

IJSN - Instituto Jones dos Santos Neves

2011

01

COLETÂNEA IJSN

POBREZA E POLÍTICA SOCIAL

01

COLETÂNEA IJSN

POBREZA E POLÍTICA SOCIAL

Vitória I 2011

GOVERNO DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
Renato Casagrande

VICE-GOVERNADOR
Givaldo Vieira

SECRETARIA DE ESTADO DE ECONOMIA E PLANEJAMENTO
Guilherme Henrique Pereira

INSTITUTO JONES DOS SANTOS NEVES

DIRETORA-PRESIDENTE
Ana Paula Vitali Janes Vescovi

DIRETORIA DE ESTUDOS E PESQUISAS
Mirta Noemi Sataka Bugarin

DIRETORIA DE TECNOLOGIA E INFORMAÇÃO
Ernani Gaspar Martins Cordeiro dos Santos

DIRETORIA ADMINISTRATIVA E FINANCEIRA
Andréa Figueiredo Nascimento

COORDENAÇÃO DE ESTUDOS SOCIAIS
Ana Paula Santos Sampaio

COORDENAÇÃO DE ECONOMIA DO SETOR PÚBLICO E DO BEM-ESTAR
Magnus William de Castro

COORDENAÇÃO DE ESTUDOS ECONÔMICOS
Matheus Albergaria de Magalhães

EQUIPE TÉCNICA
Andressa Rodrigues Pavão
Antônio Freislebem da Rocha
Jaqueline S. Costa
Lorena Zardo Trindade
Marlon Neves Bertolani
Roberto Paula de Freitas Campos
Sandra Mara Pereira
Tatiana Kolodin Ferrari

COLABORADORES
Andrezza Rosalém Vieira
Mirela de Carvalho
Ricardo Paes de Barros
Samuel Franco

GEOPROCESSAMENTO
Rodrigo Bettim Bergamaschi

EDITORAÇÃO
Arthur Ceruti Quintanilha
João Vítor André
Lastênio João Scopel (*projeto gráfico e capa*)

FOTOGRAFIA DA CAPA
Acervo IJSN

BIBLIOTECÁRIA
Andreza Ferreira Tovar

www.ijsn.es.gov.br

Instituto Jones dos Santos Neves
Coletânea IJSN. Vitória, ES, 2011.

5v.
Conteúdo: v.1.Pobreza e política social.
v.2.Segurança. v.3.Educação. v.4.Desenvolvimento regional e urbano.
v.5.Crescimento.

1.Pobreza. 2.Política Social. 3.Segurança Pública. 4.Desenvolvimento Regional. 5.Desenvolvimento Urbano. 6.Desenvolvimento Econômico. 7.Espírito Santo (Estado). I.Título. II.Série.

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e de inteira responsabilidade do(s) autor(es), não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto Jones dos Santos Neves ou da Secretaria de Estado de Economia e Planejamento do Governo do Estado do Espírito Santo.

Apresentação

A série "coletâneas do IJSN", que ora apresentamos, tem como proposta o agrupamento das publicações recentes da Instituição em cinco temas distintos: Pobreza e política social; Segurança; Educação; Desenvolvimento regional e urbano e Crescimento econômico.

Todos os textos que participam da série já foram publicados e circularam, principalmente, por meio de mídia eletrônica. Com essa iniciativa, pretende-se tornar a acumulação técnico-cienfífica dos nossos pesquisadores mais próxima ao seu público de maior interesse: os atores envolvidos e comprometidos com o desenvolvimento sustentável do estado do Espírito Santo.

Esperamos que a abordagem aqui presente, com análises aplicadas às políticas públicas e aos fenômenos econômicos e sociais locais, seja útil para a formação de diagnósticos, para a formulação de políticas públicas e, enfim, para o planejamento estadual.

Ana Paula Vitali Janes Vescovi
DIRETORA-PRESIDENTE

Sumário

1 ▪ Nota Técnica nº 17
Desigualdade de Renda e Classes Sociais: indicadores socioeconômicos do Espírito Santo – PNAD 2009

2 ▪ Nota Técnica nº 04
Índice de Desenvolvimento Socioeconômico – IDSE/FGV

3 ▪ Texto para Discussão nº 12
Avaliação da Pertinência de um Programa de Bolsa Qualificação para o Combate à Pobreza no Espírito Santo

4 ▪ Texto para Discussão nº 16
Impactos do Piso Salarial Regional no Espírito Santo. Uma análise ex-ante da adoção de um piso regional acima do mínimo nacional utilizando modelos aplicados de equilíbrio geral

5 ▪ Nota Técnica nº 09
Fundo Estadual de Combate à Pobreza

6 ▪ Texto para Discussão nº 21
Políticas Sociais para a Primeira Infância: contexto e perspectivas

7 ▪ Texto para Discussão nº 17
Pobreza e Política Social: desafios da gestão pública no Espírito Santo

Introdução

A coletânea “Pobreza e Política Social” publicado pelo Instituto Jones dos Santos Neves tem o objetivo de subsidiar a gestão estadual com informações para o planejamento e formulação de Políticas Públicas.

Este volume apresenta oito estudos do IJSN que abordam temáticas importantes para subsidiar a discussão em torno da formulação, implementação e avaliação de Políticas Públicas.

O primeiro trabalho “Desigualdade de renda e classes sociais” apresenta a evolução da distribuição de renda e redução do nível de pobreza, além de explicitar as características do processo recente de redução das desigualdades e de inclusão social no Espírito Santo. Embora não seja a única solução para os problemas sociais, a redução das desigualdades econômicas pode melhorar as condições de vida da população de uma maneira geral. Em seguida, o texto “Índice de Desenvolvimento Socioeconômico – IDSE/FGV” apresenta o Índice de desenvolvimento socioeconômico que permite avaliar de maneira abrangente e estatisticamente consistente o desenvolvimento socioeconômico dos estados brasileiros e ainda avaliar o progresso recente realizado pelos mesmos. Tal índice permite que formuladores de políticas públicas possam utilizá-lo para balizar e/ ou orientar seus esforços.

A partir da compreensão da realidade socioeconômica do estado, parte-se para a avaliação de programas e políticas. Neste sentido, o quinto trabalho é uma avaliação da pertinência de um programa Bolsa qualificação para o combate à pobreza no Espírito Santo. O objetivo desta avaliação foi examinar a possibilidade do programa enquanto componente da política de combate à pobreza do estado com base num diagnóstico das condições locais do mercado de trabalho e da oferta e demanda por qualificação.

Na mesma linha de avaliação, a quarta publicação é uma análise ex-ante dos impactos da adoção da um piso salarial regional acima do mínimo nacional. Para isso, verificou-se os efeitos de curto e longo prazo para a economia capixaba

diante de um aumento positivo de 10% no salário regional, buscando analisar o comportamento de algumas variáveis macroeconômicas, bem como verificar a eficiência deste tipo de política.

Avaliou-se também o Fundo Estadual de Combate à Pobreza, cujo objetivo foi apresentar uma análise apurada dos critérios estabelecidos pela primeira versão do Fundo. Após as considerações técnicas sobre a estrutura conceitual foram apresentadas as modificações implementadas pela nova Lei, a nova estrutura conceitual que embasou tais mudanças e os possíveis impactos positivos na mitigação dos efeitos da pobreza nos municípios selecionados.

O sexto trabalho apresenta uma publicação sobre Políticas Sociais para a Primeira Infância, cuja proposta central foi discutir a primeira infância – fase que designa o ciclo de vida de zero a seis anos –, sua importância estratégica para o desenvolvimento humano e social, assim como as políticas sociais destinadas a este segmento etário no Brasil e no estado do Espírito Santo.

Por último, o texto "Pobreza e Política Social: desafios da gestão pública no Espírito Santo" construiu um panorama do processo de evolução das Políticas Sociais. Para isso, buscou-se problematizar o conceito de pobreza, abordando-o como um fenômeno multidimensional. Além disso, a análise salientou as amplas modificações sofridas pela gestão de políticas públicas no Brasil nas últimas décadas. E particularmente no Espírito Santo, a construção de espaços institucionais e ferramentas de gestão que possibilitam maior conhecimento da realidade social e, por conseguinte, melhor acompanhamento dos programas e ações desenvolvidos.

Em suma, o pressuposto que ancora as discussões realizadas nesta coletânea é a crença de que a sistematização periódica de dados socioeconômicos, a avaliação de programas e políticas pode e deve constituir-se numa importante ferramenta de gestão, com vistas a subsidiar o planejamento e a elaboração de políticas públicas. Espera-se que as práticas voltadas ao monitoramento e à avaliação da realidade social e das políticas sociais se consolidem progressivamente.

Ana Paula Santos Sampaio
COORDENAÇÃO DE ESTUDOS SOCIAIS

01

1

Nota Técnica nº17

Desigualdade de Renda e Classes Sociais: indicadores socioeconômicos do Espírito Santo – PNAD 2009

GOVERNO DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
SECRETARIA DE ESTADO DE ECONOMIA E PLANEJAMENTO – SEP
INSTITUTO JONES DOS SANTOS NEVES – IJSN

NOTA TÉCNICA 17

DESIGUALDADE DE RENDA E CLASSES SOCIAIS

Indicadores Socioeconômicos do Espírito Santo – PNAD 2009

Economia do Bem-Estar e do Setor Público

Magnus William de Castro
Antônio Freislebem da Rocha
Jaqueline S. Costa
Lorena Zardo Trindade
Tatiana Kolodin Ferrari

Vitória I 2011

Instituto Jones dos Santos Neves
Desigualdade de renda, pobreza e classes sociais. Indicadores socioeconômicos do Espírito Santo - PNAD. Vitória, ES, 2011.

20p., tab. (Nota técnica, 17)

1.Desigualdade Social. 2.Pobreza. 3.Renda. 4.Indicadores Socioeconômicos. 5.PNAD. 6.Espírito Santo (Estado). I.Castro, Magnus William de. II.Rocha, Antônio F. da. III. Costa, Jaqueline S. IV.Trindade, Lorena Z. V.Ferrari, Tatiana K. VI.Título. VII.Série.

Sumário

Apresentação.....04

1. Introdução 05

2. Metodologia 06

3. Desigualdade 08

4. Classes Sociais 13

5. Considerações Finais 18

6. Referências Bibliográficas.....19

Apêndice 20

Apresentação

O Instituto Jones dos Santos Neves - IJSN tem a finalidade de produzir conhecimento social, econômico e territorial sobre o Estado do Espírito Santo para subsidiar os gestores públicos na formulação e na avaliação de políticas públicas.

Neste ano, o IJSN divulga uma série de quatro Notas Técnicas sob o título "Pnad 2009 - Indicadores Socioeconômicos do Espírito Santo", que discutirão, com detalhamento dos dados e comparação das séries históricas, a evolução dos indicadores socioeconômicos referentes ao Estado no período de 2001 a 2009.

A série de Notas Técnicas abordará áreas como demografia, educação, e mercado de trabalho, além de tratar de arranjos familiares, situação dos domicílios, renda, desigualdade e classes sociais.

1. INTRODUÇÃO

Nos últimos anos, o Espírito Santo apresentou intensa melhoria da distribuição de renda e redução do nível de pobreza. Esta nota procura apresentar as características do processo recente de redução das desigualdades e de inclusão social no estado.

A redução da desigualdade de renda tem várias dimensões explicativas. De acordo com o trabalho do IPEA (2006) que reuniu os maiores pesquisadores na área de distribuição de renda, os fatores mais importantes na redução da desigualdade de renda seriam a redução das diferenças de renda do trabalho (segmentação geográfica e entre trabalho formal e informal e a qualificação do trabalhador) e as transferências governamentais como aposentadorias, pensões públicas e o programa Bolsa Família (as transferências governamentais contribuíram com 30% da redução do coeficiente de Gini para a renda *per capita*).

Independentemente de se considerar que a redução da desigualdade seja uma condição importante para promover o crescimento econômico, parece haver um consenso, no Brasil, de que essa redução é importante para melhorar as condições de vida da população de maneira geral, seja pela redução nos índices de criminalidade, saúde e educação.

Dessa forma, buscar-se-á neste trabalho descrever a evolução e a situação atual das classes sociais e desigualdade de renda no Espírito Santo. Para isso, além dessa pequena introdução, na seção 2 é relatada a fonte de informação utilizada e os procedimentos metodológicos, na seção 3 examina-se a questão da desigualdade e na seção 4 a composição das classes sociais, por fim, na seção 5 são apresentados os comentários finais.

Av. Marechal Mascarenhas de Moraes, 2.524
Jesus de Nazareth - Vitória - ES
CEP 29052-015
Tel.: (27) 3636-8050

2. METODOLOGIA

No trabalho serão apresentados indicadores de distribuição de renda e de classes sociais. Os dados utilizados para a estimativa desses indicadores são os microdados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) para os anos de 2001 a 2009. Realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), a pesquisa tem âmbito nacional e investiga diversas características socioeconômicas e possibilita a construção de vários indicadores sociais, como a evolução da distribuição de renda e pobreza, por meio da apropriação de renda das famílias.

A variável utilizada para o cálculo dos indicadores foi a renda domiciliar. Conforme Vescovi e Castro (2008), para não ocorrer superestimação retirou-se da amostra as pessoas cuja condição na unidade domiciliar era de pensionista, empregado doméstico ou parente de empregado doméstico, assim como para não subestimá-la, optou-se por dispensar toda a informação dos domicílios em que um de seus indivíduos omitiu qualquer uma de suas rendas.

Para a determinação das classes sociais utilizou-se a seguinte divisão baseada nas metodologias de Néri (2008) e Rocha (2000):

Tabela 1 - Determinação das classes sociais segundo renda domiciliar Espírito Santo, 2009

	Renda Domiciliar Total	Renda Domiciliar per capita
Elite	mais de R$5.120,64	mais de R$1.280,16
Classe Média	de R$1.187,80 a R$5.122,40	de R$296,95 a R$1.280,16
Remediados	de R$630,24 a R$1.187,80	de R$157,56 a R$296,95
Pobres	menos de R$630,24	menos de R$157,56

Fonte: IBGE - PNAD (2001-2009).
Elaboração: Rede de Estudos da Economia do Bem-Estar e Setor Público.

Dessa forma, as classes sociais são definidas de acordo com seus extratos de renda, sendo essa classificação específica de cada região, uma vez que é baseada em informações regionalizadas do custo de vida.

Nesta nota considera-se a pobreza na divisão mais simplificada, ou seja, a questão da insuficiência de renda. Neste contexto, existe pobreza se existem famílias vivendo com renda domiciliar *per capita* abaixo do mínimo necessário para a satisfação das necessidades mais básicas. Assim, a magnitude da pobreza tem uma relação direta com o número de indivíduos vivendo em famílias com renda *per capita* abaixo e distante da linha de pobreza (BARROS *et al*, 2001).

Os remediados são aquelas famílias em que a quase totalidade da renda é destinada para suprir as necessidades mais básicas. Esta classe é uma faixa de transição entre a pobreza e a classe média.

Como classe média entende-se a população situada na faixa central da distribuição de renda. Esta faixa concentra a população que movimenta o mercado consumidor, que segundo VESCOVI e CASTRO (2008), estes são responsáveis pela acumulação do capital humano e social no estado. No Espírito Santo, os indivíduos que estão abaixo do limite inferior e os situados acima do limite superior do intervalo de renda da classe média representam, respectivamente, 38,9% e 11,1% da população. Neste limite superior encontra-se a elite, representando o ápice da pirâmide de classes.

Para mensurar a desigualdade de renda utilizou-se o coeficiente de Gini, que é uma medida de desigualdade bastante utilizada para medir o grau de concentração de uma dada distribuição. O coeficiente de Gini tem relação direta com a Curva de Lorenz, que é uma representação gráfica que compara uma distribuição empírica com a distribuição uniforme, representada por uma reta com ângulo de 45°. Dessa forma, quanto mais próxima a curva de freqüência relativa acumulada de uma variável estiver em relação à reta de 45°, reta de perfeita igualdade, menor será o coeficiente de Gini. No limite, quando seu valor é zero (0), diz-se que existe uma situação de perfeita igualdade. Da mesma forma, quanto mais distante a curva de freqüência relativa acumulada de uma variável estiver da reta de igualdade, maior será o coeficiente de Gini, podendo no seu limite apresentar o valor um (1), o que equivale a uma situação de extrema desigualdade.

Se denominarmos a área entre a linha de perfeita igualdade e a curva de Lorenz como α, e a área abaixo da curva de Lorenz como β, o coeficiente de Gini pode ser calculado por:

$$G = \frac{\alpha}{\alpha + \beta} \qquad (1),$$

Sendo $\alpha+\beta = 0{,}5$, o índice de Gini pode ser reescrito como:

$$G = \frac{\alpha}{0{,}5} = 2\alpha \qquad (2),$$

De acordo com Januzzi (2006), este método é popular em razão da relativa facilidade de entendimento de seu significado e por sua aderência a uma série de propriedades entendidas como interessantes nos estudos sobre distribuição de renda, sobretudo no princípio de Pigou-Dalton[1].

[1] O princípio de Pigou-Dalton mostra uma sensibilidade das transferências regressivas de renda, isto é, a transferência de um indivíduo mais rico para um mais pobre resulta em uma maior igualdade social, desde que essa transferência não inverta a posição social entre os dois.

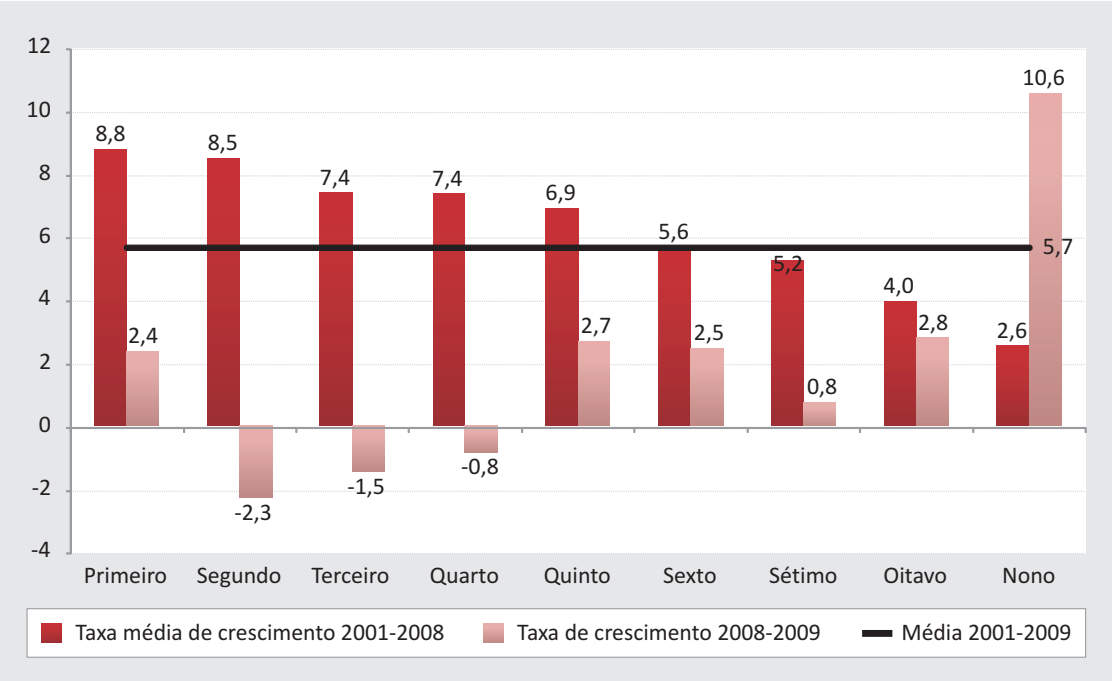
3. DESIGUALDADE

Ao se analisar a renda domiciliar *per capita* para o Espírito Santo, verifica-se entre 2001 a 2009 uma trajetória ascendente. Em 2001, esta era estimada em R$ 474,00, o menor valor do período foi verificado em 2003, sendo de R$ 461,00, ambos a preços de 2009. Em 2009, a renda domiciliar *per capita* passou para R$ 634,00, o que representa um crescimento de 33,7% em relação a 2001 e de 37,5% em relação a 2003. Na comparação estadual, o Espírito Santo apresenta a oitava maior renda domiciliar *per capita*, ficando acima da média nacional (R$ 632,00), mas abaixo da média da região sudeste (R$ 759,00).

