas instituições, expansão e interiorização desse tipo de ensino.

As variáveis referentes à educação aqui apresentadas contribuíram para comprovar o avanço que vem ocorrendo nessa área, que é fundamental para a promoção do desenvolvimento com liberdade. Indivíduos capacitados melhoram o desempenho social e econômico de uma sociedade.

4.2.3 Saúde nos Municípios Selecionados

Outra importante variável para o desenvolvimento humano municipal é a saúde. De acordo com dados do IFDM - Saúde, conforme a Tabela 30, em 2000, os municípios em estudo apresentaram desenvolvimento moderado e alto.

Tabela 30 – IFDM–Saúde (2000-2009)

Município	2000	2005	2006	2007	2008	2009	2000-2009
Aquidauana	0,79	0,84	0,83	0,81	0,81	0,81	3%
Campo Grande	0,91	0,89	0,89	0,90	0,61	0,89	-2%
Chapadão do Sul	0,83	0,84	0,87	0,87	0,85	0,86	4%
Corumbá	0,63	0,80	0,80	0,76	0,74	0,70	11%
Dourados	0,72	0,82	0,83	0,83	0,82	0,83	15%
Jardim	0,67	0,79	0,82	0,87	0,89	0,93	38%
Naviraí	0,70	0,82	0,86	0,87	0,87	0,85	22%
Nova Andradina	0,78	0,83	0,85	0,85	0,86	0,87	12%
Paranaíba	0,67	0,78	0,79	0,81	0,83	0,83	23%
São Gabriel do Oeste	0,83	0,80	0,82	0,87	0,87	0,88	5%
Três Lagoas	0,72	0,83	0,81	0,81	0,83	0,86	19%

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Ipeadata.

Em 2009, todos os municípios em análise apresentaram desenvolvimento alto, com exceção de Corumbá, que permaneceu na categoria de desenvolvimento moderado (0,7).

No período 2000-2005, os municípios apresentaram uma variação média positiva de 10%, variando mais positivamente o município de Corumbá, com 27%. Esse índice decresceu para os municípios de Campo Grande e São Gabriel do Oeste, com -2,8% e -4,7%, respectivamente.

O melhor ano de variação média positiva foi 2009, com 5%. Os anos 2006 e 2007 apresentaram a mesma média, ou seja, 1%, e 2008, assim como nos outros índices, apresentou a variação média negativa de -3%.

A variação média foi positiva para o período 2000-2009, ficando em 14%. O município de Jardim apresentou a maior variação, 38%, e município de Campo Grande, a menor, -2%.

A evolução da saúde apresentada pelo IFDM pode ser vista em outros itens, como a taxa de mortalidade infantil nesses municípios.

Tabela 31 – Taxa de mortalidade infantil - número de óbitos infantis (menores de 1 ano) por 1.000 nascidos vivos - nos municípios selecionados do Mato Grosso do Sul (2000-2010)

Estado/Município	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Mato Grosso do Sul	23,8	24,0	20,3	20,1	21,3	19,3	18,8	19,2	16,5	18,3	15,7
Aquidauana	24,9	30,3	18,1	14,8	18,1	22,1	25,1	23,9	19,3	21,1	18,9
Campo Grande	16,3	15,7	13,8	13,9	14,1	13,6	14,0	14,1	13,3	12,4	13,2
Chapadão do Sul	19,5	36,1	10,4	26,4	20,6	10,9	10,8	8,1	13,6	23,1	22,3
Corumbá	36,5	31,5	32,3	32,0	29,2	21,3	26,5	27,1	19,3	24,7	16,8
Dourados	32,8	30,8	22,5	23,0	20,8	19,0	19,5	22,1	21,7	23,2	19,8
Jardim	20,2	35,1	15,0	12,1	29,8	16,4	24,5	15,5	16,1	27,3	16,5
Naviraí	23,4	26,2	8,2	16,0	16,3	23,3	18,2	25,1	19,8	19,7	22,6
Nova Andradina	21,3	14,1	8,6	17,5	18,3	18,7	30,6	24,0	7,2	20,7	8,7
Paranaíba	38,5	20,0	26,3	19,1	30,5	12,3	14,2	28,1	16,4	23,9	20,0
São Gabriel do Oeste	23,3	22,2	14,0	18,0	15,7	12,3	16,0	19,8	17,2	10,4	15,9
Três Lagoas	17,9	26,4	13,8	13,0	22,4	24,6	16,8	21,3	11,7	16,6	10,0

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Sistema de Informações sobre Mortalidade (SIM).

Todos os municípios apresentaram redução de 30%, em média, da taxa de mortalidade infantil no período 2000-2010, com exceção do município de Chapadão do Sul, que apresentou um aumento de 14%.

A queda da taxa de mortalidade infantil nos municípios em estudo foi convergente com a redução da pobreza nesse período.

4.2.4 Programas de Transferência de Renda: Bolsa Família nos Municípios selecionados

No período 2001-2009, observa-se redução significativa na taxa de pobreza e extrema pobreza no Brasil. As taxas de pobreza e extrema pobreza sofreram aumentos no período 2002-2003. Comparativamente, a redução dessas taxas foi superior para o Estado do Mato Grosso do Sul em relação à Região Centro-Oeste e ao Brasil, assim como a Região teve variação superior ao país.

Tabela 32 – Pobreza - Taxa de pobreza e extrema pobreza no Brasil, no Centro-Oeste (CO) e no Mato Grosso dos Sul (MS) (2001-2009)

	Taxa de pobreza %									Var. %
	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	
Brasil	35,17	34,4	35,79	33,7	30,82	26,75	24,24	22,59	21,42	- 39
CO	25,25	24,12	26	21,67	20,56	16,13	12,35	12,59	11,6	- 54
MS	23,72	23,48	24,26	22,6	20,62	14,78	14,04	12,58	10,05	- 58
	Taxa de extrema pobreza %									Var. %
	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	
Brasil	15,28	13,99	15,2	13,2	11,49	9,44	8,65	7,57	7,28	-52
CO	8,23	7,45	8,36	5,77	5,74	4,3	3,06	3,52	3,4	-59
MS	8,17	6,4	6,44	6,28	6,37	4,49	3,06	3,03	2,58	-68

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea).

De 2002 a 2003, ocorreu uma elevação na proporção de pobres e indigentes, mas, a partir de 2003, o Estado acompanha a queda tendencial registrada tanto para o Brasil quanto para a Região. Os dados da Tabela 32 mostram que é no período 2003-2009 que a queda na proporção de pobres e indigentes é mais expressiva e, como será tratado a seguir, é, justamente, nesse período, que são implantados os programas de transferência de renda. Portanto, dada essa redução na proporção de pobres, pode-se aludir que as políticas focadas no combate à pobreza surtiram efeito.

No período em que ocorre queda na proporção de pobres, têm início os programas sociais de transferência de renda, tais como Bolsa Escola, Bolsa Alimentação e Bolsa Família. De acordo com dados divulgados pelo Ministério de Desenvolvimento Social (2010), o montante do repasse do Bolsa Família, que a partir de 2007 corresponde ao somatório dos programas Bolsa Família, Bolsa Alimentação e Bolsa Escola, apresentou um crescimento acima de 100% no volume de recursos repassados para todos os municípios selecionados, conforme apresentado na Tabela 33.

Tabela 33 - Valor médio do Bolsa Família⁷ por família, em R\$, dos municípios selecionados do Mato Grosso do Sul (2004-2010)

Município	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Var. % 2004- 2010
Aquidauana	72,86	63,20	65,09	81,93	94,30	103,67	106,43	46
Campo Grande	65,47	55,44	53,24	64,17	71,76	75,57	79,39	21
Chapadão do Sul	78,18	52,02	45,56	54,94	67,80	74,67	87,59	12
Corumbá	77,51	66,26	69,56	83,78	96,19	101,30	105,32	36
Dourados	57,69	53,76	56,68	71,12	84,15	95,01	99,04	72
Jardim	76,04	61,21	60,10	75,24	85,80	103,07	107,75	42
Naviraí	60,87	47,56	48,95	59,80	70,46	84,27	85,81	41
Nova Andradina	65,78	47,15	47,03	59,02	69,08	82,07	93,90	43
Paranaíba	65,54	50,40	43,85	51,67	64,43	69,44	75,46	15
São Gabriel do Oeste	61,16	56,87	55,40	67,30	76,35	79,00	83,06	36
Três Lagoas	58,01	54,00	57,05	69,36	72,29	70,03	78,50	35

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Ministério de Desenvolvimento Social.

Nota: O valor médio foi obtido pela divisão do total do repasse pelo número de famílias beneficiárias.

Os municípios que tiveram maior variação percentual no valor médio por família do Bolsa Família, no período 2004-2010, foram: Dourados, Aquidauana, Nova Andradina, Jardim e Naviraí. Destes, os que tiveram menores variações foram: Chapadão do Sul, Paranaíba e Campo Grande. Corumbá, São Gabriel do Oeste e Três Lagoas apresentaram variação média de 36%. Apesar da variação dos valores do benefício por família, no valor médio dos repasses, todos os municípios apresentaram crescimento na transferência da renda realizada pelo programa Bolsa Família.