Na análise por decis da distribuição de renda, verifica-se que o crescimento mais intenso de 2001 a 2008 se deu nos primeiros decis da distribuição, que representa as famílias mais carentes. A Figura 1 mostra que a taxa de crescimento de 2001 a 2008 até o quinto decil ficou acima da média de crescimento (5,7%) apresentada entre 2001 a 2009. O maior crescimento é verificado no primeiro decil de renda (8,8%). Esse crescimento mais acelerado da renda dos mais pobres mostra que a fatia da renda estadual apropriada por estes cresceu e, portanto, houve uma desconcentração da renda no estado durante esse período de 2001 a 2008.

No entanto, ao se comparar o crescimento de 2008 para 2009, período em que a economia sofreu os reflexos da crise econômica mundial, observa-se claramente uma diminuição da renda domiciliar *per capita* para os decis mais baixos da distribuição. Com exceção do primeiro decil, que apresentou um aumento de 2,4%, o segundo, terceiro e quarto decil apresentaram queda de: -2,3%, -1,5% e -0,8%, respectivamente. Já o nono decil apresentou um elevado crescimento de 10,6% (Figura 1). Isto provocou um movimento contrário ao verificado nos últimos anos, causando uma concentração da renda em 2009.

Figura 1 - Taxa de crescimento médio anual da renda domiciliar per capita segundo decis da distribuição para o Espírito Santo, 2001 a 2009



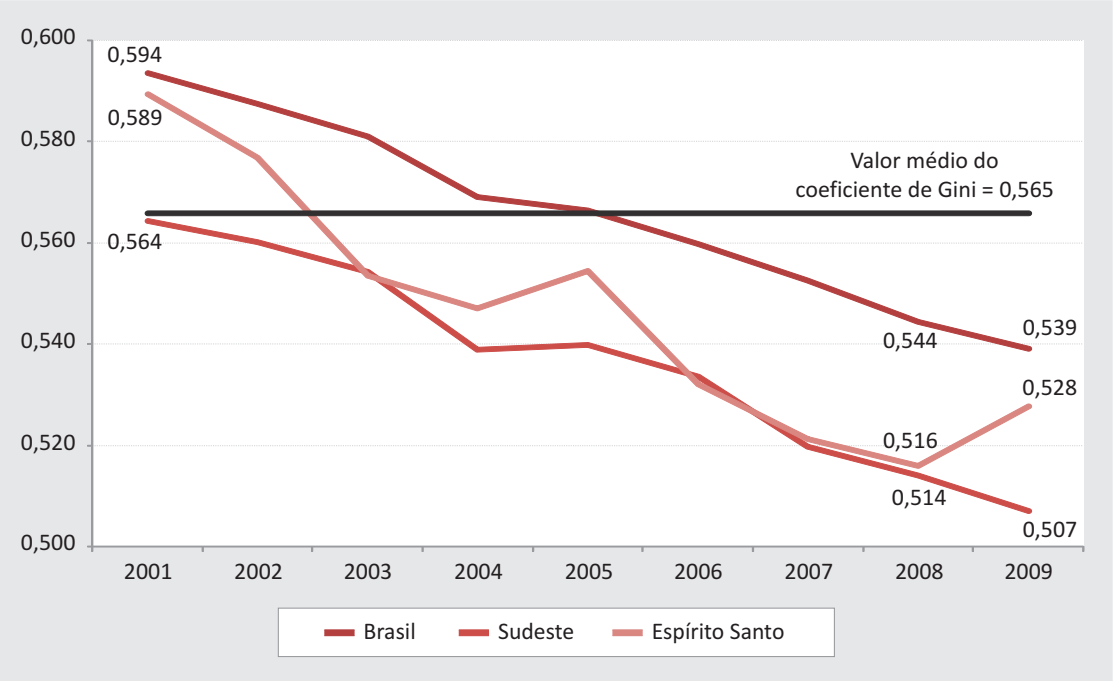
Fonte: IBGE - PNAD (2001-2009).
Elaboração: Rede de Estudos da Economia do Bem-Estar e Setor Público.

Esse comportamento diferenciado da renda entre estratos mais ricos e mais pobres sugere uma desconcentração da renda entre 2001 e 2008 e uma concentração em 2009. Este fato pode ser melhor verificado pelo Coeficiente de Gini.

Nos últimos anos os dados apresentados pela Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) mostram uma redução da desigualdade de renda no Espírito Santo. No período de 2001 a 2009 o coeficiente de Gini para o estado caiu 10,5%, passando de 0,589 em 2001 para 0,528 em 2009, queda superior a verificada para o Brasil (9,2%) e região Sudeste (10,2%) (Figura 2).

Pode-se perceber que a partir de 2005 os valores encontrados para o coeficiente de Gini no Brasil ficam abaixo do valor médio do coeficiente (0,565) calculado para o Brasil no período, sendo que o Espírito Santo, já em 2003, se encontra abaixo desse valor médio. No estado, a maior intensidade de queda se dá no início do período, de 2002 a 2005, com média anual da taxa de decréscimo de 1,5%; já para o período subseqüente (2006 a 2009) a média foi de 1,2%. Com relação ao Brasil e a região Sudeste, a maior intensidade de queda foi verificada para os quatro últimos anos, com média anual de 1,2% e 1,5%, respectivamente (Figura 2). De acordo com Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA (2007) à primeira vista essas reduções parecem ser pequenas, mas quando se analisa os 75 países para os quais há informações relativas à evolução da desigualdade de renda ao longo da década percebe-se que menos de ¼ dos países apresentou taxas de redução da desigualdade superiores à brasileira (IPEA, 2007).

Figura 2 - Coeficiente de Gini para o Brasil, região Sudeste e Espírito Santo, 2001-2009



Fonte: IBGE - PNAD (2001-2009).
Elaboração: Rede de Estudos da Economia do Bem-Estar e Setor Público.

Vale ressaltar que a trajetória do coeficiente de Gini para o Espírito Santo em 2009 destoa da trajetória brasileira e da região Sudeste, visto que enquanto o Brasil e região Sudeste alcançam o menor valor em 2009, o Espírito Santo volta a apresentar um aumento no grau de desigualdade, 0,516 em 2008 versus 0,528 em 2009 (Figura 2).

De maneira geral, no Espírito Santo, o que prevalece no período de 2001 a 2009 é a redução na magnitude da concentração de renda, que por sua vez tem elevado impacto sobre a redução da pobreza.

Um dos principais determinantes que explicam a diferença de renda *per capita* entre as famílias, diz respeito à renda derivada do trabalho[2]. Esta pode afetar a renda das famílias de duas maneiras, uma pela forma de acesso dos indivíduos ao mercado de trabalho e a outra pela diferença de remuneração entre eles.

Na Figura 3, é apresentada a taxa de desemprego de acordo com os décimos da distribuição de renda. Observa-se claramente que as maiores taxas de desemprego estão nos primeiros décimos da distribuição. As famílias mais carentes, que se situam no primeiro décimo da distribuição apresentaram uma taxa de desemprego de 23,7% na média entre 2001 a 2008, e de 28,1% em 2009. Todas as taxas de desemprego até o quarto décimo ficaram acima da taxa média do período

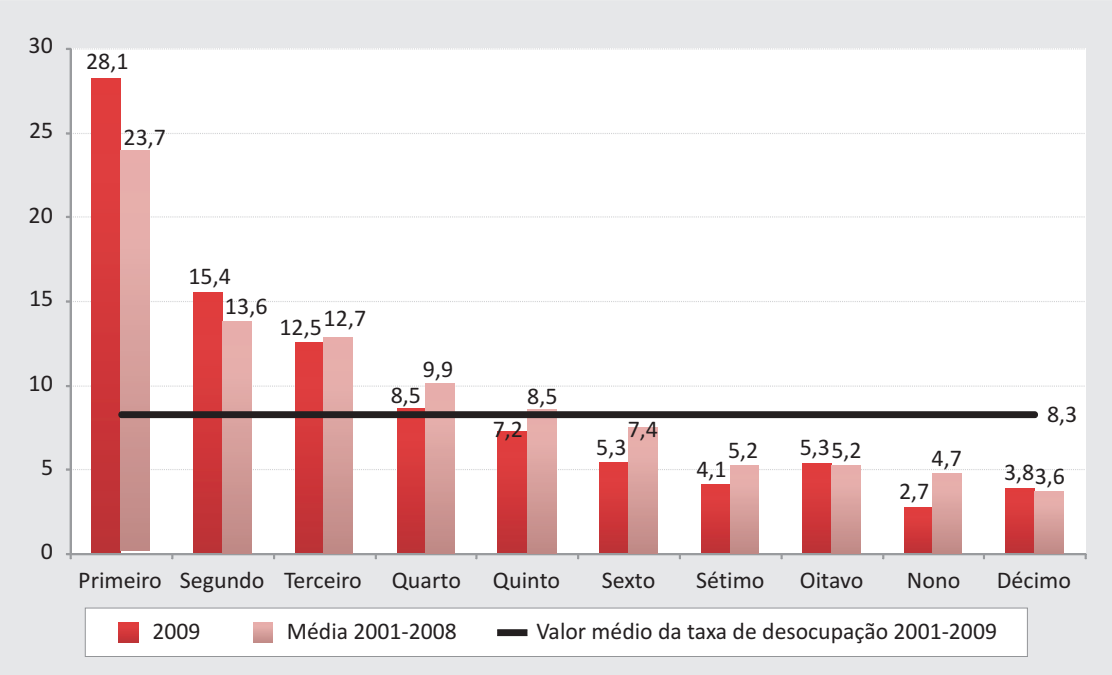
[2] Determinantes da desigualdade dizem respeito a todos os fatores que fazem com que uma família tenha uma renda distinta da outra. O IPEA em estudo realizado em 2006 apontou cinco potenciais fatores: a) fatores demográficos; b) transferência de renda; c) rendimento de ativos; d) acesso, desemprego e participação no mercado de trabalho; e e) distribuição dos rendimentos do trabalho. (IPEA, 2006, pg. 5).

de 2001 a 2009 (8,3%). Por outro lado, os maiores décimos da distribuição de renda, o nono e o décimo, em todos os anos apresentaram as menores taxas de desemprego, correspondendo respectivamente, a 4,7% e 3,6% em 2009.

No entanto, apesar de possuir a maior taxa de crescimento do desemprego entre 2008 e 2009, o primeiro décimo da distribuição apresentou aumento na sua renda domiciliar *per capita*, conforme visto na Figura 1. Tal fato pode ser explicado principalmente pela boa focalização dos programas de transferência de renda.

Os programas de transferência de renda assumem papel importante para a redução da pobreza. Entre estes, um dos principais vigentes hoje no Brasil é o Bolsa Família. As famílias beneficiadas neste programa precisam apresentar renda domiciliar *per capita* inferior a R$ 140,00. O que corresponde no Espírito Santo, às famílias situadas no primeiro décimo da distribuição de renda, que recebem renda domiciliar *per capita* inferior a R$ 124,00, e por algumas famílias situadas no segundo décimo de renda, com renda domiciliar *per capita* inferior a R$ 179,00. O Bolsa Família atende hoje no Espírito Santo um total de 189.972 famílias, o que representa uma transferência mensal R$ 17.098.793,00 (Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2010).

Figura 3 - Taxa de desemprego para a população de 15 anos ou mais por décimos da distribuição de renda: Espírito Santo 2001 a 2009

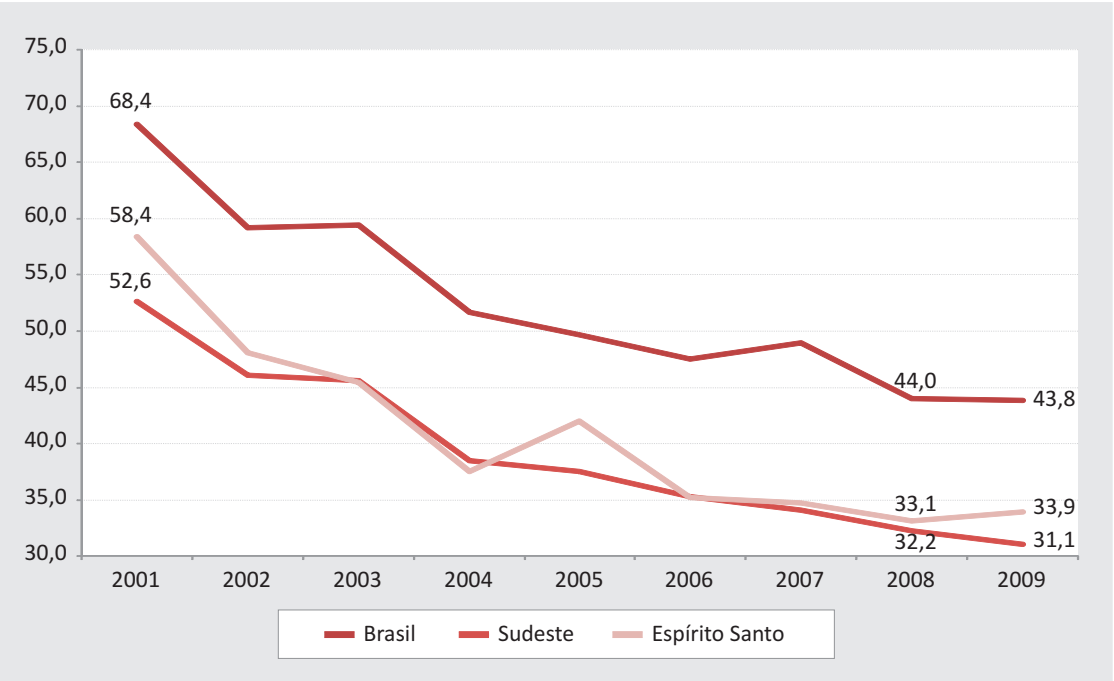


Fonte: IBGE - PNAD (2001-2009).
Elaboração: Rede de Estudos da Economia do Bem-Estar e Setor Público.

Em relação à diferença dos rendimentos, verifica-se que no período analisado os mais pobres passaram a apropriar uma parte maior da renda total da sociedade, o que contribuiu para a redução da desigualdade. Para que isso ocorra é necessário que a renda média dos mais pobres cresça mais rápido do que a renda média total (IPEA, 2006). Este fato foi verificado para o Espírito Santo de 2001 a 2009, uma vez que, em 2001, os 10% mais ricos recebiam uma renda 58,4 vezes maior do que os 10% mais pobres, enquanto que em 2009 passaram a receber uma renda 33,9 vezes maior. Um número inferior ao do Brasil, cujos 10% mais ricos recebem 43,8 vezes mais que os 10% mais pobres (Figura 4).

De maneira geral, na maior parte do período, a razão entre a renda dos 10% mais ricos e os 10% mais pobres apresentou comportamento similar entre Espírito Santo, Brasil e região Sudeste. Observa-se que a razão de renda entre os 10% mais ricos e os 10% mais pobres para o Brasil aumenta nos anos de 2003 e 2007, enquanto que para o Espírito Santo em 2005 e 2009. No entanto, a região Sudeste apresenta tendência de queda em todo o período. Este aumento na desigualdade no Brasil e no Espírito Santo nesses anos específicos sugere a ocorrência de uma apropriação maior da renda pela população mais rica em detrimento da população mais pobre.

Figura 4 - Razão entre a renda apropriada pelos 10% mais ricos e os 10% mais pobres no Brasil, região Sudeste e Espírito Santo, 2001 a 2009



Fonte: IBGE - PNAD (2001-2009).
Elaboração: Rede de Estudos da Economia do Bem-Estar e Setor Público.

Enfim, o período analisado é marcado por um acentuado crescimento na renda dos segmentos mais pobres, particularmente dos 10% mais pobres. Como conseqüência ocorreu uma importante queda na desigualdade associada a uma maior inclusão social dos menos favorecidos, como será visto na próxima seção.

4. CLASSES SOCIAIS

A questão agora é saber como os indicadores analisados na seção anterior apontam para mudanças estruturais em relação à mobilidade social.

A Figura 5 mostra os estratos sociais classificados com base na renda domiciliar *per capita*. O gráfico revela que nos últimos anos houve uma ascensão da classe média, redução do número de pobres e, ao mesmo tempo, um aumento da elite.

No topo da pirâmide estão as famílias com rendimento domiciliar *per capita* superior a R$ 1.280,16, denominadas elite. Estas representavam 7,8% em 2001, passando para 9,3% em 2008 e 11,1% em 2009 (Figura 5). Este aumento em 2009 correspondeu a um total de 70.480 pessoas entrando nesta classe social.

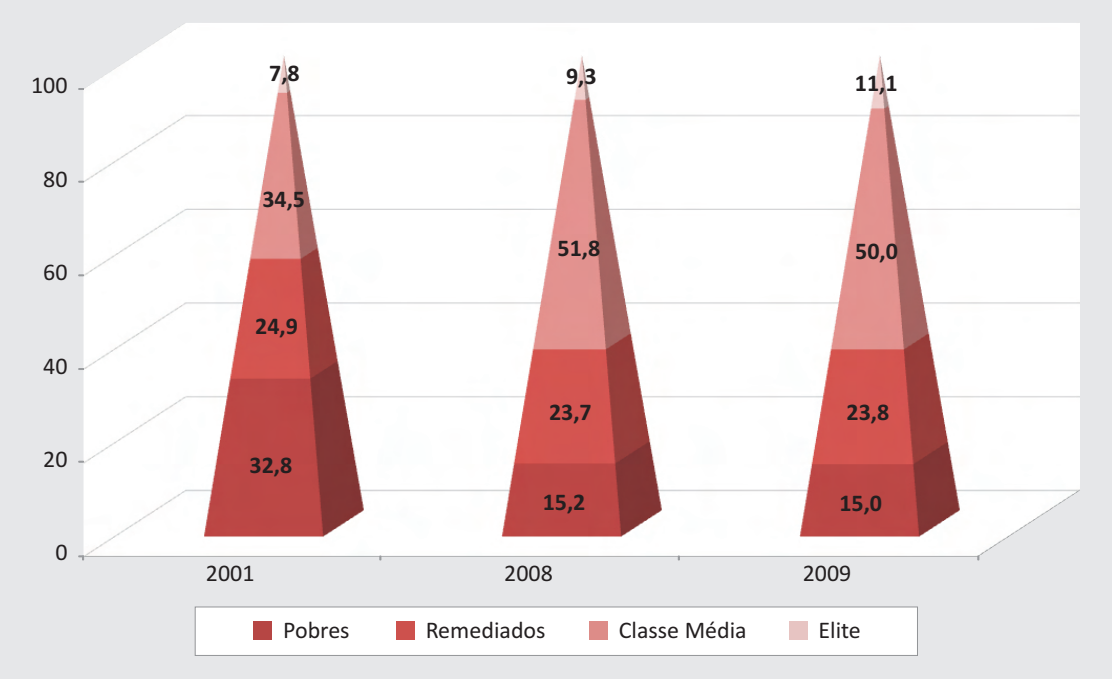
Das pessoas que ingressaram na elite, a maioria reside nos grandes municípios (68.762 pessoas) e estão situadas na área urbana (73.503 pessoas). Já a área rural apresentou uma diminuição das pessoas situadas na classe elite, registrando menos -3.023 pessoas nesta classe. No entanto, é preciso ter certo cuidado quanto a este resultado, pois a PNAD não considera os rendimentos destinados ao consumo próprio, sendo este de extrema importância na área rural. Com relação à cor ou raça, apesar de a maioria das pessoas da elite ainda serem constituídas de pessoas que se declaram brancas (235.470 pessoas brancas e 147.296 pessoas não brancas), o maior crescimento em 2009 nesta classe se deu de pessoas não brancas (81,8%), correspondendo a mais de 57 mil pessoas (Tabela 1 – Apêndice).