Assim como nos valores repassados, cresceu também o número de famílias atendidas pelo Bolsa Família, de 2004 a 2010, de acordo com os dados apresentados na Tabela 34.

⁷ Os valores dos benefícios pagos pelo Bolsa Família variam: para a linha de pobreza extrema (R\$ 50 em 2004; R\$ 60 em 2007 e 2008; R\$ 70 em 2010) e linha de pobreza (R\$ 100 em 2004; R\$ 120 em 2007 e 2008; R\$ 140 em 2010). Os valores do Benefício Variável dependem do número de crianças nas seguintes faixas-etárias: de 0 a 14 anos, em 2004, R\$ 15, e, em 2007, R\$ 18; de 0 a 15 anos, em 2008, R\$ 20; e de 16 a 17 anos, R\$ 30. Os valores do Benefício Fixo foram: R\$ 50 em 2004; R\$ 58 em 2007; R\$ 62 em 2008; R\$ 68 em 2010. O valor máximo do benefício por família foi de: R\$ 95 em 2003; R\$ 112 em 2007; R\$ 182 em 2008; e R\$ 200 em 2010 (MDS, 2012).

Tabela 34 – Número de famílias dos municípios selecionados do Mato Grosso do Sul que receberam Bolsa Família (2004-2010)

Município	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Var. % 2004- 2010
Aquidauana	707	1.867	2.734	2.893	2.830	3.322	3.479	392
Campo Grande	13.095	26.212	29.005	26.248	22.019	28.371	30.144	130
Chapadão do Sul	22	139	344	283	255	524	635	2786
Corumbá	975	4.205	5.395	5.169	4.680	6.739	6.195	535
Dourados	566	6.135	8.123	7.195	6.097	6.615	7.257	1182
Jardim	509	1.091	1.366	1.329	1.108	1.390	1.649	224
Naviraí	730	1.653	2.071	1.786	1.631	1.745	2.011	175
Nova Andradina	427	1.627	2.305	2.201	1.622	2.574	2.672	526
Paranaíba	186	654	1.823	2.059	2.033	2.565	2.568	1281
São Gabriel do Oeste	365	737	1.131	927	735	1.140	1.200	229
Três Lagoas	2.112	3.943	4.270	3.854	3.598	4.453	3.421	62

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

De acordo com o número de famílias que receberam Bolsa Família no período 2004-2010, apresentado na Tabela 34, constata-se que Chapadão do Sul, Paranaíba e Dourados tiveram a maior evolução percentual no período; já o município de Três Lagoas apresentou a menor variação.

No período 2005-2007, não se observou variação significativa nos indicadores de desenvolvimento humano dos municípios de Aquidauana, Campo Grande, Corumbá e Nova Andradina. Entretanto, nesse mesmo período, esses municípios apresentaram uma expressiva evolução no valor dos repasses do programa Bolsa Família. Destes, Campo Grande se destaca pela menor variação no volume de repasses, com 148%, e Corumbá, pela maior, com 487%.

Na análise dos dados do IFDH dos municípios, pode-se aludir que o programa de transferência de renda Bolsa Família, o aumento de emprego e renda e a melhoria dos índices de educação e saúde, resultante de outras políticas sociais, contribuíram significativamente para a queda na taxa de pobreza e de extrema pobreza.

A política focalizada, como o programa Bolsa Família, teve papel importante na redução da pobreza e principalmente da indigência. Porém, não se pode esquecer o conjunto de políticas universais atuantes, que auxiliaram não apenas no combate à pobreza, mas também na melhoria no desenvolvimento humano dos municípios analisados. Por meio da análise dos dados referentes a emprego, renda, desigualdades, educação, saúde, estrutura da assistência social e saneamento básico foi possível essa constatação, uma vez que a melhoria

do rendimento médio das pessoas, a diminuição do desemprego, o aumento da escolarização e dos anos de estudo, a diminuição das desigualdades, a queda da taxa de mortalidade infantil, a melhoria da infraestruturas de saneamento e a assistência social são esforços contínuos para atingir o almejado desenvolvimento como liberdade, defendido por Sen (2000).