Nos últimos nove anos, o maior crescimento é verificado na classe média, que é representada por famílias com rendimento *per capita* entre R$ 296,95 a R$ 1.280,16. Esta passa a representar mais de 50% da população capixaba a partir de 2007, mantendo esta proporção em 2009. A expansão da classe média não é um fenômeno verificado apenas no Espírito Santo, este vem ocorrendo em praticamente todo o país e em economias emergentes.

No entanto, apesar do grande aumento ocorrido nos últimos anos, onde mais de 656 mil pessoas entraram para a classe média de 2001 a 2009, na comparação de 2008 a 2009 houve uma queda, com -19.149 pessoas deixando esta classe no estado. A maioria das pessoas da classe média residem na área urbana (1.457.908) e se declaram com relação à cor ou raça como não brancas (948.016). Já quanto à situação do domicílio entre pequenos e grandes municípios a proporcionalidade é a mesma, 50% (Tabela 1 – Apêndice).

A classe de remediados foi a única classe que não apresentou mudanças significativas. Em 2001 representava 24,9% das famílias, passando em 2008 para 23,7% e em 2009 para 23,8%, um total de 820.418 pessoas. Estes são representados pelas pessoas que recebem renda domiciliar *per capita* entre R$ 157,56 a R$ 296,95.

Figura 5 - Proporção de indivíduos segundo classes sociais no Espírito Santo, 2001, 2008 e 2009



Fonte: IBGE - PNAD (2001-2009).
Elaboração: Rede de Estudos da Economia do Bem-Estar e Setor Público.

Na base da pirâmide encontra-se a classe denominada como pobres, referente as pessoas que recebem renda domiciliar *per capita* abaixo de R$ 157,56. Conforme a Figura 5 observa-se que houve uma acentuada queda na porcentagem de pobres no estado do Espírito Santo, passando de 32,8% em 2001 para 15,0% em 2009. Segundo BARROS *et all* (2006) existem dois instrumentos capazes de causar uma diminuição da pobreza: a) o crescimento econômico balanceado, que eleva tanto a renda dos mais pobres quanto a dos ricos; e b) a redução no grau de desigualdade, que faz crescer a fatia de renda dos mais pobres em detrimento da dos mais ricos, mesmo na ausência de crescimento econômico.

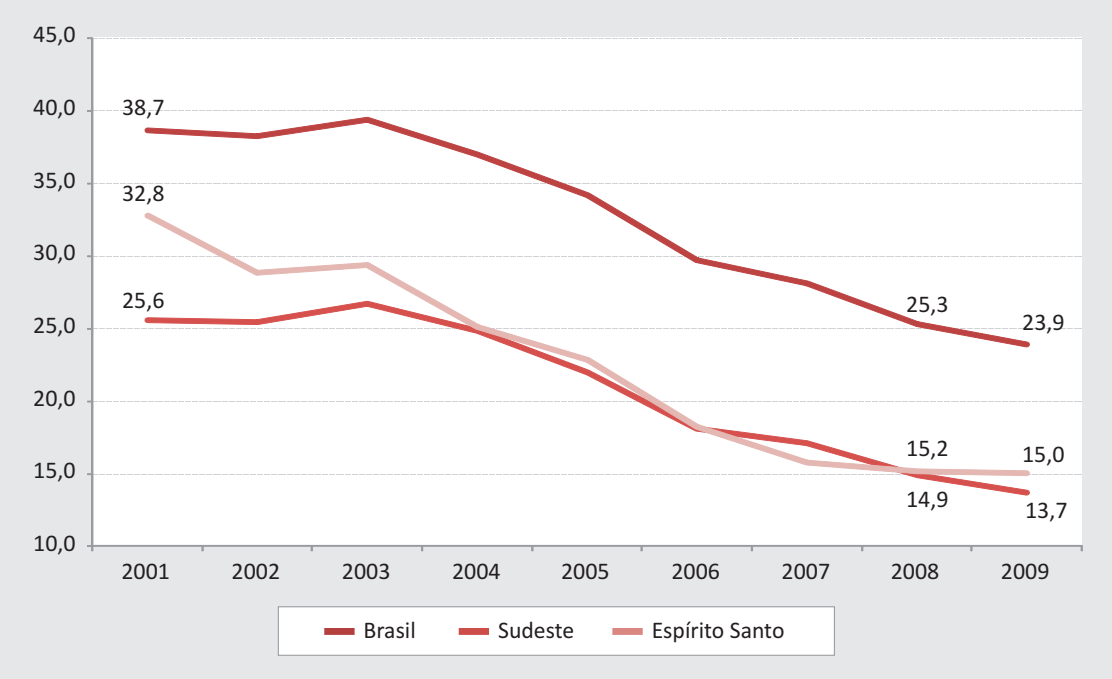
No estado pode-se verificar que houve um processo de crescimento com elevação da equidade. Na seção anterior verificou-se que a renda dos mais pobres cresceu acima da taxa de crescimento média da renda estadual, o que mostra que o crescimento no estado foi acompanhado por reduções no grau de desigualdade, conforme corroborado pelo índice de Gini, o qual apresentou uma redução bastante acentuada. Dado isto, não é de se surpreender que a porcentagem de pobres tenha declinado mais de 54% de 2001 a 2009.

A Figura 6 apresenta uma comparação da evolução do número de pobres no Brasil, na região Sudeste e no Espírito Santo entre os anos de 2001 e 2009. Em 2001, o número de pobres no Espírito Santo correspondia a 32,8% da população, valor superior a região Sudeste (25,6%) e menor que a brasileira (38,7%). Em 2009, o número de pobres no Espírito Santo foi para 15%, valor próximo ao

apresentado pela região Sudeste (13,7%). Em termos comparativos a redução no número de pobres no Espírito Santo de 2001 para 2009 foi de 17,8 pontos percentuais, enquanto no Brasil e região Sudeste a queda foi de 14,8 e 11,3 pontos percentuais, respectivamente.

No Espírito Santo observa-se entre 2001 a 2007 uma queda mais acentuada da porcentagem de pobres que a região Sudeste e o Brasil, chegando em 2007 a 15,8%, valor inferior a verificada na região Sudeste (17,1%). Nota-se que a partir de 2008 ocorre uma diminuição na velocidade dessa queda, sendo que em 2009 a redução foi de 0,2 pontos percentuais com relação a 2008. Tal resultado fez com que o Espírito Santo (15,0%) voltasse a apresentar taxa superior à região Sudeste (13,7%).

Figura 6 - Percentagem de pobres no Brasil, região Sudeste e Espírito Santo, 2001 a 2009



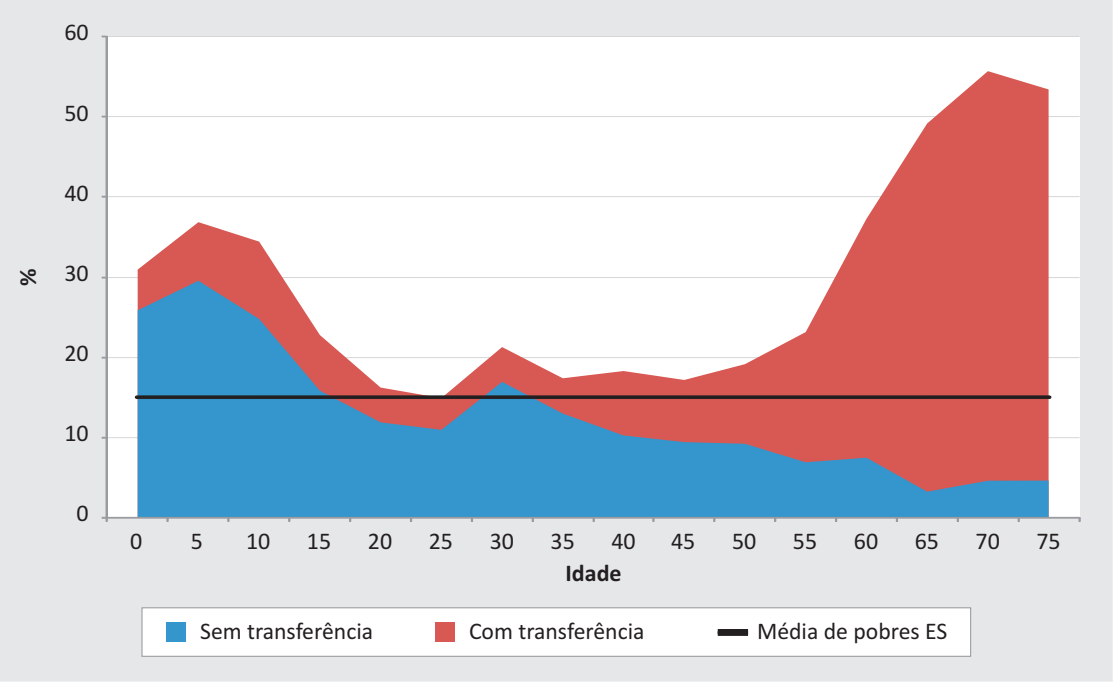
Fonte: IBGE - PNAD (2001-2009).
Elaboração: Rede de Estudos da Economia do Bem-Estar e Setor Público.

A maioria das pessoas situadas nesta classe reside na área urbana (411.855 pessoas) e se declaram como não brancas (372.456 pessoas). No entanto, são exatamente essas duas categorias que apresentaram a maior diminuição. De 2001 a 2009, mais de 319 mil pessoas declaradas como não brancas e mais de 328 mil pessoas residentes da área urbana deixaram a situação de pobreza. Com relação à situação do domicílio na amostra, os grandes municípios apresentam 13,6% de pobres enquanto os pequenos municípios apresentam 16,9% (Tabela 1 – Apêndice).

A Figura 7 apresenta a distribuição da pobreza por ciclo de idade comparando duas situações: pobreza com transferências (situação atual) e pobreza sem transferências governamentais. Ao se

analisar a área vermelha da figura 7 (pobreza sem transferências) observa-se que a pobreza incidiria principalmente nas faixas de idade mais extremas, crianças e adolescentes de 0 e 15 anos e idosos entre 60 e 75 anos. Nas crianças, o pico ocorre na idade de 5 anos, visto que nessa faixa de idade 36,9% das crianças seriam pobres caso não houvesse transferências. Na faixa etária entre 60 e 75 anos, o pico incide aos 70 anos de idade, sendo que 55,7% seriam pobres sem as transferências. Isto ocorre devido ao fato de nas idades extremas, as pessoas não estarem inseridas na População Economicamente Ativa, não contribuindo com a renda da família. Este efeito está relacionado à característica do ciclo de vida do trabalho, em que crianças, adolescentes e idosos aumentam a razão de dependência e com isso reduzem a renda domiciliar *per capita* das famílias. No caso das crianças ainda há outro componente, ao prejudicar a inserção no mercado de trabalho principalmente das mulheres.

Figura 7 - Pobreza por ciclos de idade, Espírito Santo, 2009



Fonte: IBGE - PNAD (2001-2009).
Elaboração: Rede de Estudos da Economia do Bem-Estar e Setor Público.

A área azul da Figura 7 reflete os resultados das políticas públicas de transferência de renda. Com as transferências, a pobreza dos idosos de 70 anos declina de 55,7% para 4,6%, o que equivale a uma redução de 51,1 pontos percentuais. No entanto, embora as políticas de transferência de renda tenham reduzido em 7,3 pontos percentuais a pobreza para as crianças de 5 anos de idade (passando de 36,9% para 29,6%), percebe-se a menor efetividade dos programas de combate a pobreza entre as crianças e adolescentes de 0 e 15 anos do que entre os idosos de 60 a 75 anos. Isto pode ser verificado ao se observar que a pobreza na faixa etária de 0 a 15 anos fica acima da média de pobres no Espírito Santo (15%).

Tal fato mostra que as políticas públicas de transferência de renda têm priorizado o atendimento aos idosos via mecanismos previdenciários e transferência de renda de cunho assistencial. Nesse sentido, percebe-se a necessidade de se criar mecanismos de proteção voltados para a faixa etária de 0 a 15 anos de idade.

Av. Marechal Mascarenhas de Moraes, 2.524
Jesus de Nazareth - Vitória - ES
CEP 29052-015
Tel.: (27) 3636-8050

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho buscou desenvolver uma descrição dos dados da PNAD sobre a desigualdade de renda e a estrutura das classes sociais no estado do Espírito Santo. O trabalho mostrou que de 2001 a 2009 houve uma queda acentuada no nível de desigualdade de renda no estado. O coeficiente de Gini declinou 10,5% de 2001 a 2009, alcançando em 2008 o menor valor da série (0,516). Entretanto, apesar da queda da concentração de renda apresentada de forma geral, em 2009 foi observado um movimento contrário, ocorrendo um aumento da desigualdade no último ano analisado. Parte considerável deste aumento em 2009 está associada ao crescimento da renda dos últimos decis da distribuição, principalmente do nono decil que apresentou elevação de 10,6% em relação ao ano anterior.

Com relação às classes sociais, observou-se que nos últimos nove anos houve no Espírito Santo uma redução da pobreza e uma ampliação da classe média e da elite, sendo esta melhora sentida principalmente pelos indivíduos residentes na área urbana e de cor ou raça não branca.

Esses resultados mostram que as mudanças ocorridas nos últimos nove anos são extremamente positivas, no entanto, estas devem ser encaradas apenas como um primeiro passo, sendo preciso avançar ainda mais com relação ao bem-estar social. Os programas de transferência de renda cumpriram um papel importante na redução da pobreza, entretanto, estes programas estão perdendo força nos últimos dois anos. No Espírito Santo, o crescimento da renda do trabalho também foi um fator de grande impacto para a redução da desigualdade social e pobreza.

Portanto, o estado deve continuar a privilegiar a inclusão produtiva dos indivíduos, por meio de programas capazes de expandir o acesso à educação e a qualificação profissional, com isso equalizar as oportunidades de acesso ao mercado de trabalho, contemplando outros objetivos sociais como o aumento da re-inserção da mão-de-obra, redução da taxa de desemprego, elevação da produtividade dos trabalhadores e dos rendimentos do trabalho, os quais possuem efeitos significativos sobre a desigualdade e mobilidade social tanto no curto quanto no longo prazo.

Av. Marechal Mascarenhas de Moraes, 2.524
Jesus de Nazareth - Vitória - ES
CEP 29052-015
Tel.: (27) 3636-8050

6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BARROS, R. P., HENRIQUES, R., MENDONÇA, R. *A estabilidade inaceitável: Desigualdade e pobreza no Brasil*. Texto para discussão n°800. IPEA, Rio de Janeiro, 2001.

_____. Pelo fim das décadas perdidas: educação e desenvolvimento sustentado no Brasil. In: HENRIQUES, Ricardo (Org.). *Desigualdade e pobreza no Brasil*. Rio de Janeiro: IPEA, 2000.

BARROS, R. P., et al. A importância da queda recente da desigualdade para a pobreza. In: BARROS, R.P., FOGUEL, M. N., ULYSSEA, G. (Org.). *Desigualdade de renda no Brasil: uma análise da queda recente*. Rio de Janeiro: IPEA, v.1, 2006.

GUIMARÃES, P. W. *Variação de renda familiar, desigualdade e pobreza no Brasil*. 177p. Tese (Doutorado em Economia Aplicada) – Universidade Federal de Viçosa, Minas Gerais, 2007.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 2000. Rio de Janeiro, 2010.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Sobre a recente queda da desigualdade de renda no Brasil. Brasília: Ipea, ago. 2006. *Nota Técnica*.

JANNUZZI, P. M. *Indicadores Sociais no Brasil*: conceitos, fontes de dados e aplicações. 3. ed., Campinas, Alínea, 2006, 141 p.

LANGONI, C. G.. Distribuição de renda e desenvolvimento econômico do Brasil. Rio de Janeiro: Expressão e Cultura, 1973.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME – MDS. MDS em números. Disponível em: << WWW.mds.gov.br/bolsafamilia>> . Acesso em: 28 de dezembro de 2010.

NERI, M. C. (coordenação). *A nova classe média: O lado brilhante dos pobres*. Rio de Janeiro, FGV, 2010.

ROCHA, S. *Opções Metodológicas para a estimação de linhas de indigência e de pobreza no Brasil*. Texto para discussão n°720. Rio de Janeiro, IPEA, 2000.

VESCOVI, A. P. V. J., CASTRO, M. W. *A evolução recente da classe média no Espírito Santo*. Nota técnica n°02. Vitória, IJSN, 2008.

Av. Marechal Mascarenhas de Moraes, 2.524
Jesus de Nazareth - Vitória - ES
CEP 29052-015
Tel.: (27) 3636-8050

APÊNDICE

Cronologia 1 - Distribuição da elite segundo cor ou raça, situação do domicílio e situação na amostra

Características	Número de pessoas			Variação absoluta		Variação Percentual		
	2001	2008	2009	2009/2001	2009/2008	2001	2008	2009
Elite								
Brancos	171.070	222.649	235.470	64.400	12.821	12,7	15,2	16,6
Não brancos	70.337	89.637	147.296	76.959	57.659	4,0	4,7	7,3
Urbano	232.783	299.413	372.916	140.133	73.503	9,2	10,8	13,1
Rural	8.624	12.873	9.850	1.226	-3.023	1,5	2,1	1,6
Grandes municípios	181.055	215.030	283.792	102.737	68.762	10,3	11,5	14,2
Pequenos municípios	60.352	97.256	98.974	38.622	1.718	4,6	6,5	6,8
Classe Média								
Brancos	566.321	819.568	774.452	208.131	-45.116	42,2	56,1	54,7
Não brancos	499.184	921.572	948.016	448.832	26.444	28,6	48,5	46,8
Urbano	954.774	1.483.680	1.457.908	503.134	-25.772	37,9	53,7	51,2
Rural	110.731	257.937	264.560	153.829	6.623	19,4	42,9	44,2
Grandes municípios	626.709	1.026.470	999.152	372.443	-27.318	35,6	54,8	50,1
Pequenos municípios	438.796	715.147	723.316	284.520	8.169	33,1	48,1	50,0
Remediados								
Brancos	284.065	272.246	261.281	-22.784	-10.965	21,2	18,6	18,5
Não brancos	482.836	523.962	559.137	76.301	35.175	27,7	27,6	27,6
Urbano	589.477	600.269	602.775	13.298	2.506	23,4	21,8	21,2
Rural	177.877	195.939	217.643	39.766	21.704	31,3	32,6	36,4
Grandes municípios	427.469	401.462	439.993	12.524	38.531	24,3	21,4	22,1
Pequenos municípios	339.885	394.746	380.425	40.540	-14.321	25,7	26,5	26,3
Pobres								
Brancos	320.361	145.898	143.535	176.826	-2.363	23,9	10,0	10,1
Não brancos	691.550	363.784	372.456	319.094	8.672	39,7	19,2	18,4
Urbano	740.100	376.184	411.855	328.245	35.671	29,4	13,6	14,5
Rural	271.811	133.498	105.543	166.268	-27.955	47,8	22,2	17,7
Grandes municípios	526.372	229.339	272.065	254.307	42.726	29,9	12,2	13,6
Pequenos municípios	485.539	280.343	245.333	240.206	-35.010	36,7	18,8	16,9

Fonte: IBGE - PNAD (2001-2009).
Elaboração: Rede de Estudos da Economia do Bem-Estar e Setor Público.

Editoração
João Vitor André

Bibliotecária
Andreza Ferreira Tovar

01

2

Nota Técnica nº04

. Índice de Desenvolvimento Socioeconômico – IDSE/FGV

GOVERNO DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
SECRETARIA DE ESTADO DE ECONOMIA E PLANEJAMENTO - SEP
INSTITUTO JONES DOS SANTOS NEVES - IJSN

NOTA TÉCNICA 04

ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO SOCIOECONÔMICO – IDSE / FGV

Ana Paula Vitali Janes Vescovi
Economista,
Diretora-presidente do Instituto Jones dos Santos Neves

Magnus William de Castro
Economista,
Coordenador da Rede de Estudos da Pobreza e
Inclusão Social do Espírito Santo

Vitória I 2009

Sumário

Apresentação 3

1. O que é o Índice de Desenvolvimento Socioeconômico dos Estados – IDSE? 4

2. Aspectos metodológicos do IDSE 6

3. Resultados do IDSE para o Espírito Santo (IDSE-ES) entre 2001 e 2007 7

4. Conclusões Preliminares 16

Apresentação

A FGV-Projetos divulgou no mês de abril, em caráter preliminar, resultados do Índice de desenvolvimento socioeconômico – IDSE - para os estados brasileiros e o Distrito Federal. O estudo foi coordenado pelo Professor Fernando Blumenschein e ainda se encontra em fase de conclusão.

Algumas observações são possíveis, a partir dos resultados preliminares. O objetivo desta Nota é apresentar uma breve revisão dos conceitos do estudo e dos dados produzidos para o estado do Espírito Santo, gentilmente cedidos pela Fundação Getúlio Vargas.

1. O que é o Índice de Desenvolvimento Socioeconômico dos Estados – IDSE?

Observar o desempenho econômico das sociedades tem sido a forma mais objetiva de inferir o resultado do seu desenvolvimento. Com esse propósito, o Produto Interno Bruto per capita foi largamente adotado como forma de inferir tal evolução e compará-la com outras nações e regiões com características diferentes.

Mas o crescimento econômico, em diversas fases da história contemporânea, ocorreu simultaneamente à concentração da renda. Quanto mais eficientes os sistemas produtivos, mais acelerado o processo de crescimento das nações. Contudo, ganhos de eficiência nada garantem sobre a melhoria da distribuição de renda. Ou seja, regiões podem crescer ao mesmo passo em que pioram a qualidade de vida de boa parcela da sua população.

Comparações internacionais usualmente comprovam uma correlação negativa entre indicadores de eqüidade - como o índice de Gini - e o crescimento da renda per capita, ou seja, quanto mais acelerado o crescimento das economias nacionais, maior concentração de renda ocorre. Contudo, cada vez mais se torna consenso entre economistas das mais variadas correntes e de organismos multilaterais (ONU, FMI, Banco Mundial) a dependência existente entre o desenvolvimento socioeconômico amplo e eqüitativo e o crescimento econômico sustentável. Ademais, fatores humanos são, em grande medida, resultantes de condições mais amplas de qualidade de vida nas sociedades.

Parece estar posto, portanto, o grande desafio das sociedades contemporâneas: desenvolver instituições capazes de apropriar os ganhos advindos do crescimento econômico em qualidade de vida para o maior conjunto possível de cidadãos.

Além da complexidade do problema de estabelecer correlações entre diferentes fatores de desenvolvimento e eqüidade, (crescimento, desigualdade, pobreza), alguns dos seus determinantes mais básicos (como educação, segurança pública e saneamento básico) são bens públicos, e sua carência não é solucionada simplesmente pelo aumento da renda das famílias.

Em vista disto, alguns governos e instituições internacionais têm procurado observar de forma mais ampla e direta o desenvolvimento socioeconômico – e não somente a partir de alguns correlatos próximos, como o fazem o PIB e o IDH. Isto pode ser feito por meio de análises qualitativas aprofundadas, mas de difícil generalização e comparação, ou por meio de um tratamento mais quantitativo de um Indicador de desenvolvimento em seu caráter mais amplo.

Av. Marechal Mascarenhas de Moraes, 2.524
Jesus de Nazareth - Vitória - ES
CEP 29052-015
Tel.: (0XX27) 3324-3888

O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) desenvolvido pelo Programa das Nações Unidas para Desenvolvimento (UNDP) tinha como propósito produzir uma medida mais ampla do que o PIB per capita para inferir o grau de desenvolvimento humano de países e regiões. Tem a vantagem de ser fácil de estimar para a maioria dos países, o que permitiu comparações entre sociedades com diferentes práticas estatísticas e características idiossincráticas. Contudo, a mesma generalidade que torna o IDH calculável em escopo internacional, faz com que seja inespecífico no que se refere a orientação sobre políticas de desenvolvimento para um país.

Tendo em vista o precedente internacional, a disponibilidade de variáveis ao nível sub-nacional no Brasil e a carência de indicadores quantitativos de desenvolvimento, a FGV criou o Indicador de Desenvolvimento dos Estados Brasileiros.

O Indicador de Desenvolvimento Socioeconômico dos Estados – IDSE - tem, dessa maneira, a importante diferença de utilizar não somente o entendimento conceitual do problema, mas a riqueza da informação que pode ser extraída dos dados da PNAD e a RAIS, por exemplo. Promove, assim, uma metodologia robusta de avaliação a partir de um grande conjunto de dados.

Assim sendo, o IDSE permite: (I) avaliar de maneira abrangente e estatisticamente consistente o desenvolvimento socioeconômico dos estados brasileiros; (II) avaliar o progresso recente realizado pelos mesmos; (III) criar um indicador tal que os formuladores de políticas públicas possam utilizar para balizar e/ou orientar seus esforços.

O Indicador foi calculado para o período 2001 a 2007 e situa-se na escala entre 0 (mínimo) e 100 (máximo). Segundo a classificação proposta, estados situados entre 0 e 40 são considerados de baixo desenvolvimento socioeconômico; entre 41 e 80, de médio desenvolvimento; e acima de 80, alto desenvolvimento.

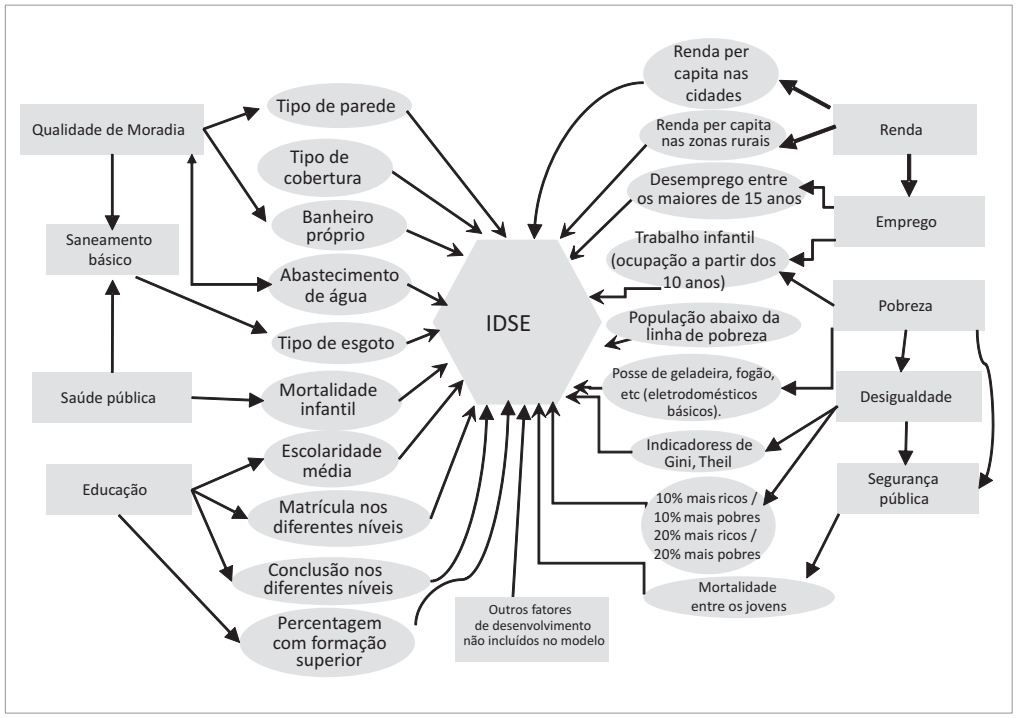
Av. Marechal Mascarenhas de Moraes, 2.524
Jesus de Nazareth - Vitória - ES
CEP 29052-015
Tel.: (0XX27) 3324-3888

2. Aspectos metodológicos do IDSE

O Quadro 1, desenvolvido pela FGV Projetos, se propõe a sintetizar o conjunto de informações, as quais convergem para o cálculo do IDSE. As setas podem ser interpretadas como "mensurado por". O Indicador é uma medida de todos os fatores incorporados, e pode ser considerado uma boa medida de outros fatores não incluídos.

O Indicador principal é constituído a partir de seis blocos de sub-indicadores relacionados com: (I)educação; (II) saneamento básico; (III) qualidade de moradias; (IV) emprego e renda; (V) pobreza e desigualdade; (VI) saúde e segurança.

Figura 1 - Indicadores de Desenvolvimento Socioeconômico dos Estados Brasileiros



Fonte: Fundação Getúlio Vargas

A técnica estatística central do estudo é a análise de componentes principais (principal component analysis, ou PCA). Esta técnica tem sido utilizada em uma grande variedade de cenários, desde problemas de engenharia até estudos de ciências sociais.

Entre a variedade de usos para a técnica de PCA, esta é provavelmente a analogia mais clara sobre a interpretação econométrica do método de componentes principais: o indicador pode ser entendido como um fator explicativo latente que identifique o grau de desenvolvimento de uma sociedade a partir de uma variedade de resultados do desenvolvimento socioeconômico que possam ser diretamente observados.

O indicador é construído de modo a maximizar a capacidade de prever as variáveis utilizadas, o que, por construção, é uma boa medida para os efeitos não observáveis diretamente no modelo. A técnica utilizada permite medir cada um destes fatores por um subconjunto amplo de variáveis. Além disso, as propriedades estatísticas da análise de componentes principais permitem interpretar o índice final como uma boa aproximação de outras variáveis de desenvolvimento, que podem não estar disponíveis estatisticamente ou mesmo ser impossíveis de mensurar.

3. Resultados do IDSE para o Espírito Santo (IDSE-ES) entre 2001 e 2007

No período em análise, o Espírito Santo passou de um IDSE de 61 pontos em 2001 e alcançou 87,20 pontos em 2007. Transpôs, portanto, o grupo de estados de médio para o grupo de alto desenvolvimento socioeconômico, o que ocorreu a partir do ano de 2004. Se, em 2001, o IDSE-ES correspondia a 78% do IDSE-Sudeste e 81% do IDSE-Sul, em 2007 esse percentual atingiu 93% do IDSE-Sudeste e 95% do IDSE-Sul (Tabela 1).

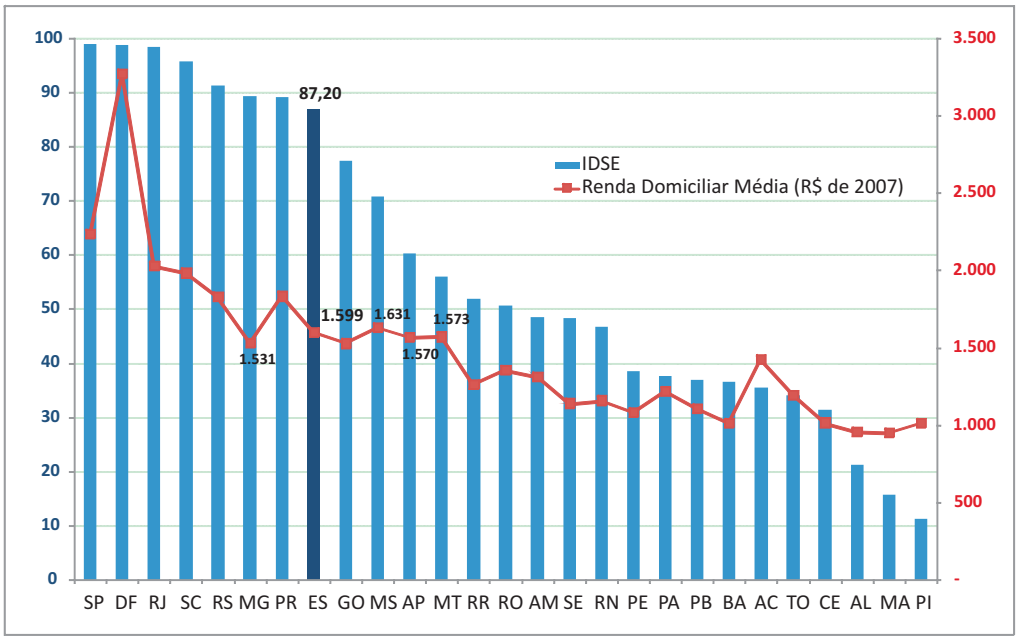
Tabela 1 - IDSE por regiões de alto desenvolvimento.

	Espírito Santo	Sudeste	Sul	ES / Sudeste	ES / Sul
2001	61,00	78,48	75,38	0,78	0,81
2002	73,48	83,30	80,60	0,88	0,91
2003	76,95	85,44	83,88	0,90	0,92
2004	80,90	87,64	85,31	0,92	0,95
2005	81,91	89,04	88,49	0,92	0,93
2006	82,59	91,39	90,03	0,90	0,92
2007	87,20	93,59	92,17	0,93	0,95

Fonte: Fundação Getúlio Vargas
Elaboração: Instituto Jones dos Santos Neves

Em 2007, o Estado alcançou a 8ª posição no ranking nacional do indicador (Gráfico 1). Assim, sustentando-se o padrão médio do desempenho observado entre 2003 e 2007, seriam necessários 15 anos para o Espírito Santo alcançar o IDSE - Sudeste e 12 anos para alcançar o IDSE- Sul (Tabela 1). Isso somente é possível em virtude do fato do crescimento médio anual do IDSE-ES ser superior ao do Sudeste e ao do Sul.

Gráfico 1 - Comparação estadual do IDSE e da Renda Domiciliar Média



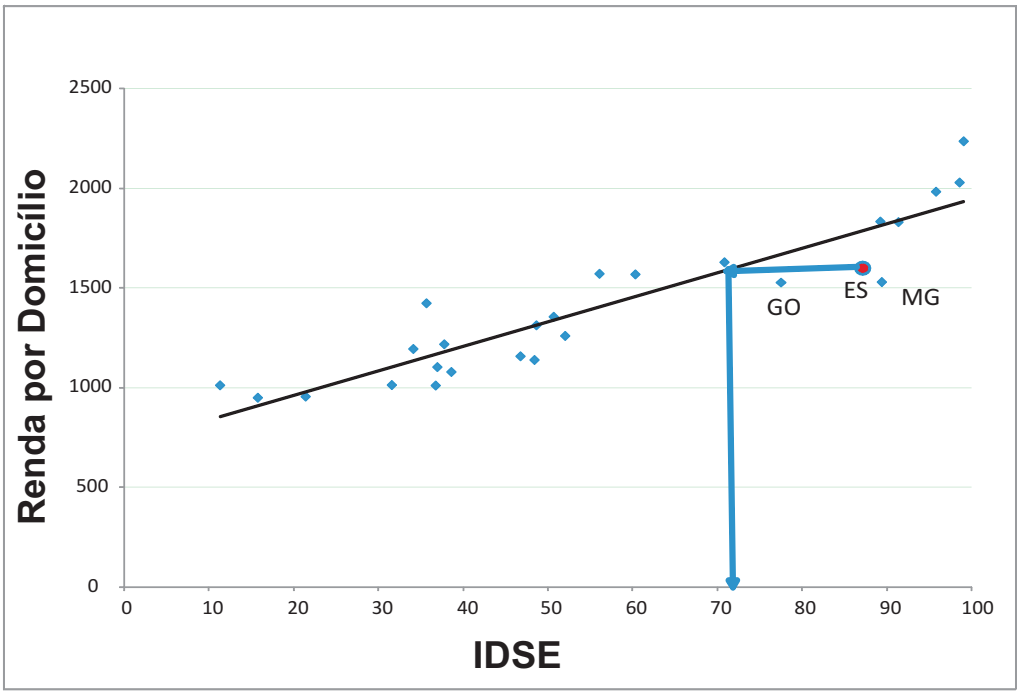
Fonte: Fundação Getúlio Vargas

Mais importante a observar, contudo, é a relação entre o desenvolvimento socioeconômico mensurado e a renda domiliciar média da totalidade dos estados. Considerando-se a correlação média entre ambas as variáveis resultante do painel dos 27 estados e Distrito Federal, a renda domiciliar média do ES seria compatível com IDSE de médio desenvolvimento, pouco acima dos 70 pontos (Gráfico 2).

Analogamente, todos os estados considerados no grupo de alto desenvolvimento possuem renda domiciliar média acima de R$ 1.750,00. As exceções são Espírito Santo e Minas Gerais. Isso sugere um diferencial no modelo de desenvolvimento desses estados capaz de aferir resultados socioeconômicos relativamente melhores àqueles compatíveis com a sua renda domiciliar média, segundo os padrões nacionais (Gráfico 1 e 2).

Av. Marechal Mascarenhas de Moraes, 2.524
Jesus de Nazareth - Vitória - ES
CEP 29052-015
Tel.: (0XX27) 3324-3888

Gráfico 2 - Correlação linear entre IDSE e Renda Domiciliar média - painel de estados brasileiros[1]



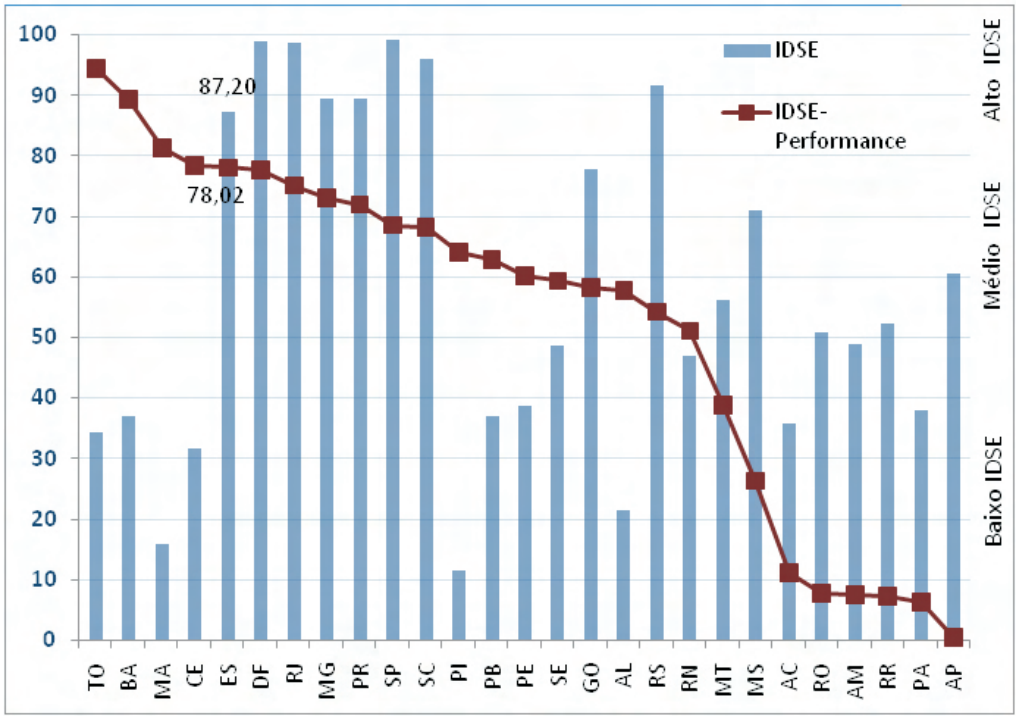
Fonte: Fundação Getúlio Vargas
Elaboração: Instituto Jones dos Santos Neves

Entre 2001 e 2007 o IDSE-ES cresceu 43%, compatível com a média de 6,1% ao ano, ante 3% a.a. em média no Sudeste e 3,4% a.a. em média no Sul. Em conformidade com a metodologia proposta pelo Indicador, o Estado assim conquistou a quinta posição no ranking nacional de performance, no período considerado. Ou seja, foi o quinto estado que mais melhorou em termos de desenvolvimento. Um ponto a ressaltar, contudo, refere-se à característica predominante nos quatro estados que o antecederam no indicador de performance.