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O desempenho econômico e social para todos os municípios analisados foi positivo no período 2000-2010. Após a implantação de políticas sociais, como o programa Bolsa Família a partir de 2003, foi possível verificar a queda do número de pessoas em vulnerabilidade social. Isso sugere que, conforme destacado no capítulo 3, sem uma política focalizada para o combate da pobreza, possivelmente a variação positiva de redução do número de pessoas pobres e indigentes não seria atingida, pois, a partir desses programas, o pobre passou a ser a categoria central, organizadora das intervenções de uma política social (JACCOUD, 2010).

Mediante esse contexto, além das políticas focalizadas para o combate à pobreza, outras estavam em andamento visando à inclusão das classes menos favorecidas. Quanto ao acesso à educação pública, os municípios analisados apresentaram alto desempenho nesse quesito, de acordo com os dados apresentados, reduzindo significativamente a taxa de analfabetismo e aumentando expressivamente o número de pessoas com grau de instrução superior. O aumento de anos de estudos dos cidadãos, conforme abordado na análise dos dados do Brasil (capítulo 2), foi um dos fatores responsáveis para o expressivo crescimento de renda *per capita* média dos mais pobres.

As análises indicaram que, quanto ao acesso à saúde pública, os municípios apresentaram alto desempenho. Tal constatação pode ser vista pela redução na taxa de mortalidade infantil, demonstrada nos dados da maioria dos municípios. Essa constatação reforça os dados brasileiros referentes à expectativa de vida.

A melhoria no rendimento nominal médio apresentado por todos os municípios também é um dos fatores que favoreceu o desempenho econômico e social. Nesse item, constatou-se o aumento do salário mínimo como um dos fatores geradores desse bom desempenho. Além da política de salário mínimo, o crescimento econômico ocorrido no período 2000-2010, no Brasil, no Mato Grosso do Sul e nos municípios analisados, também deve ser destacado como outro agente promotor do desenvolvimento.

A política adotada para a manutenção da estabilidade econômica, enfatizada nos dados do Brasil (capítulo 2) e dos municípios (capítulo 4), foi um dos fatores que proporcionou melhorias na qualidade de vida dos cidadãos.

Outro fator importante que favoreceu o desempenho socioeconômico dos municípios, assim como do Brasil, foi a redução das desigualdades, juntamente com o crescimento econômico. Conforme destacado no capítulo 2, além dos cidadãos de renda mais baixa terem

se apropriado de uma parcela relativa maior da “pizza” econômica, esta aumentou de tamanho.

A redução da taxa de desemprego em todos os municípios analisados, assim como no Brasil, foi um dos fatores que mais contribuiu para a diminuição das desigualdades sociais. Conforme apresentado nos capítulos 2 e 3, o desempenho do mercado de trabalho, a oferta de emprego, garantirá a sustentabilidade da mudança social e econômica dos municípios analisados e, conseqüentemente, do Estado e do país, conforme evidenciado por Neri (2011).

A melhora do desenvolvimento humano, apresentado nos relatórios do PNUD e nos índices municipais publicados pelo Sistema Firjan, comprova, tanto para os municípios, quanto para o Mato Grosso do Sul e para o Brasil, a importância do conjunto de medidas adotadas para o combate à pobreza. Por meio da análise dos dados sobre o desenvolvimento humano e do estudo da evolução da política social, tratada no capítulo 3, infere-se que havia um ambiente favorável para a redução da pobreza e da miséria.

As discrepâncias apontadas entre os municípios sul-mato-grossenses, bem como nos Estados e regiões do Brasil, apresentadas no capítulo 2 e 4, estão relacionadas à capacidade de geração de emprego e renda de cada um deles. O item emprego e renda foi o mais vulnerável entre os índices analisados para os municípios. Sendo assim, aqueles que apresentaram melhores condições para a geração de emprego e renda se destacaram para a evolução desse índice. Porém, municípios como Aquidauana e Jardim, cuja capacidade de geração de emprego se mostrou limitada, não apresentaram bom desempenho, o que prejudicou o desenvolvimento como um todo.

Em síntese, foi possível verificar a influência das políticas públicas e programas sociais de combate à pobreza no desempenho econômico e social, no período 2000-2010, de municípios selecionados do Estado do Mato Grosso do Sul. Constatou-se que o ambiente favorável para o crescimento econômico e para a estabilidade financeira foi um dos motivos do êxito na redução da pobreza e da indigência. Esse cenário favoreceu a redução das desigualdades, das taxas de desemprego e de analfabetismo e da mortalidade infantil. Portanto, infere-se que a combinação das políticas universais com as políticas focalizadas, como o programa de transferência de renda Bolsa Família, foram fundamentais para a redução da pobreza e da indigência. No entanto, a sustentabilidade dessas políticas se apoia no crescimento econômico, na estabilidade e no desempenho do mercado de trabalho.