Todos os quatro primeiros colocados em performance situam-se no grupo de baixo desenvolvimento humano, ou seja, possuíam um largo espaço para melhorar sua performance ao longo do tempo. O Espírito Santo conquistou, assim, o primeiro lugar em performance no grupo dos estados de alto desenvolvimento.

[1] O Distrito Federal foi excluído da amostra por ser um *outlier*, ou seja, apresentar situação atípica de concentrar grande parte da estrutura da administração pública federal em seu território, o que pode viesar a condição padrão.

Gráfico 3 - Comparação entre o IDSE e o Indicador de performance do IDSE



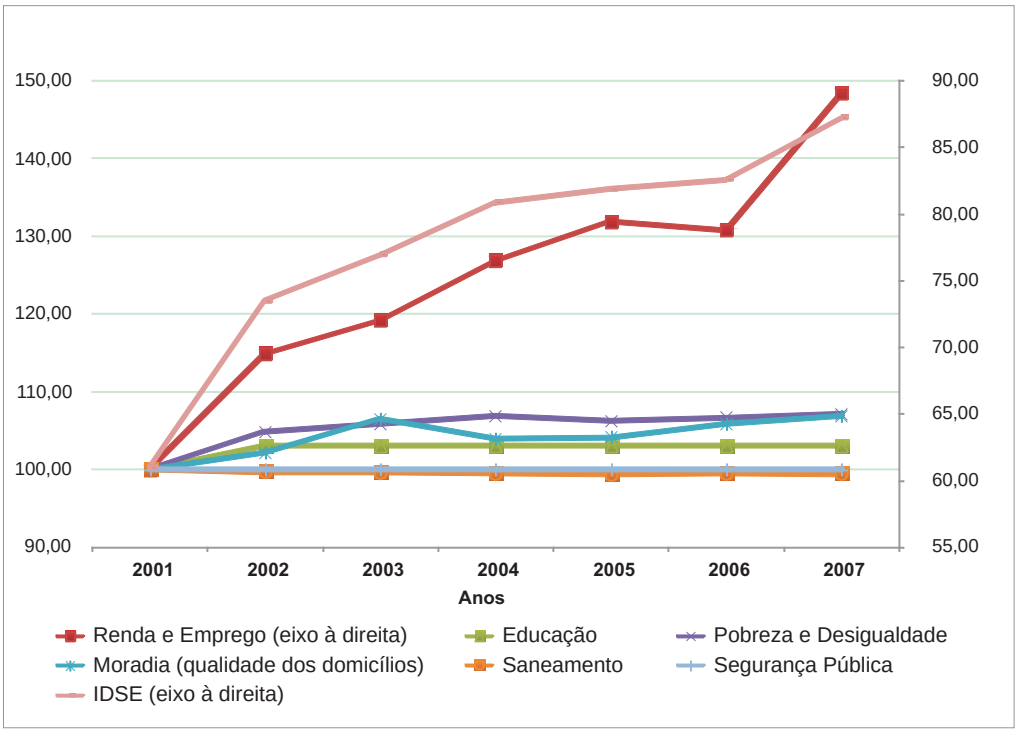
Fonte: Fundação Getúlio Vargas

Observando-se o desempenho dos seis sub-componentes principais do IDSE, o crescimento da renda e do emprego é o que predominantemente explicou a melhor performance do desenvolvimento do Estado no período (Gráfico 4). Este segmento, em particular, percebeu crescimento de 50% entre 2001 e 2007, ante contração ou expansão mais modesta, entre -1% e +10% dos demais 5 sub-componentes (Gráfico 4).

A melhora mais intensa do indicador de geração de emprego e renda repercutiu sobre redução da pobreza e da desigualdade e também sobre a qualidade das moradias.

Permaneceram estáveis as condições de educação e segurança pública. No caso do saneamento, observou-se queda de -1% no indicador, o que contrasta com o aumento do percentual de domicílos ligados à rede de esgoto (gráfico 10). Uma hipótese possível, neste caso, é o crescimento mais acelerado do número de habitações precárias.

Gráfico 4 - Comparação entre o IDSE e o sub-Indicadores (renda e emprego, educação, pobreza e desigualdade, moradia, saneamento, e segurança pública)

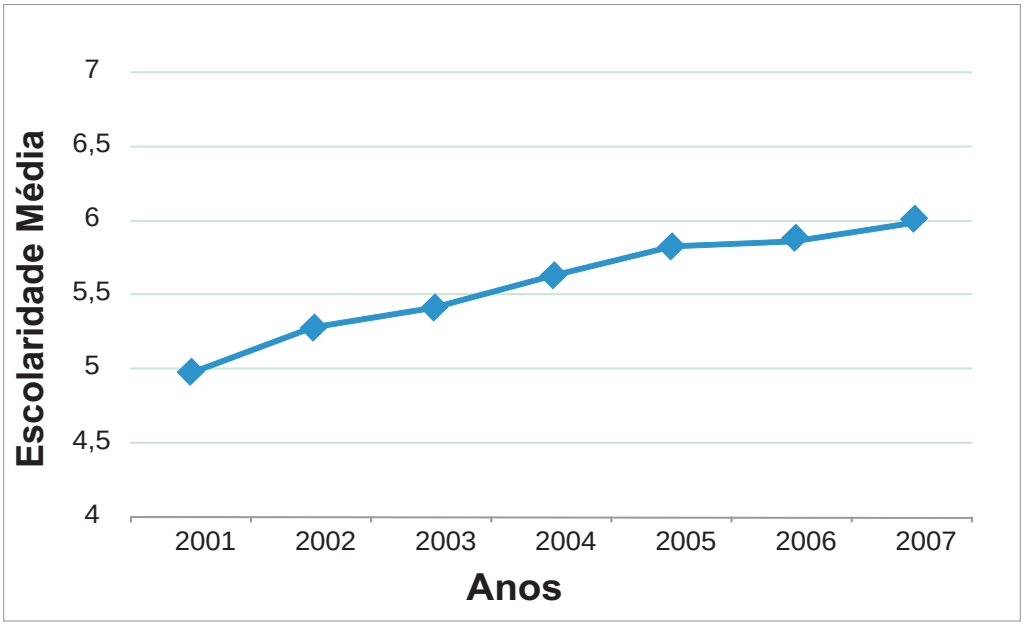


Fonte: Fundação Getúlio Vargas

É possível, portanto, inferir o grau de importância do crescimento econômico no alcance do nível de alto desenvolvimento socioeconômico no período. Ou seja, o indicador para operação de emprego e renda revela o caráter fortemente pró-ciclico do desenvolvimento. A partir dos dados preliminares repassados pela FGV-Projetos, não foi possível construir um painel estadual dos sub-componentes do IDSE, o que permitiria a comparação.

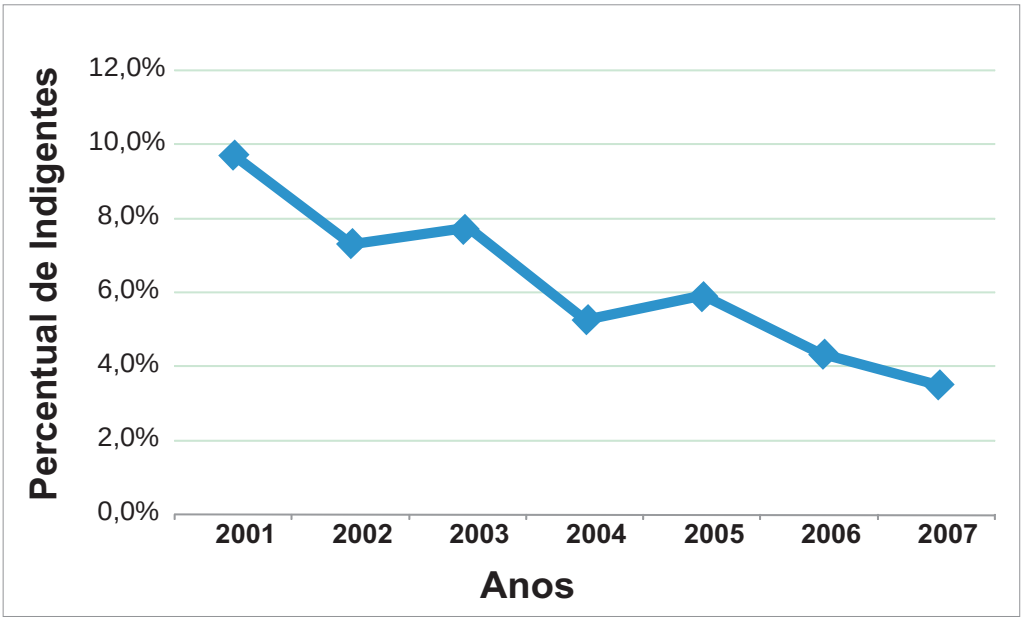
Na seqüência, são apresentadas as principais variáveis que compuseram o IDSE-estadual e suas respectivas trajetórias ao longo do período considerado (gráficos 5 a 12).

Gráfico 5 - Escolaridade média no ES



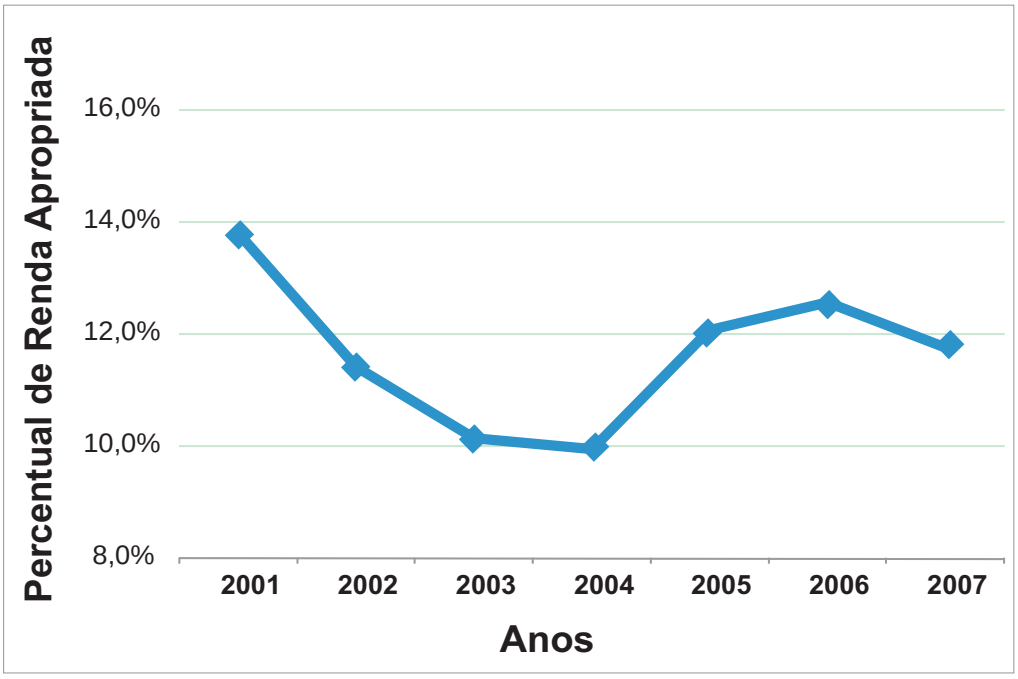
Fonte: Fundação Getúlio Vargas

Gráfico 6 - Percentual da população abaixo da linha de indigência



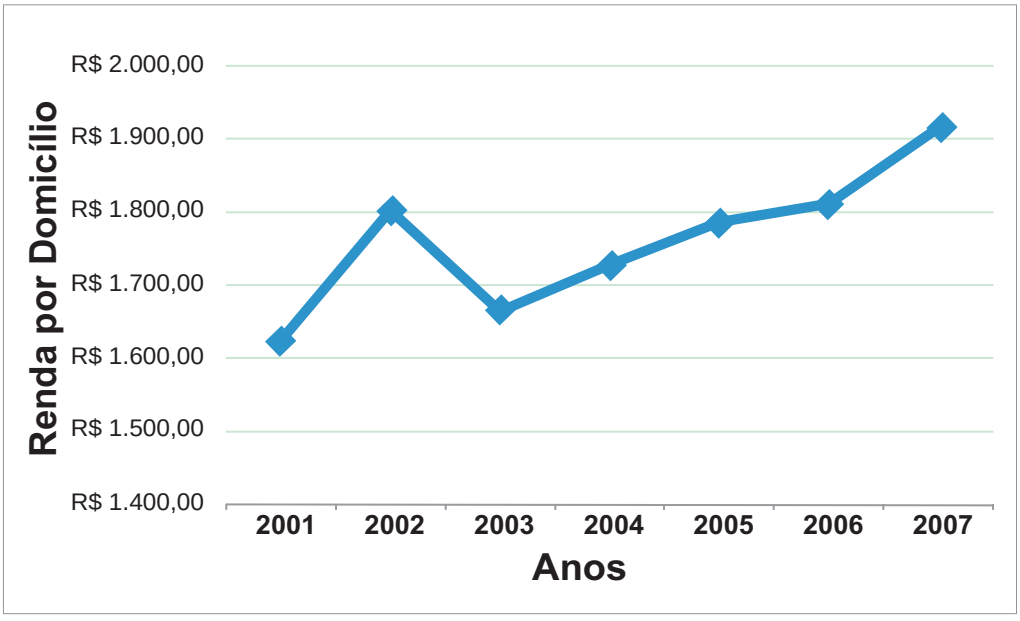
Fonte: Fundação Getúlio Vargas

Gráfico 7 - Renda apropriada pelos 1% mais ricos



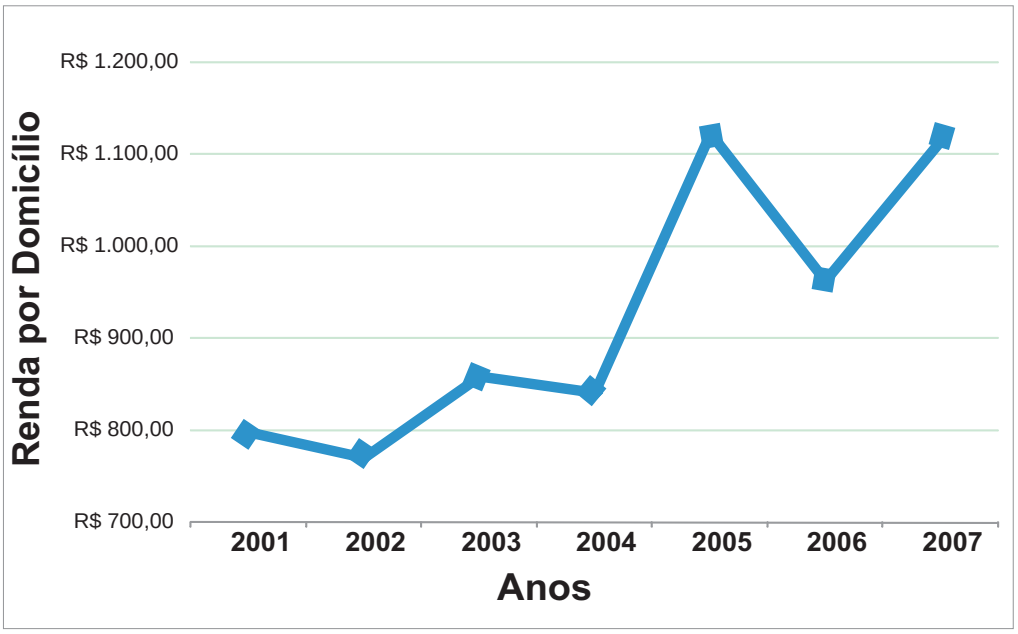
Fonte: Fundação Getúlio Vargas

Gráfico 8 - Renda média por domicílios urbanos (em R$ de 2007)



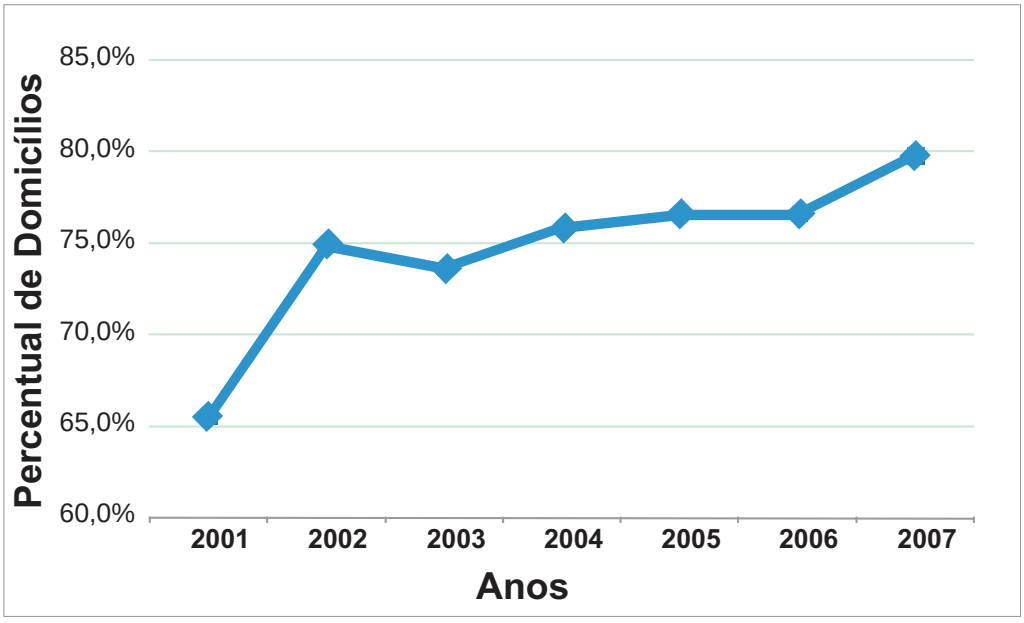
Fonte: Fundação Getúlio Vargas

Gráfico 9 - Renda média por domicílios rurais (em R$ de 2007)