REFERÊNCIAS

- ANTUNES, D. J. N.; GIMENEZ, D. M.; FAGNANI, E. Crescimento econômico e pobreza. In: FAGNANI, E.; POCHMANN, M. (Org.). *Debates contemporâneos: economia social e do trabalho*. São Paulo: LTr, 2007. (Mercado de trabalho, relações sindicais, pobreza e ajuste fiscal, n. 1).
- ARBACHE, J. S. Pobreza e mercados no Brasil. In: CEPAL. *Pobreza e mercados no Brasil: uma análise de iniciativas de políticas públicas*. Brasília: Cepal, 2003.
- BARBOSA, A. F.; MORETTO, A. Políticas de emprego e proteção social. In: DEDECCA, C. S. *Mercado de trabalho*. São Paulo: Abet, 1998. (Coleção Abet, v. 1).
- BARROS, R. P. et al. *Acesso ao trabalho e produtividade no Brasil: implicações para crescimento, pobreza e desigualdade*. Rio de Janeiro: Ipea, 2004.
- BARROS, R. P.; CORSEUIL, C. H.; CURY, S. Salário mínimo e pobreza no Brasil: estimativas que consideram efeitos de equilíbrio geral. Rio de Janeiro: Ipea, 2001. (Texto para discussão, n. 779). Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br>>. Acesso em: 20 nov. 2011.
- BARROS, R. P.; CORSEUIL, C. H.; LEITE, P. G. Mercado de trabalho e pobreza no Brasil. In: HENRIQUES, R. (Org.). *Desigualdade e pobreza no Brasil*. Rio de Janeiro: Ipea, 2000.
- BARROS, R. P.; HENRIQUES, R. MENDONÇA, R. Desigualdade e pobreza no Brasil: retrato de uma estabilidade inaceitável. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v.15, n. 42, p.123-142, fev. 2000.
- BARROS, R.; CARVALHO, M.; FRANCO, S. Determinantes da queda recente no grau de desigualdade de renda no Brasil. In: *Oficina "Avaliação do Impacto do Programa Bolsa Família sobre a redução da pobreza"*. Brasília, 2006.
- BICHIR, R. M. Novas experiências nas políticas de combate à pobreza: os programas de transferência de renda em São Paulo. In: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 32., 2008, Caxambu, MG. *Anais...* Caxambu, MG, 2008. Disponível em: <<http://www.undp-povertycentre.org/publications/mds/10P.pdf>>. Acesso em: 12 out. 2009.
- BOZEMAN, B.; PANDEY, S. K. Public management decision making: effects of decision content. *Public Administration Review*, v. 64, n. 5, p. 553-565, 2004.
- BRASIL. Presidência da República. *Fome Zero*. 2011. Disponível em: <<http://www.fomezero.gov.br>>. Acesso em: 24 jul. 2011.
- CAMARGO, J. M. Gastos sociais: focalizar versus universalizar. In: INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. *Políticas sociais: acompanhamento e análise*. Rio de Janeiro: Ipea, 7 de ago. 2003.
- CARDOSO JR., J. C. (Coord.). O regime de crescimento econômico brasileiro: uma apreciação sobre o período 1995-2009. In: INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA

APLICADA. *Brasil em desenvolvimento: Estado, planejamento e políticas públicas*. Brasília: Ipea, 2010. v. 1.

CASTRO, J. A. CARDOSO JR., J. C. Políticas sociais no Brasil: gasto social do governo federal de 1988 a 2002. In: JACOUD, L. (Org.). *Questão social e políticas sociais no Brasil contemporâneo*. Brasília: Ipea, 2005.

CASTRO, J. A.; ARAÚJO, H. E.; CODES, A. L. M. *Situação social nos Estados: Mato Grosso do Sul*. Brasília: Ipea, 2012.

CODES, A. L. M. A trajetória do pensamento científico sobre a pobreza: em direção a uma visão complexa. Brasília: Ipea, abr. 2008. (Texto para discussão, n. 1332).

CORBUCCI, E. M. Políticas públicas, políticas ambientais e participação social no Brasil. *Espaço & Geografia*, v. 6, n. 2, p. 59-87, 2003.

DEDECCA, C. S. Uma política de valorização do salário mínimo. In: FAGNANI, E.; POCHMANN, M. (Org.). *Debates contemporâneos: economia social e do trabalho*. São Paulo: LTr, 2007. (Mercado de trabalho, relações sindicais, pobreza e ajuste fiscal, n. 1).