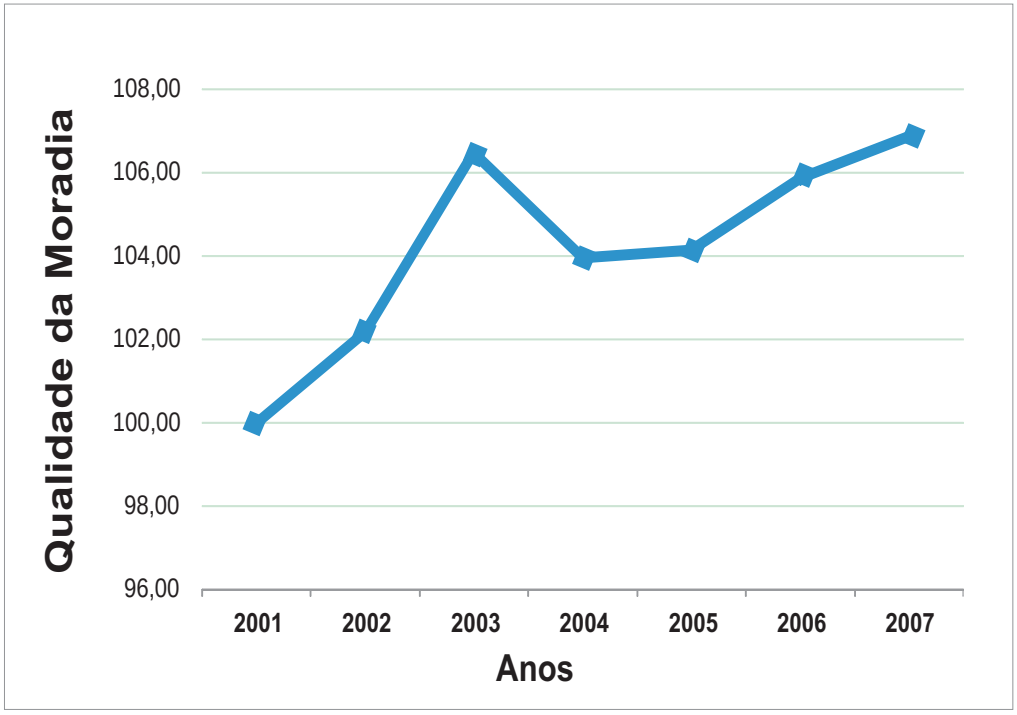
Fonte: Fundação Getúlio Vargas

Gráfico 10 - Percentual de domicílios ligados à rede de esgoto



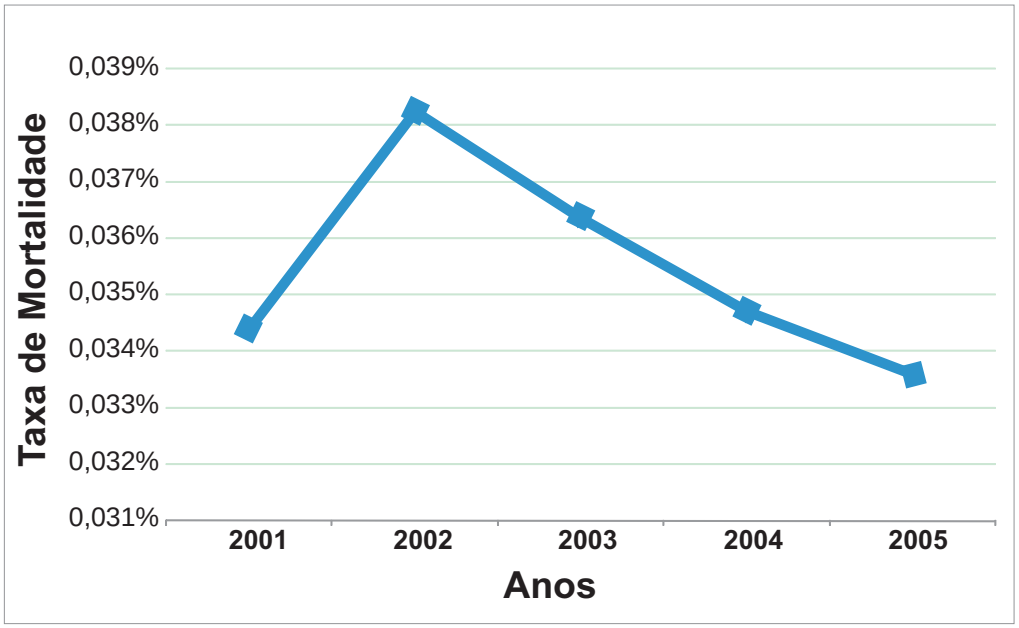
Fonte: Fundação Getúlio Vargas

Gráfico 11 - Moradia



Fonte: Fundação Getúlio Vargas

Gráfico 12 - Mortalidade Juvenil



Fonte: Fundação Getúlio Vargas

4. Conclusões Preliminares

A análise dos resultados preliminares do estudo realizado pela FGV-Projetos e que redundou na criação do Indicador do Desenvolvimento Sócioeconômico dos Estados brasileiros, permite algumas conclusões preliminares, apresentadas ao longo desta Nota Técnica.

No período em análise o Espírito Santo saiu de um IDSE de 61 pontos em 2001 e alcançou 87,20 pontos em 2007. Passou, portanto, do grupo de estados de médio para o grupo de alto desenvolvimento socioeconômico, o que ocorreu a partir do ano de 2004. Em 2007, o Estado figurou na 8ª posição no ranking nacional do indicador.

A correlação média no painel de estados brasileiros entre renda domiciliar média e o IDSE sugere que o ES, GO[2] e MG possuem um diferencial nos seus modelos de desenvolvimento capaz de aferir resultados socioeconômico relativamente melhores àqueles compatíveis com a sua renda domiciliar média, segundo os padrões nacionais.

Entre 2001 e 2007 o IDSE-ES cresceu 43%, compatível com a média de 6,1% ao ano, ante 3% em média no Sudeste e 3,4% em média no Sul.

O Espírito Santo conquistou o primeiro lugar em performance, ou seja, foi o Estado que mais melhorou no IDSE, no grupo dos estados de alto desenvolvimento. Em conformidade com a metodologia proposta pelo Indicador, o Estado conquistou a quinta posição no ranking nacional de performance para o período 2001 a 2007.Todos os quatro primeiros colocados, contudo, situam-se no grupo de baixo desenvolvimento, ou seja, possuíam um largo espaço para melhorar sua performance ao longo do tempo.

O crescimento da renda e do emprego foi o que mais explicou a melhor performance do desenvolvimento do Estado no período. É possível, portanto, inferir o grau de importância do crescimento econômico no alcance do nível de alto desenvolvimento socioeconômico, ou seja, o indicador revela o caráter fortemente pró-ciclico do desenvolvimento no Espírito Santo.

O caráter pró-cíclico do desenvolvimento socioeconômico reforça a importância das políticas públicas para assegurar ganhos qualitativos ao processo, quais sejam, redução das desigualdades e melhoria da qualidade de vida dos cidadãos. São esses ganhos que irão garantir a sustentabilidade do desenvolvimento no longo prazo.

[2] Goiás encontra-se num grupo de médio desenvolvimento sócioeconômico.

Av. Marechal Mascarenhas de Moraes, 2.524
Jesus de Nazareth - Vitória - ES
CEP 29052-015
Tel.: (0XX27) 3324-3888

Editoração
João Vitor André

01

3

Texto para Discussão nº12

Avaliação da Pertinência de um Programa de Bolsa Qualificação para o Combate à Pobreza no Espírito Santo

GOVERNO DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
SECRETARIA DE ESTADO DE ECONOMIA E PLANEJAMENTO - SEP
INSTITUTO JONES DOS SANTOS NEVES - IJSN

TEXTO PARA DISCUSSÃO | 12

AVALIAÇÃO DA PERTINÊNCIA DE UM PROGRAMA DE BOLSA QUALIFICAÇÃO PARA O COMBATE À POBREZA NO ESPÍRITO SANTO

Ricardo Paes de Barros
Mirela de Carvalho
Andrezza Rosalém Vieira
Samuel Franco

Vitória I 2010

Instituto Jones dos Santos Neves
Avaliação da pertinência de um programa de bolsa qualificação para o combate à pobreza no Espírito Santo. Vitória, ES, 2010.

27f. il. (Texto para discussão, 12)
ISBN 978-85-62509-54-4

1.Pobreza. 2.Programa Social. 3.Espírito Santo (Estado). I.Título. II.Série.

Sumário

Apresentação 5

1. Alívio versus Combate Estrutural à Pobreza 6

1.1. Tipos de Combate à Pobreza.....6

1.2. Objetivos do Programa.....6

1.3. Alívio da Pobreza Volátil.....7

1.4. Qualificação e a Redução na Pobreza Estrutural 8

2. Alternativas de Desenho 10

2.1. Alívio à Pobreza: Focalização e Cobertura 10

2.2. Eficácia versus Focalização 10

2.3. Transferências versus Qualificação 10

2.4. Qualidade versus Quantidade.....11

2.5. Expandir Capacidades versus Intensificar sua Utilização.....11

2.6. Ajuda de Custo ou Incentivo à Participação.....12

3. População Alvo 13

3.1. População Alvo e o Perfil da Pobreza 14

3.2. Contribuição para a Renda Familiar 15

3.3. Impacto da Qualificação Profissional sobre o Desemprego 16

3.4. Impacto da Qualificação Profissional sobre a Remuneração 20

4. Disponibilidade versus condições para Participar 22

5. Desafios Informacionais 25

5.1. Cadastro de Beneficiários..... 25

5.2. Planejamento versus Mercado..... 26

5.3. Cadastro da Oferta de Cursos de Qualificação..... 26

5.4. Cadastro de Vagas e Re-inserção..... 27

APRESENTAÇÃO

Este ano o Governo do Estado de São Paulo introduziu um sistema de bolsas no seu programa de qualificação da força de trabalho. Como de praxe, o programa consiste em cursos de qualificação profissional de 200 horas. Estes cursos contemplam um módulo de habilidades gerais de 120 horas e outro de 80 horas voltado para o desenvolvimento de habilidades específicas (FJS (2009)). Os cursos têm duração de três meses a um custo de R$600 por aluno. A inovação neste caso, é a concessão, durante o período em que os beneficiários participam dos cursos, de uma bolsa de valor mensal próximo a meio salário mínimo como ajuda de custos e incentivo à participação (FJS (2009)). O programa é dirigido a trabalhadores adultos (30 a 59 anos) desempregados de baixa escolaridade (fundamental incompleto) (FJS (2009)).

Este trabalho busca avaliar *ex ante* a pertinência e o impacto de um programa de qualificação com as mesmas especificações, no contexto capixaba. Para simplificar, o programa será aqui denominado Bolsa Qualificação. Seu desenho nos informa que se trata de uma transferência de renda (meio salário mínimo por mês de participação na qualificação) focalizada (adultos desempregados de baixa escolaridade) e condicionada à participação em curso de qualificação profissional (200 horas distribuídas em três meses cobrindo tanto habilidades gerais como específicas).

O objetivo maior desta avaliação é examinar a pertinência deste tipo de programa enquanto componente da política de combate à pobreza do estado com base num diagnóstico das condições locais do mercado de trabalho e da oferta e demanda por qualificação. A análise da pertinência detém-se sobre quatro aspectos do desenho do programa. Em primeiro lugar, investiga o papel cumprido pelas transferências: alívio da pobreza, ajuda de custos ou incentivo à participação? Em segundo, avalia a pertinência da escolha da população alvo. Qual é a justificativa para eleger-se como beneficiários prioritários adultos desempregados de baixa escolaridade? Em terceiro lugar, investiga em que medida a qualificação profissional é fundamental para re-inserir desempregados no mercado e em quanto eleva a produtividade e daí a remuneração do trabalho. Por fim, avalia em que medida a baixa qualificação da força de trabalho capixaba resulta da limitada disponibilidade de cursos ou de insuficiência de demanda.

Neste processo de avaliação buscou-se estimar os possíveis impactos que um programa deste tipo pode ter sobre o desemprego, a remuneração dos trabalhadores e a pobreza no estado. Procurou-se também identificar os principais entraves operacionais à implantação de um programa desta natureza no estado, em particular os relacionados à necessidade de informações.

1. ALÍVIO VERSUS COMBATE ESTRUTURAL À POBREZA

1.1. Tipos de Combate à Pobreza

As políticas de combate à pobreza sempre terminam por procurar reduzi-la através de três canais complementares: (i) alívio, (ii) combate estrutural, e (iii) ruptura da transmissão intergeracional da pobreza. Uma ação *alivia a pobreza* quando transfere recursos aos mais pobres permitindo-lhes satisfazerem necessidades impossíveis de serem satisfeitas exclusivamente com os recursos que estes (ou suas famílias) são capazes de gerar. As políticas *combatem a pobreza de forma estrutural* quando transformam a capacidade produtiva (aumentam o valor da produtividade do trabalho) dos membros da família em idade ativa ou criam oportunidades e estimulam o uso mais intenso das capacidades disponíveis (ampliam as oportunidades de trabalho). Por fim, as políticas rompem com a *transmissão intergeracional da pobreza* quando criam para as novas gerações oportunidades de desenvolvimento e condições e incentivos para aproveitá-las. Por suposto, quando devidamente aproveitadas estas oportunidades serão capazes de garantir a superação da pobreza quando estas gerações alcançarem a vida adulta.

1.2. Objetivos do Programa

Por se tratar de transferência de renda focalizada e condicionada à participação em cursos de qualificação, ações como a Bolsa Qualificação atuam em dois desses três canais: o alívio e o combate estrutural. Em princípio, espera-se que seja baixa a contribuição de programas desta natureza para a ruptura da transmissão intergeracional da pobreza.

Para alcançar estes dois objetivos, o programa conta com dois instrumentos: a transferência de renda e a qualificação. Esta última busca combater estruturalmente a pobreza por dois caminhos: elevando a produtividade dos que dela participam e expandindo o leque de oportunidades de trabalho oferecido. Busca, portanto, por um lado, expandir a capacidade produtiva dos trabalhadores mais pobres e, por outro, intensificar o grau de utilização desta capacidade. Em ambos os casos, a qualificação busca elevar a renda do trabalho e daí reduzir estruturalmente a pobreza.

Se, por um lado, a qualificação serve apenas para reduzir estruturalmente a pobreza, por outro, as transferências têm múltiplas funções. Elas promoverão o alívio direto da pobreza quando o custo de participação na qualificação for inferior ao valor da bolsa outorgada. Além disto, também contribuem para a redução estrutural da pobreza por duas vias. Por um lado, criam as condições mínimas para a efetiva participação dos beneficiários interessados na qualificação. Por outro, incentivam a participação daqueles que dela poderiam beneficiar-se mas que por desinformação ou miopia não o fazem. Em ambos os casos, por estar condicionada à participação na qualificação a transferência opera como subsídio à acumulação de capital humano.

Av. Marechal Mascarenhas de Moraes, 2.524
Jesus de Nazareth - Vitória - ES
CEP 29052-015
Tel.: (0XX27) 3324-3888

Assim, o programa termina por ter cinco objetivos imediatos: (a) aliviar a pobreza, (b) incentivar a participação de beneficiários que deveriam ter mas não mostram interesse em qualificar-se, (c) criar para os interessados condições que lhes permitam participar efetivamente da qualificação e dela beneficiarem-se, (d) expandir a capacidade produtiva dos trabalhadores mais pobres por meio da qualificação e (e) intensificar a utilização das capacidades disponíveis pela re-inserção dos desempregados no mercado de trabalho.

1.3. Alívio da Pobreza Volátil

De imediato, é necessário reconhecer que a Bolsa Qualificação não é o único tipo de programa capaz de alcançar tais objetivos. De fato, ações como a Bolsa Qualificação são formas bastante particulares de buscá-los, não só pelo tipo de população alvo que atendem como pela forma pela qual se propõem a transformar a capacidade produtiva desta população.

Por centrar a atenção apenas em trabalhadores adultos, desempregados e de baixa escolaridade, a Bolsa Qualificação seguramente não pretende ser um programa amplo de alívio a pobreza. Ao contrário, sua vantagem está em focalizar um grupo específico cuja pobreza é altamente volátil e que, via de regra, não é coberto pelas políticas mais amplas de alívio à pobreza. Estas políticas buscam, em geral, atender os pobres estruturais, aqui entendidos como os que permanecem pobres durante todo o ano e por vezes por anos seguidos.

A opção destes programas mais tradicionais deve-se, em parte, ao fato de que o cadastramento dos pobres estruturais é tarefa mais simples tanto em termos da sua identificação inicial como da atualização das informações. Por estes motivos, é natural que o alívio à pobreza tenha em geral evitado tratar da pobreza eventual. Entretanto, podem haver exceções quando os cadastros disponíveis são bons, como é o caso do cadastro do seguro desemprego voltado para trabalhadores recém demitidos do setor formal. Mesmo neste caso, a opção de trabalhar informalmente durante o período em que recebe o seguro desemprego faz com que a contribuição deste programa para o alívio á pobreza seja bastante criticada. Boa parte dos beneficiários do seguro desemprego nem é pobre nem está desempregada.

Além desta questão pragmática relacionada à identificação da população alvo, muitos programas de alívio, como a Bolsa Família, são levados a centrar atenção nos pobres estruturais uma vez que buscam combinar o alívio com a ruptura da transmissão intergeracional da pobreza e portanto requerem intervenções prolongadas.

Por centrar atenção no alívio da pobreza volátil, ações como a Bolsa Qualificação complementam programas já vigentes no país que focalizam prioritariamente a infância ou a população idosa estruturalmente pobre. Entretanto, esta inovação tem custos uma vez que requer a implantação de um sistema de cadastramento próprio e ágil (necessário para tratar da pobreza volátil). Além disso, é razoável supor que a disponibilidade de uma bolsa para

Av. Marechal Mascarenhas de Moraes, 2.524
Jesus de Nazareth - Vitória - ES
CEP 29052-015
Tel.: (0XX27) 3324-3888

desempregados possa levar uma parcela dos inativos a querer passar-se por desempregada. Como a situação de desemprego é em última instância e inexoravelmente auto-declarada, a diferenciação entre desempregados e inativos – essencial para a correta focalização assim como para a capacidade do programa de reduzir a pobreza estrutural (a capacitação de inativos não deve levar a redução do desemprego) – resulta num enorme desafio para o sistema de seleção de beneficiários do programa.

1.4. Qualificação e a Redução na Pobreza Estrutural

Tanto no caso do alívio como no da transformação da capacidade produtiva dos mais pobres, a atuação da Bolsa Qualificação utiliza um tipo específico de intervenção. Por centrar a atenção nos desempregados, o programa automaticamente exclui a possibilidade de expandir a capacidade produtiva de um amplo leque de trabalhadores ocupados.

Mesmo quando dentre as ações de combate à pobreza estrutural de desempregados a qualificação é apenas uma de muitas alternativas. Em princípio, trabalhadores desempregados precisam de um conjunto de apoios e serviços para se reinserirem no mercado de trabalho. Tais como informações sobre os postos de trabalho disponíveis e apoio para que as empresas que os ofertam conheçam suas habilidades e sua disponibilidade para o trabalho. Quando a transição for para trabalho por conta própria o trabalhador pode necessitar de crédito, assistência técnica, contábil ou jurídica, ou apoio na comercialização dos produtos. Por vezes, o que poderá dificultar sua inserção no mercado será a falta de apoio em áreas não diretamente relacionadas ao trabalho, como a necessidade atender a outros membros dependentes da família – como crianças e idosos, casos em que seria necessário ter acesso a creches ou centros de convivência para idosos – ou problemas de doenças do trabalhador ou dos familiares que o impeçam de trabalhar ou mesmo problemas habitacionais e de transporte que o impeçam de alcançar as áreas onde a demanda por trabalho é intensa.

Programas como a Bolsa Qualificação centram a atenção em apenas uma destas potenciais necessidades: a qualificação profissional. Portanto, deve haver motivos para que este serviço seja, se não o mais, um dos mais importantes para impedir que os desempregados se re-insiram no mercado de trabalho. A importância de um programa deste tipo será tanto maior quanto maior for a da falta de qualificação como fator determinante da pobreza e da dificuldade de inserção destes trabalhadores no mercado de trabalho.

Embora seja mais natural atribuir à qualificação dos desempregados uma importância imediata para sua re-inserção no mercado, esta pode também desempenhar outras funções. Por um lado, pode-se argumentar que a qualificação ocorre no período do desemprego não porque é particularmente importante para o fim daquele episódio específico, mas simplesmente porque aquele é o momento em que o trabalhador tem maior disponibilidade de tempo. Neste caso a qualificação será um investimento para toda a vida do trabalhador, capaz de aumentar não apenas a probabilidade da sua re-inserção, quando desempregado, mas também a sua

Av. Marechal Mascarenhas de Moraes, 2.524
Jesus de Nazareth - Vitória - ES
CEP 29052-015
Tel.: (0XX27) 3324-3888

produtividade, quando empregado, e de reduzir sua probabilidade de ser demitido. Na mesma linha de argumentação, a qualificação (ao invés de uma creche) seria escolhida não necessariamente por produzir maior impacto sobre a geração de renda para os trabalhadores, mas por ser particularmente adequada dado que o trabalhador está desempregado. Uma vez que esteja empregado, o acesso à creche para os filhos pode, por exemplo, ser muito mais importante. A qualificação pode ter impacto ainda mais instrumental. É possível supor que seu verdadeiro objetivo seja apenas o alívio da pobreza dos desempregados e que a imposição da condicionalidade quanto à qualificação seja apenas um mecanismo que permite discriminar inativos e desempregados. Neste caso a qualificação seria fundamental mesmo que seu impacto estrutural sobre a pobreza fosse muito baixo. Sua função seria promover um mecanismo de auto-focalização. O local, horário e conteúdo da qualificação seriam desenhados de forma a transformar a vasta maioria dos desempregados oriundos de famílias pobres em candidatos ao programa. A qualificação funcionaria neste programa como mecanismo de auto-focalização, da mesma forma que o trabalho funciona nas frentes de trabalho.

Av. Marechal Mascarenhas de Moraes, 2.524
Jesus de Nazareth - Vitória - ES
CEP 29052-015
Tel.: (0XX27) 3324-3888

2. ALTERNATIVAS DE DESENHO

Na seção 1.2 acima vimos que programas como a Bolsa Qualificação buscam compatibilizar cinco grandes objetivos imediatos: (a) aliviar a pobreza, (b) incentivar a participação de beneficiários que deveriam ter, mas não mostram interesse em participar da qualificação, (c) criar condições para a efetiva participação dos interessados na qualificação e para que dela estes se beneficiem; (d) expandir a capacidade produtiva dos trabalhadores mais pobres por meio da qualificação e (e) intensificar a utilização das capacidades já disponíveis dos desempregados pela sua re-inserção no mercado. A ênfase atribuída a cada um destes objetivos dependerá do desenho adotado pelo programa. Como ênfases alternativas levam a diferentes desenhos de programas, tais desenhos serão objetos da próxima seção.

2.1. Alívio à Pobreza: Focalização e Cobertura

Quando o principal objetivo é o alívio da pobreza, o foco deve recair sobre os trabalhadores de famílias mais pobres, o número de famílias atendidas deve ser o maior possível e a magnitude da transferência mais importante que o gasto com a qualificação. E, portanto, mais importante que a própria qualidade da qualificação. De fato, quando o alívio é o objetivo central, em geral, a melhor opção é priorizar os muito pobres e se possível atender toda população pobre. Como os recursos são limitados, é melhor transferir relativamente pouco para todos do que um volume substancialmente maior apenas para um subconjunto dos pobres.

2.2. Eficácia versus Focalização

Quando o combate estrutural à pobreza é o objetivo central, o ideal será atender às famílias pobres cujo potencial de beneficiar da qualificação seja maior. Neste caso a eficácia da intervenção passa a ser mais importante que a focalização. O ideal deixa de ser atender necessariamente os mais pobres dentre os pobres. A prioridade passa para aqueles que pela escolaridade, experiência no mercado e qualificação profissional sejam mais eficazes para elevar a produtividade e para promover sua inserção no mercado de trabalho. Além disso, quando eficácia da qualificação é crucial, a adequação dos cursos às necessidades e potencialidades dos grupos beneficiados também passa a receber atenção especial.

2.3. Transferências versus Qualificação

A importância das transferências e da eficácia da qualificação varia segundo a centralização do programa no alívio ou no combate estrutural à pobreza e **como ela** varia a distribuição dos recursos entre transferências e qualificação. Quando o alívio é o objetivo central, as transferências são cruciais. Entretanto, quando o objetivo for a erradicação, é recomendável reduzir os gastos com transferências em prol da melhoria da qualidade dos cursos de qualificação oferecidos. A redução das transferências é, entretanto, limitada pela necessidade

Av. Marechal Mascarenhas de Moraes, 2.524
Jesus de Nazareth - Vitória - ES
CEP 29052-015
Tel.: (0XX27) 3324-3888

de que continuem a desempenhar o papel de ajuda de custo e de incentivo, caso contrário seu papel de estimuladoras da demanda ficará comprometido impedindo que o objetivo de combate estrutural a pobreza seja alcançado. Vale ressaltar que quando o enfoque é este combate estrutural, o número de beneficiários também deverá ser reduzido e desta forma o valor das transferências por beneficiário pode até aumentar mesmo quando o total de recursos dedicado às bolsas declina.

2.4. Qualidade versus Quantidade

Mais que isso, como os recursos disponíveis são limitados, pode-se mesmo recomendar a concentração do atendimento em um único sub-grupo de pobres para os quais a qualificação tenha grande eficácia. Este é particularmente o caso quando os ganhos com a qualidade do serviço oferecido são crescentes. Como o impacto de um curso de qualificação de boa qualidade tende a ser maior do que a soma dos impactos de dois cursos de pior qualidade, será mais eficaz concentrar os recursos em um número menor de vagas de cursos melhores do que pulverizá-los em muitas vagas de cursos piores. De novo, a estratégia permite que o valor da bolsa por beneficiário cresça mesmo quando declina o volume total dos recursos dedicados a transferências.

2.5. Expandir Capacidades versus Intensificar sua Utilização

Em princípio, a qualificação tanto pode ser útil para elevar a produtividade do trabalhador (expandir suas capacidades) como para facilitar sua re-inserção no mercado de trabalho (pela maior utilização das suas capacidades). Neste último caso, a capacitação tanto pode ter um impacto episódico – de elevar a probabilidade imediata de re-inserção do trabalhador desempregado – como um impacto mais permanente – de elevar a probabilidade futura de re-inserção no mercado e de reduzir a de demissão. Dados estes objetivos alternativos da qualificação é importante que se defina a prioridade.

Alguns dos conteúdos dos cursos de qualificação podem ser mais importantes para facilitar a re-inserção imediata no mercado, outros para produzir impacto mais permanente sobre as probabilidades de se obter ou perder o emprego e outros, ainda, por sua maior influência sobre a produtividade dos trabalhadores ocupados. A própria duração, o horário e o local dos cursos dependerão do objetivo prioritário.

Em mercados de alta volatilidade, trabalhadores perdem e conseguem trabalho com grande freqüência. Neste tipo de ambiente a qualificação profissional ocorre no momento do desemprego, não porque o trabalhador desempregado dela precise para obter trabalho, mas, porque é neste momento que dispõe de mais tempo para qualificar-se. Neste caso, apesar de oferecida a desempregados, a qualificação deve centrar-se em fatores mais estruturais relacionados ao aumento da produtividade e à redução da sua probabilidade de obter ou perder um posto de trabalho, ao invés de centrar-se na taxa imediata de re-inserção. Deve ainda ser

Av. Marechal Mascarenhas de Moraes, 2.524
Jesus de Nazareth - Vitória - ES
CEP 29052-015
Tel.: (0XX27) 3324-3888

oferecida em horários compatíveis com o trabalho, uma vez que se espera que boa parte dos que iniciam os cursos obtenham trabalho no decorrer dos mesmos. A inobservância desta peculiaridade pode provocar a evasão dos que obtém trabalho e até mesmo a recusa da oferta de trabalho.

Por outro lado, quando a população alvo é formada por trabalhadores desempregados de longa data para os quais são grandes as dificuldades de re-inserção, o conteúdo dos cursos deve focalizar a facilitação da empregabilidade (preparação de currículo, apresentação pessoal e demais fatores que facilitem o recrutamento e a intermediação de mão de obra) atribuindo-se pouca atenção a horários e locais. No caso anterior, o ideal seriam cursos noturnos com turmas pequenas e próximos aos locais de trabalho; neste caso, cursos diurnos, turmas grandes e não necessariamente próximos aos locais de trabalho.

2.6. Ajuda de Custo ou Incentivo à Participação

A magnitude da transferência também guarda relação com a definição do público alvo no sentido de permitir apenas a participação dos naturalmente interessados ou de incentivar a participação de grupos mais amplos de trabalhadores incluindo os que, embora devessem interessar-se, por miopia ou desinformação não o fazem. Se o interesse é incluir apenas os naturalmente interessados na qualificação, a magnitude da transferência pode ser menor o bastante para cobrir os custos da qualificação. Entretanto, se o objetivo é incentivar grupos pouco interessados, pode ser necessário que esta magnitude seja bem mais elevada.

No entanto, vale ressaltar que a opção por cursos de melhor qualidade pode também incentivar a participação de um conjunto maior de trabalhadores. Em que medida melhorias na qualidade dos cursos ou na magnitude das transferências são mais eficazes para atrair beneficiários depende do motivo da insuficiência da demanda. Quando esta insuficiência decorre de miopia e desinformação quanto às vantagens da qualificação, são necessárias transferências mais elevadas; já quando o motivo decorre da correta percepção de que os cursos oferecidos são de baixa qualidade e, portanto, pouco eficazes, a melhor opção é aumentar o gasto com qualificação.

Av. Marechal Mascarenhas de Moraes, 2.524
Jesus de Nazareth - Vitória - ES
CEP 29052-015
Tel.: (0XX27) 3324-3888

3. POPULAÇÃO ALVO

Por certo a opção de focalizar a qualificação em desempregados adultos de baixa escolaridade não é a única possível. Programas similares podem ser desenhados para atender à população ocupada ou à de jovens desempregados. Portanto, é importante examinar em que medida a população focalizada se adequa ao perfil da pobreza e ao funcionamento do mercado de trabalho capixaba. Para que se avalie esta adequação ao menos cinco questões precisam ser investigadas.

Em primeiro lugar, é necessário examinar a relação existente entre o perfil da pobreza e a população alvo do programa. Por um lado, deve-se avaliar se os trabalhadores do grupo alvo são os que têm maior probabilidade de originarem-se de famílias pobres. Por outro, se a maioria das famílias pobres capixabas tem ao menos um trabalhador incluído na população alvo do programa. É só quando ao menos uma destas condições é satisfeita que se justifica plenamente a seleção do grupo como foco do alivio da pobreza no estado.

Em principio, o combate à pobreza estrutural pela re-inserção de desempregados no mercado de trabalho pode também ser um dos objetivos do programa. Assim, é também fundamental verificar se a re-inserção que o programa pretende proporcionar, quando bem sucedida, produzirá, de fato, repercussão significativa sobre a renda familiar e daí sobre a pobreza. Apenas neste caso, justificar-se-á a focalização da qualificação na população priorizada (desempregados adultos de baixa escolaridade).

No entanto, para que o programa funcione adequadamente não basta que esta re-inserção produza reduções significativas na pobreza. É também necessário que a qualificação profissional oferecida seja eficaz na promoção da re-inserção. Se além disso, a qualificação for capaz de elevar a produtividade dos beneficiários, será maior ainda sua capacidade de reduzir a pobreza estrutural. Assim, é fundamental avaliar o impacto que a qualificação profissional produz tanto sobre a probabilidade de re-inserção dos beneficiários no mercado como sobre sua produtividade. Uma vez que o programa focaliza uma determinada população alvo, é de especial interesse avaliar se os impactos da qualificação profissional sobre o grupo priorizado são particularmente maiores.

Por fim, deve-se reconhecer que a população alvo não é homogênea e que nada garante que um mesmo tipo de qualificação será eficaz para todos os subgrupos que a compõem. Deve-se, portanto, avaliar como poderá variar uma qualificação mais adequada - e portanto mais eficaz - relativamente ao nível educacional, à experiência no mercado de trabalho e possivelmente ao gênero do trabalhador a ser beneficiado.

Na seqüência cada uma destas questões é avaliada.

Av. Marechal Mascarenhas de Moraes, 2.524
Jesus de Nazareth - Vitória - ES
CEP 29052-015
Tel.: (0XX27) 3324-3888

3.1. População Alvo e o Perfil da Pobreza

Para que o programa produza impacto sobre a pobreza é necessário que atenda à população pobre. Para que seja componente importante da estratégia de combate à pobreza é fundamental que atenda grande parte da população pobre. Nesta seção investigamos em que medida o foco nos trabalhadores desempregados de baixa qualificação resulta num bom foco da população pobre capixaba.

A evidência disponível revela claramente que o risco de ser pobre declina substancialmente com a escolaridade. Este declínio, entretanto, não é linear. Entre trabalhadores com educação fundamental incompleta o risco declina apenas ligeiramente em função do número de séries completadas com sucesso. É a partir da conclusão do fundamental que o risco passa a declinar de forma acentuada. Assim, a escolha dos que possuem educação fundamental incompleta como população alvo é seguramente um importante componente para que se assegure uma boa focalização. Esta escolha, entretanto, não é suficiente uma vez que apenas cerca de 20% dos integrantes deste grupo são efetivamente pobres.

O foco em trabalhadores desempregados é outro passo importante na busca pela melhoria da focalização. O risco de um desempregado originar-se de família pobre é cerca de 4 vezes maior do que o de um trabalhador ocupado e quase duas vezes maior do que o de um inativo. Cerca de um terço dos trabalhadores capixabas desempregados vivem em famílias pobres, indicando um risco de ser pobre de duas vezes a media do estado. Note-se que, embora o grau de pobreza dos desempregados seja o dobro da média para o estado, ainda assim dois terços dos desempregados provêm de famílias não pobres. Assim como no caso da baixa escolaridade, aqui também a opção pelos desempregados isoladamente não é suficiente.

Dos três recortes que definem a população alvo, a opção por trabalhadores adultos (30 a 59 anos) é certamente a que menos contribui para que se alcance os grupos mais pobres do estado. Apenas 12% dos capixabas nesta faixa etária são pobres. Seu grau de pobreza é 25% inferior à media estadual e ao observado para aqueles cujo grau de pobreza é similar à media do estado. Assim, seguramente, a opção por esta faixa etária não produz uma focalização melhor. Conforme veremos na próxima seção, a justificativa para seleção desta faixa estaria mais relacionada à elevada contribuição deste grupo, quando ocupado, para a renda familiar.

Quando estes três critérios são combinados, observa-se que cerca da metade dos trabalhadores adultos (30 a 59 anos) desempregados de baixa escolaridade (fundamental incompleto) provém de famílias pobres. Trata-se de um grau de pobreza correspondente a três vezes o da media estadual, justificando plenamente a escolha do grupo para atendimento prioritário. Para fins de comparação, vale ressaltar que a proporção de famílias pobres no grupo de adultos ocupados com alguma educação média (ao menos) não chega a alcançar 1%. De toda forma, deve-se reconhecer que como metade dos desempregados adultos de baixa escolaridade não provém de famílias pobres, não seria redundante priorizar os pobres, mesmo neste grupo.

Av. Marechal Mascarenhas de Moraes, 2.524
Jesus de Nazareth - Vitória - ES
CEP 29052-015
Tel.: (0XX27) 3324-3888

O fato de boa parte da população alvo ser pobre não implica necessariamente a cobertura de grande parte da pobreza do estado. Na verdade, o estado possui 540 mil pessoas vivendo em famílias pobres e destas apenas 38 mil em famílias que contam com algum adulto desempregado de baixa escolaridade. Portanto, embora extremamente vulnerável este segmento da população representa apenas uma pequena parcela (20%) da população pobre do estado. Este número decorre do fato de que o segmento representa apenas 6,4% população capixaba. Um segmento populacional pequeno – mesmo que seu grau de pobreza seja muito superior à media – deve responder por parcela também pequena da pobreza do estado. De fato, a contribuição de um grupo para a pobreza é igual a sua participação na população multiplicada pela razão entre seu grau de pobreza e o grau médio no estado. Como o grau de pobreza da população alvo do programa é três vezes a média do estado sua contribuição para a pobreza (20%) é igual a três vezes sua participação na população (6,4%).

Dada a limitada contribuição da sua população alvo para a pobreza, a Bolsa Qualificação, como qualquer outro programa focado nesta população, deve ser pensado apenas como componente de um leque muito mais amplo de políticas de combate à pobreza no estado.

3.2. Contribuição para a Renda Familiar

O impacto do programa sobre a pobreza não depende apenas do seu grau de focalização e da sua capacidade de re-inserir seus beneficiários no mercado de trabalho. Sua eficácia também depende da importância que a renda dos beneficiários – uma vez re-inseridos – terá sobre a renda das famílias a que pertencem. Quanto maior a importância da renda do trabalho dos beneficiários do programa para a renda familiar, maior a contribuição potencial que o programa poderá dar à redução da pobreza.

Para avaliar a importância da renda do trabalho dos beneficiários três tipos de evidência foram analisados. Constatou-se inicialmente que – dadas as características destes trabalhadores e as condições do mercado de trabalho capixaba – caso estes beneficiários obtivessem trabalho poderiam receber uma remuneração média próxima a R$540 por mês e portanto elevar na mesma magnitude a renda da sua família. Este valor é quatro vezes maior do que o que define a linha de pobreza e por si só, seria capaz de retirar da pobreza uma família de quatro membros sem o apoio de qualquer outra fonte de renda.

É importante ressaltar que este impacto decorre - e portanto depende - da capacidade que a qualificação tenha de promover a re-inserção do desempregado no mercado. Certamente o ganho de produtividade que ela pode também trazer corresponde a uma parcela menor da renda familiar. De fato, mesmo que o aumento de produtividade corresponda a 10% da renda recebida, este valor representaria para os desempregados necessariamente uma parcela limitada do benefício da re-inserção, embora de extrema importância para os trabalhadores ocupados.

Av. Marechal Mascarenhas de Moraes, 2.524
Jesus de Nazareth - Vitória - ES
CEP 29052-015
Tel.: (0XX27) 3324-3888

Uma forma alternativa de avaliar a importância potencial de um programa desta natureza consiste em estimar o quanto a renda de trabalhadores ocupados que tenham o mesmo perfil (adultos de baixa escolaridade) representa da renda das suas famílias e em quanto a pobreza das suas famílias aumentaria caso fossem demitidos. Esta avaliação revela que a renda média mensal deste grupo é de R$550 e representa cerca de 60% da renda total das suas famílias, cujo valor *per capita* é de R$370. Caso perdessem o trabalho e não houvesse compensação por trabalho extra de nenhum outro membro da família, a renda *per capita* familiar cairia para R$150 e a porcentagem de famílias abaixo da linha de pobreza cresceria de 13% para 63%.

Entretanto, esta avaliação não leva em consideração o fato de que o perfil demográfico dos trabalhadores ocupados e desempregados assim como seus arranjos familiares são diferentes, ao menos em parte, em decorrência de fatores independentes da condição de desemprego. Assim, uma alternativa para avaliar o impacto potencial do programa seria estimar em quanto a pobreza declinaria caso os atualmente desempregados obtivessem trabalho, ao invés de estimar em quanto a pobreza aumentaria caso os empregados perdessem o emprego.

Como a renda familiar *per capita* dos trabalhadores da população alvo é de apenas R$180 – reduzindo-se a R$69 se os trabalhadores forem limitados aos das famílias pobres – para os beneficiários pobres que conseguirem empregar-se a renda familiar mais que triplicar (passando de R$69 para R$250). Por conseguinte, para os que se re-inserissem no mercado de trabalho o risco de pobreza declinaria de 47% para 13%.

3.3. Impacto da Qualificação Profissional sobre o Desemprego

Vimos acima que se o programa de fato promover a re-inserção de uma parcela significativa dos desempregados que beneficia no mercado de trabalho, produzirá importante impacto estrutural sobre a pobreza. É, assim, de fundamental importância investigar em que medida os programas de qualificação são realmente efetivos na promoção desta re-inserção.