DI GIOVANI, G. *As estruturas elementares das políticas públicas*. Campinas: Unicamp, Núcleo de Estudos de Políticas Públicas, 2009. (Caderno de Pesquisa, n. 82).

DIAS, M. C. Geração de emprego, renda e política de qualificação nacional: elementos para uma análise no Estado do Pará. In: SIMPÓSIO DO GRUPO DE ESTUDOS DE POLÍTICA DA AMÉRICA LATINA, 2., 2006, Londrina. *Anais...* Londrina, UEL, 2006. Disponível em: <www.uel.br/grupo-pesquisa/gepal/segundogepal/index.html>. Acesso em: 2 abr. 2007.

FAGNANI, E. Salário mínimo e seguridade social: a vinculação necessária. *CESIT – Carta Social e do Trabalho*, n. 1, maio/ago. 2005.

FAGNANI, E.; POCHMANN, M. (Org.). *Debates contemporâneos: economia social e do trabalho*. São Paulo: LTr, 2007. (Mercado de trabalho, relações sindicais, pobreza e ajuste fiscal, n. 1).

GIAMBIAGI, F. Rompendo com a ruptura: o Governo Lula. In: GIANBIAGI, F. et al. *Economia Brasileira Contemporânea (1945-2004)*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.

GORMLEY JR., W. T. Regulatory isse networks in a federal system. *Polity*, v. 18, n. 4, p. 595-620, 1986.

GUSTAFSSON, G. Symbolic and pseudo policies as responses to diffusion of power. *Policy Sciences*, v. 15, n. 3, p. 269-287, 1983.

HAGENAARS, A.; DE VOS, K. The Definition and measurement of poverty. *The Journal of Human Resources*, v. 23, n. 2, p. 211-221, Spring 1988.

HOFFMANN, R.; KAGEYAMA, A. Pobreza no Brasil: uma perspectiva multidimensional. *Economia e Sociedade*, Campinas, SP, v. 15, n. 1 (26), p. 79-112, jan./jun. 2006.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Censo demográfico 2010: Características da população e dos domicílios*. Rio de Janeiro: IBGE, 2011.

_____. *Perfil dos municípios brasileiros: assistência social 2009*. Coordenação de População e Indicadores Sociais. Rio de Janeiro: IBGE, 2010. 254 p.

_____. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD). Disponível em: <www.ibge.gov.br>. Acesso em: 24 mar. 2008.

_____. *Sistema de Contas Nacionais (SCN)*. Disponível em: <www.ibge.gov.br>. Acesso em: 30 jan. 2009.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. *Boletim de Políticas Sociais: acompanhamento e análise*, n. 13, edição especial, 2007. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/portal>>. Acesso em: 15 nov. 2011.

_____. Disponível em: <<http://www.ipeadata.gov.br>>. Acesso em: 5 fev. 2008.

JACCOUD, Luciana. O Programa Bolsa Família e o combate à pobreza: reconfigurando a proteção social no Brasil? In: CASTRO, Jorge Abrahão de. MODESTO, Lúcia. [organizadores]. *Bolsa Família 2003-2010: avanços e desafios*. Brasília : Ipea, 2010.

KANBUR, R.; SQUIRE, L. The evolution of thinking about poverty: exploring the interaction. In: MEIER, G. M.; STIGLITZ, J. E. (Ed.). *Frontiers of development economics: the future in perspective*. United States of America: Oxford University Press, 2001.

KHAN, A. R. Growth, employment and Poverty. In: OCAMPO, J. A. JOMO, K. S. (Ed.). *Towards full and decent employment*. Published in association with the UNITED NATIONS, 2007.

KUZNETS, S. Economic Growth and Income Inequality. *The American Economic Review*. v. 45, n. 1, p. 1-28, 1955. Disponível em: <<http://links.jstor.org>>. Acesso em: 11 nov. 2011.

LOWI, T. J. The State in politics: the relation between policy and administration. NOLL, R. G. (Org.). *Regulatory Policy and the Social Sciences*. Los Angeles: Berkeley; London: University of California Press, 1985. p. 67-105.

MACEDO, G. A. *Possíveis Impactos dos Programas de Garantia de Renda Mínima: Regiões Metropolitanas do Nordeste/1998*. 2000. Disponível em: <www.race.nuca.ie.ufrj.br/abet/3reg/37.DOC>. Acesso em: 1 abr. 2007.

MACHADO, A. F.; RIBAS, R. P. *Mudanças no mercado de trabalho retiram famílias da pobreza? Determinantes domiciliares e agregados para a saída da pobreza nas regiões metropolitanas do Brasil*. Brasília: Ipea, maio 2008. (Texto para discussão, n. 1336).

MANTEGA, G. A questão social e o planejamento do governo Lula. VELLOSO, J. P. R.; ALBUQUERQUE, R. C. (Coord.). *Cinco décadas de questão social e os grandes desafios do crescimento sustentado*. Rio de Janeiro: José Olympio, 2005.

MARCOVITH, J. Políticas Públicas em Foco. In: MARCOVITH, J. (Org.). *Crescimento econômico e distribuição de rendas: prioridades para ação*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo; SENAC/SP, 2007.

MATTOSO, J. E. L. *Emprego e concorrência desregulada: incertezas e desafios*. Campinas: Unicamp, 1995. (Cadernos do Cesit, n. 18).

MEDEIROS, M. *Os ricos e a formulação de políticas de combate à desigualdade e à pobreza no Brasil*. Brasília, DF: Ipea, 2003. (Texto para discussão, n. 984).

NERI, M. *A nova classe média: o lado brilhante da base da pirâmide*. São Paulo: Saraiva, 2011.

OFFE, C. *Trabalho e sociedade: problemas estruturais e perspectivas para o futuro da "Sociedade do Trabalho"*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1991. (Série Perspectivas, v. II).

OLSON, M. *The Logic of Collective Action: public goods and the theory of groups*. USA: Harvard University Press, 1965.

ORGANIZATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. *Estudos econômicos da OCDE: Brasil*. Out. 2011. Disponível em: <<http://www.oecd.org>>. Acesso em: 28 out. 2011.

PAES, E. *Salário mínimo: combatendo desigualdades*. Rio de Janeiro: Mauad, 2002.

PELIANO, A. M. T. M.; RESENDE, L. F. L.; BEGHIN, N. A comunidade solidária: uma estratégia de combate à fome e à pobreza. *Planejamento e Políticas Públicas*, Rio de Janeiro: Ipea, n. 12, jan./jun. 1995. Disponível em: <<http://ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/viewFile/139/141>>. Acesso em: 15 out. 2011.

PEREIRA, P. A. P. *Política Social: temas & questões*. São Paulo: Cortez, 2008.

PINHEIRO, V. C. Modelos de desenvolvimento e políticas sociais na América Latina em uma perspectiva histórica. *Planejamento e Políticas Públicas*, Rio de Janeiro: Ipea, n. 12, jan./jun. 1995. Disponível em: <<http://ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/viewFile/139/141>>. Acesso: 15 out. 2011.

POCHMANN, M. Diretrizes gerais para uma política nacional de valorização do salário mínimo de caráter abrangente. In: FAGNANI, E.; POCHMANN, M. (Org.). *Debates contemporâneos: economia social e do trabalho*. São Paulo: LTr, 2007. (Mercado de trabalho, relações sindicais, pobreza e ajuste fiscal, n. 1).

_____. *O emprego no desenvolvimento da nação*. São Paulo: Boitempo, 2008.

_____. Programas tipo Bolsa Família não bastam. In: *Entrevista ao PNUD*. Belo Horizonte, 2005. Disponível em: <http://www.pnud.org.br/pobreza_desigualdade/entrevistas/> Acesso em: 15 nov. 2011.

_____. *Qual desenvolvimento? Oportunidades e dificuldades do Brasil contemporâneo*. São Paulo: Publisher Brasil, 2009.

POCHMANN, M.; AMORIN, R. (Org.). *Atlas da exclusão social no Brasil*. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2003.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO – PNUD. A verdadeira riqueza: vias para o desenvolvimento humano. *Relatório do Desenvolvimento Humano 2010*. Disponível em: <www.pnud.org.br>. Acesso em: 15 mar. 2011.

_____. *Brasil entra no grupo de países de alto desenvolvimento humano*. 27/11/2007. Disponível em: <www.pnud.org.br>. Acesso em: 4 jun. 2009.

_____. *Brasil reduz a desigualdade e sobe no ranking*. 09/11/2006. Disponível em: <www.pnud.org.br>. Acesso em: 4 jun. 2009.

_____. *Capitais nordestinas são as mais desiguais do país*. 12/12/2005. Disponível em: <www.pnud.org.br>. Acesso em: 5 maio 2007.

_____. Poverty in the human development perspective: concept and measurement. In: *Human Development Report*. New York: PNUD, 1997. Disponível em: <<http://hdr.undp.org>>. Acesso em: 15 jun. 2010.

_____. *Relatório de Desenvolvimento Humano*. New York: PNUD, 2006. Disponível em: <www.pnud.org.br>. Acesso em: 4 jun. 2009.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO, INSTITUTO DO DESENVOLVIMENTO HUMANO E SUSTENTÁVEL/PUC MINAS, UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL, PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE MINAS GERAIS (Org.). *Pobreza e fome: objetivo 1: erradicar a extrema pobreza e a fome*. Belo Horizonte: PUC Minas; IDHS, 2004.

RAMOS, C. A. *Políticas de geração de emprego e renda. justificativas teóricas, contexto histórico e experiência brasileira*. Brasília: Departamento de Economia, UnB, 2003. (Texto n. 277).

RAVALLION, M.; CHEN, S.; SANGRAULA, P. *Dollar a day revisited*. The World Bank. May 2008. (Policy Research Working Paper 4620). Disponível em: <<http://econ.worldbank.org>>. Acesso em: 15 mar. 2010.

REIS, C. N. A Relação Estado–Sociedade: o desmonte das instituições sociais e a exclusão social. In: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA POLÍTICA, 2., 1997, São Paulo. *Anais...* São Paulo: PUCSP, 1997.

RIO GROUP. *Expert Group on Poverty Statistics*. Compendium of best practices in poverty measurement. Rio de Janeiro: IBGE, Sept. 2006. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/poverty/pdf/rio_group_compendium.pdf>. Acesso em: 25 jan. 2008.

ROCHA, S. *Pobreza no Brasil afinal de que se trata?* 3. ed. São Paulo: Editora FGV, 2007.

_____. Pobreza no Brasil: o que mudou nos últimos 30 anos? In: ALBUQUERQUE, R. C.; VELLOSO, J. P. R. (Coord.). *Cinco décadas de questão social e os grandes desafios do crescimento sustentado*. Rio de Janeiro: José Olympio, 2005.

SALAMA, P.; DESTREMAU, B. *O tamanho da pobreza*. Rio de Janeiro: Garamond, 2001.

SANTOS, M. P. G. *O Estado e os problemas contemporâneos*. Florianópolis. Departamento de Ciências da Administração / UFSC; [Brasília] : CAPES : UAB, 2009.

SECCHI, L. *Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos*. São Paulo: Cengage Learning, 2010.

SEN, A. K. *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SOUZA, C. Políticas públicas: uma revisão da literatura. *Sociologias*, Porto Alegre, ano 8, n. 16, p. 20-45, jul./dez. 2006.

TAVARES, M. C. O processo de substituição de importações como modelo de desenvolvimento na América Latina. In: SICSÚ, J.; PORTARI, D. *Desenvolvimento e igualdade: homenagem aos 80 anos de Maria da Conceição Tavares*. Rio de Janeiro: Ipea, 2010.

THEODORO, M.; DELGADO, G. Política social: universalização ou focalização – subsídio para o debate. In: *Políticas sociais: acompanhamento e análise*. Rio de Janeiro: IPEA, 7 de ago. 2003.

TOWNSEND, P. Poverty, social exclusion and social polarization: the need to construct an international welfare state. In: TOWNSEND, P.; GORDON, D. (Ed.). *World Poverty: new policies to defeat an old enemy*. UK: The Policy Press, 2002.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL; PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE MINAS GERAIS; PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO (Org.). *Pobreza e fome: objetivo 1: erradicar a extrema pobreza e a fome*. Belo Horizonte: PUC Minas/IDHS, 2004.

UTZERI, F. *Um país injusto chamado Brasil*. 9 set. 2005. Disponível em: <<http://www.abi.org.br/colunistas.asp?id=375>>. Acesso em: 5 jun. 2007.

WERNECK VIANNA, M. L. T. *Seguridade social e combate à pobreza no Brasil: o papel dos benefícios não-contributivos*. set. 2004. Disponível em: <<http://www.enap.gov.br/downloads/ec43ea4fSeguridade.pdf>>. Acesso em: 5 jul. 2011.

WESTPHAL, M. F. Equidade no acesso e cidades saudáveis. In: MARCOVITH, J. (Org.). *Crescimento econômico e distribuição de rendas: prioridades para ação*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo; Editora SENAC/SP, 2007.

WILSON, J. Q. *American Government, Brief Version*. Tenth Edition. Boston, MA, USA: Wadsworth, 2011.

WORLD BANK. *World Development Report 1980*. Washington, D.C., USA: World Bank, August 1980.