A relação entre qualificação profissional e re-inserção pode ocorrer de duas formas distintas aqui denominadas episódica e estrutural. Em um extremo está a visão de que um período de desemprego, via de regra, não se encerra graças a eventos aleatórios fora do controle dos agentes (típico da noção friccional do desemprego) e de que a re-inserção dos desempregados, ao contrário, depende de ações e oportunidades bem aproveitadas tais como cursos de qualificação focados em temas corretos e oferecidos nos momentos adequados (típico da noção de desemprego por descasamento). Deste ponto de vista o grande impacto da qualificação ocorre no curto prazo quando esta aumenta a taxa de re-inserção dos desempregados no mercado. O impacto da qualificação sobre a produtividade e, portanto, sobre a remuneração do trabalhador ocupado não é questão central. Nesta visão episódica, o que realmente define a eficácia da qualificação é sua capacidade de aumentar as chances imediatas de re-inserção dos beneficiários no mercado. Daí a importância de priorizar a qualificação de trabalhadores desempregados.

Av. Marechal Mascarenhas de Moraes, 2.524
Jesus de Nazareth - Vitória - ES
CEP 29052-015
Tel.: (0XX27) 3324-3888

No outro extremo, a visão da qualificação profissional é mais estrutural e considera a re-inserção dos desempregados um evento essencialmente aleatório e em boa medida fora do controle do trabalhador. Embora a probabilidade de re-inserção possa variar segundo o trabalhador, eventualmente todos terão oportunidade de voltar a trabalhar. Neste caso a qualificação é tida como instrumento capaz tanto de aumentar a produtividade do trabalhador e reduzir a probabilidade da sua demissão, como também de elevar a taxa de re-inserção do desempregado no mercado. A qualificação teria pouco impacto sobre a probabilidade de se obter trabalho imediato (no mês seguinte). Seria um investimento para toda a vida produtiva do trabalhador aumentando sua remuneração e reduzindo a parcela da vida que o trabalhador passa desempregado (porque eleva a taxa de re-inserção e reduz a de demissão). A vantagem da qualificação durante o desemprego é apenas operacional e decorre do fato de o trabalhador ter maior disponibilidade de tempo naquele momento. Por esta ótica, deveria ser atribuída grande importância também à qualificação dos trabalhadores ocupados, uma vez que esta elevaria sua produtividade e reduziria a probabilidade da sua demissão. Além disso, a qualificação dos ocupados tende a ser mais efetiva uma vez que as habilidades que são ou serão requeridas são mais evidentes, embora o trabalhador disponha de pouco tempo.

Infelizmente, a evidência disponível quanto ao impacto da qualificação sobre a probabilidade de re-inserção e de demissão é extremamente limitada. Sabe-se apenas que a taxa de desemprego de adultos de baixa escolaridade é de 9% para os que não concluíram curso de qualificação profissional e de 8% para os que o concluíram, ou seja, um ponto percentual menor para os que se qualificaram. Parte desta diferença deve-se a diferenças nas características dos trabalhadores com e sem qualificação profissional. Quando se controla por estas características – comparando a taxa de desemprego de trabalhadores com as mesmas características dos então desempregados de baixa escolaridade – a diferença reduz-se a 0,3 ponto percentual. Embora diferenças nas características não observáveis dos dois grupos também possam explicar parte deste diferencial, é razoável supor que este represente o limite superior do impacto da qualificação profissional.

O desemprego é o resultado líquido de dois fluxos, um dos quais relativo à capacidade dos trabalhadores desempregados re-inserirem-se no mercado, e outro, à capacidade dos ocupados de manterem seus empregos (ou evitarem o desemprego). Assim para que a qualificação produza impacto sobre o desemprego é necessário que o produza sobre pelo menos um destes fluxos. Como na ausência de informações longitudinais ou retrospectivas estes fluxos não são observáveis, a difícil questão é como derivar do impacto da qualificação sobre a taxa de desemprego, estimativas quanto ao seu impacto sobre a taxa de re-inserção. Em princípio, a qualificação deve elevar a probabilidade de re-inserção no mercado e reduzir a de demissão, sendo o impacto sobre a taxa de desemprego o resultado liquido destes dois efeitos.

Para isolar estes dois efeitos da qualificação sobre a taxa de desemprego é útil lembrar que na condição de equilíbrio o número de demissões (novos desempregados) deve ser igual ao de

Av. Marechal Mascarenhas de Moraes, 2.524
Jesus de Nazareth - Vitória - ES
CEP 29052-015
Tel.: (0XX27) 3324-3888

admissões (desempregados que se re-inserem). Assim, se o número de ocupados é dado por *O*; o de desempregados por *D*; e as taxas com que ocorrem demissões e admissões por *d* e *a*, respectivamente, teremos então na condição de equilíbrio necessariamente que *dO = aD*. Como a taxa de desemprego, *u*, é dada por:

$$u(q) = \frac{d}{a(q) + d}$$

e, portanto, como

$$a(q) = \frac{1 - u(q)}{u(q)} d$$

seque que o impacto da qualificação sobre a re-inserção seria dado por

$$\frac{\partial a(q)}{\partial q} = - \frac{d}{u^2} \frac{\partial u(q)}{\partial q}$$

Assim, sob a hipótese de que a qualificação não influencia a taxa de demissão, e reconhecendo que a taxa de desemprego para o grupo relevante encontra-se em torno de 10% e que a qualificação tem impacto de um ponto percentual sobre a taxa de desemprego, obtém-se uma taxa de re-inserção dada por ∂d e um impacto da qualificação sobre a taxa mensal de re-inserção igual a *d*.

Portanto, para se obter uma estimativa do impacto da qualificação sobre a taxa de re-inserção no mercado de trabalho faz-se necessário conhecer não apenas o impacto da qualificação sobre a taxa de desemprego, mas também a taxa com que os trabalhadores ocupados são demitidos a cada instante, *d*. Embora estimativas desta taxa para o mercado de trabalho capixaba não estejam disponíveis, para o segmento formal ela pode ser obtida no CAGED. Esta estima que a cada mês cerca de 3% dos trabalhadores adultos (30 a 64 anos) formais de baixa escolaridade (fundamental incompleto) são desligados. Para o setor informal esta taxa de rotatividade varia muito, supondo-se que seja bem mais elevada para os empregados informais (sem carteira e domésticos), porem menos elevada para os trabalhadores por conta-própria, familiares e para o auto-consumo. Como a proporção de empregados informais é ligeiramente inferior a 30% e a de trabalhadores por conta-própria e familiares pouco mais de 30% supõe-se que os dois efeitos se cancelam e portanto que a taxa de desligamento do setor formal, 3%, também se aplica ao conjunto do mercado de trabalho.

Assim, se a taxa de desemprego do grupo sem qualificação profissional é de 10% e a porcentagem dos ocupados desligando-se mensalmente do trabalho, de 3%, conclui-se que a taxa de re-inserção dos trabalhadores deste grupo quando desempregado seria de 27%. Além disso, se considerarmos que o impacto da qualificação sobre a taxa de desemprego é de um

Av. Marechal Mascarenhas de Moraes, 2.524
Jesus de Nazareth - Vitória - ES
CEP 29052-015
Tel.: (0XX27) 3324-3888

ponto percentual conclui-se que o impacto da qualificação sobre esta taxa de re-inserção deve ser de 3 pontos percentuais.

Este resultado, entretanto, como já enfatizado é extremamente dependente da estimativa da taxa de rotatividade utilizada. Como esta taxa entre os trabalhadores por conta-própria tende a ser limitada e como menos de 30% dos ocupados são empregados informais (sem carteira ou domésticos), mesmo que a taxa de rotatividade neste grupo chegue a níveis extremamente elevados, digamos 10%, para o conjunto dos trabalhadores com baixa escolaridade esta dificilmente alcançaria 5%. Portanto, o impacto da qualificação sobre a taxa de re-inserção dificilmente deverá superar 5 pontos percentuais. Em resumo, estima-se que o impacto da qualificação sobre a taxa de re-inserção deva situar-se entre 3 e 5 pontos percentuais.

A interpretação deste impacto, entretanto, depende de como interpretamos a forma pela qual a qualificação influencia a re-inserção. Conforme já mencionado, existem duas formas polares pelas quais a qualificação pode influenciar o desemprego: a episódica e a estrutural. Na ótica estrutural a qualificação elevaria de forma permanente a taxa de re-inserção dos beneficiários em 3 a 5 pontos percentuais e desta forma reduziria permanentemente sua taxa de desemprego em 1 ponto percentual.

Na ótica episódica, a qualificação produziria impacto apenas sobre probabilidade de re-inserção dos trabalhadores correntemente desempregados. Caso estes obtenham trabalho e voltem posteriormente a ficar desempregados o curso anterior de qualificação não seria de muita utilidade para sua nova re-inserção. Neste caso, uma nova qualificação far-se-ia necessária para promover a re-inserção a cada evento de desemprego. Como segundo esta interpretação o impacto da qualificação ocorre uma única vez, para que seu impacto global seja igual ao obtido sob a ótica estrutural, quando este impacto ocorrer deverá ser igual ao estrutural multiplicado pelo número de vezes que o trabalhador ficar desempregado ao longo de sua vida produtiva. Para uma taxa de desemprego de 10%, taxas de desligamento de 3% (5%) levam a taxas de re-inserção de 27% (45%) e portanto a durações medias do emprego e do desemprego de 2,8 (1,6) anos e 0,3 (0,2) anos respectivamente. Portanto, cada ciclo teria duração de 3,1 (1,8) anos. Assumindo que a vida produtiva seja de 30 anos conclui-se que cada trabalhador cumpriria em media 10 (17) ciclos ao longo da sua vida produtiva. Assim, se o impacto da qualificação for episódico, sua magnitude a cada ocorrência seria 10 (17) vezes superior a do impacto estrutural. Por conseguinte, se as estimativas para o impacto estrutural variam de 3 a 5 pontos percentuais, as do episódico variam de 30 a 85 pontos percentuais.

Em resumo, estima-se que no estado a taxa mensal de re-inserção dos desempregados sem qualificação deve estar entre 27% e 45%. Dependendo da interpretação do impacto da qualificação, a correspondente taxa para aqueles que concluíram qualificação deverá situar-se entre 30% e 50%, indicando que o impacto ficaria entre 3 e 5 pontos percentuais. Assim, embora se deva esperar que 30% (50%) dos qualificados obtenham emprego no mês seguinte ao curso de qualificação, o impacto do curso seria de apenas 3 (5) pontos percentuais, uma vez que de qualquer forma 27% (45%) obteriam emprego no mês seguinte.

Av. Marechal Mascarenhas de Moraes, 2.524
Jesus de Nazareth - Vitória - ES
CEP 29052-015
Tel.: (0XX27) 3324-3888

Já segundo a ótica episódica, se a taxa mensal de re-inserção dos desempregados sem qualificação ficar em 27% (45%), a correspondente taxa para os que a concluíram deve ficar em 57% (100%), indicando que o impacto imediato da qualificação ficaria em 30 (55) pontos percentuais. Neste caso, espera-se que mais da metade dos qualificados obtenham emprego no mês seguinte em decorrência do curso de qualificação, uma vez que na ausência do curso apenas 27% obteriam um trabalho no mês seguinte.

Para avaliar a importância do impacto da qualificação sobre o desemprego no combate estrutural à pobreza, estimou-se qual seria a redução no grau de pobreza da população alvo e na do estado resultante de uma redução no desemprego de um ponto percentual. As estimativas obtidas revelam que um programa desta natureza produziria uma redução de 47,3% para 40,5% na pobreza da população alvo e portanto de quase 7 pontos percentuais. No que diz respeito à pobreza geral do estado a redução seria de 15,8% para 15,1%, ou de 0,7 pontos percentuais.

Vale ressaltar que esta é uma interpretação estrutural do impacto da qualificação, segundo a qual a qualificação de uma coorte teria um impacto duradouro e os cálculos acima seriam estimativas deste impacto. No caso da interpretação episódica o impacto imediato seria muito mais elevado. Graças a um aumento de 30 pontos percentuais na taxa de re-inserção dos desempregados, o programa teria um impacto imediato pelo menos três vezes maior e seria capaz de reduzir de imediato o grau de pobreza da população alvo trazendo-a de 47% para 26% e o da pobreza do estado, de 16% para 14%. Caso o programa não fosse continuado, este impacto seria rapidamente erodido se, devido a rotatividade da mão de obra, os trabalhadores re-inseridos por força da qualificação voltassem a ficar desempregados. Dada a elevada taxa de rotatividade da mão de obra do estado, espera-se que em dois anos metade dos trabalhadores já tenham perdido seu emprego e em 4 anos apenas um quarto ainda permaneça em seus postos de trabalho.

3.4. Impacto da Qualificação Profissional sobre a Remuneração

Além de seu impacto sobre a taxa de re-inserção no mercado de trabalho, a qualificação profissional também leva aqueles que obtém trabalho a receber mais do que receberiam sem ela, uma vez que a qualificação eleva sua produtividade e esta, sua remuneração.

Caso os trabalhadores que participam dos cursos de qualificação fossem similares aos que não participaram, as estimativas deste impacto poderiam ser obtidas contrastando-se a remuneração dos que dela participaram com a dos que não participaram. Em 2007, esta diferença era de R$100 no Espírito Santo. Entretanto, como os que concluíram tendem a ser distintos dos que não concluíram (em particular, tendem a ter maior escolaridade), de modo geral, apenas uma parcela desta diferença bruta deve-se propriamente à qualificação profissional.

Av. Marechal Mascarenhas de Moraes, 2.524
Jesus de Nazareth - Vitória - ES
CEP 29052-015
Tel.: (0XX27) 3324-3888

Um avanço potencial consiste em estimar esta diferença controlando-a por um conjunto de características pessoais dos trabalhadores como escolaridade, experiência, gênero e cor que também poderiam explicá-la. Quando estas diferenças nos observáveis são controladas chega-se a uma diferença líquida de R$60 que corresponde a apenas 7% da bruta. Embora diferenças em atributos não observáveis possam fazer com que o real impacto da qualificação seja maior ou menor do que a diferença líquida produzida pelas disparidades nas características observáveis, é razoável supor que esta diferença representa um limite superior do impacto da qualificação.

O fato desta estimativa do impacto declinar com a escolaridade do trabalhador é importante, uma vez que mostra que, ao menos neste caso, focalização e eficácia caminham na mesma direção. Ambos os fatores revelam que deve ser atribuída prioridade a trabalhadores de menor escolaridade uma vez que este é o grupo no qual o grau de pobreza é mais elevado e o impacto da qualificação mais acentuado.

Em termos educacionais ao se incluir todos os trabalhadores desempregados de educação fundamental incompleta na população alvo, esta se torna educacionalmente muito ampla. O fato de a qualificação ser, em média, eficaz para elevar a remuneração dos trabalhadores deste grupo não significa que o seja para todos os grupos educacionais que a compõem. Entretanto, quando se analisa a eficácia da qualificação desagregada por grupo educacional, observa-se que o impacto tende a ser inclusive mais acentuado nos grupos de menor escolaridade. De fato, enquanto o impacto da qualificação entre os analfabetos funcionais alcança 18%, para aqueles com o fundamental incompleto que tenham completado pelo menos a 4a série, este impacto é menor: 15%.

Entretanto, este resultado não significa que o tipo de qualificação para os diversos grupos educacionais deva ser o mesmo ou que o método ensino-aprendizagem a ser utilizado deva ser similar. Assim, o desenho de um programa adequado de qualificação deve levar em consideração a heterogeneidade da população alvo ao planejar o leque de cursos e métodos de ensino a serem adotados.

Para avaliar em que medida o impacto da qualificação sobre a remuneração dos trabalhadores produz um impacto maior sobre a pobreza, estimou-se o efeito que o aumento de um ponto percentual na taxa de desempregados teria sobre a pobreza levando-se ou não em conta o impacto da qualificação sobre a remuneração. Os resultados obtidos indicam que se a qualificação elevasse a taxa de re-inserção mas não aumentasse a produtividade, a redução da pobreza na população alvo declinaria, como já visto, em 7 pontos percentuais, mas quando é também levado em consideração o impacto sobre a remuneração, a redução na pobreza do grupo declina em menos do que um ponto percentual a mais. Quando o impacto avaliado é sobre a pobreza geral do estado a queda é essencialmente a mesma sendo ou não levado em consideração o impacto sobre a remuneração.

Av. Marechal Mascarenhas de Moraes, 2.524
Jesus de Nazareth - Vitória - ES
CEP 29052-015
Tel.: (0XX27) 3324-3888

4. DISPONIBILIDADE VERSUS CONDIÇÕES PARA PARTICIPAR

Mesmo reconhecendo-se que a limitada qualificação profissional da força de trabalho capixaba é um dos principais fatores responsáveis pelo desemprego no estado, resta identificar os motivos desta baixa qualificação para que se possa desenhar adequadamente um programa de qualificação. A insuficiência desta qualificação pode decorrer tanto de uma oferta de serviços inadequada às necessidades dos trabalhadores capixabas como de fatores relacionados à demanda. A qualificação dos trabalhadores pode ser insuficiente por falta das condições que lhes permitam dela participar ou simplesmente por falta de incentivos para que aproveitem as oportunidades de qualificação oferecidas.

Ações como a Bolsa Qualificação partem do principio de que não basta a oferta gratuita de qualificação. Pressupõem uma demanda insuficiente e portanto a necessidade de garantir bolsas aos beneficiários. Mas que necessidade especifica justificaria esta transferência?

Uma justificativa seria o alívio da pobreza. Neste caso haveria pouca ligação entre os dois componentes do programa. Para os desempregados de longa data de famílias pobres seria feita uma transferência de renda que é complementada pela oferta de uma oportunidade de se qualificar. Desta perspectiva haveria pouca necessidade de se vincular a transferência à qualificação.

Se, entretanto, o objetivo das transferências é dar aos beneficiários as condições e os incentivos para que participem da qualificação, a transferência passa a ser uma bolsa de estudos necessariamente vinculada à participação na qualificação. Vale ressaltar que o vínculo da bolsa à participação, por um lado, permite que os beneficiários naturalmente interessados na qualificação tenham as condições de que precisam para participar. E, por outro, serve como incentivo para que os pouco interessados passem a interessar-se.

Estas duas funções requerem bolsas de magnitude inteiramente diversas. Se a bolsa for pensada apenas para cobrir custos de participação, em princípio deveria dar condições de participar apenas aos naturalmente interessados. Só quando o valor da bolsa for superior ao custo de participação é que ela começará a atrair trabalhadores desempregados que não tenham particular interesse na qualificação.

O incentivo aos que não estão naturalmente interessados tem certamente um componente paternalista. Para justificá-lo é preciso que a qualificação profissional seja um bem de mérito, ou seja, um bem não percebido pelos potenciais beneficiários na sua plenitude ou como benefício privado, seja em decorrência de informação imperfeita, seja de miopia ou de outras potenciais razões.

Sem dúvida, a falta de condições é justificativa relativamente mais comum para a não participação nos cursos de qualificação profissional entre os desempregados e os mais pobres

Av. Marechal Mascarenhas de Moraes, 2.524
Jesus de Nazareth - Vitória - ES
CEP 29052-015
Tel.: (0XX27) 3324-3888

do que entre os ocupados e os mais ricos. Entretanto, mesmo nos grupos mais vulneráveis, metade dos potenciais beneficiários declara não participar por falta de interesse geral na qualificação profissional ou porque os cursos disponíveis não eram os desejados.

Esta ampla falta de interesse pela qualificação profissional contrasta de forma acentuada com nossas estimativas do elevado impacto que cursos deste tipo podem ter sobre a produtividade, e daí sobre a remuneração do trabalho, assim como sobre a taxa de re-inserção dos desempregados no mercado. Parece que há apenas três formas de compatibilizar a evidência apresentada. Ou (a) as magnitudes do impacto da qualificação estão grosseiramente superestimadas, ou (b) há grande heterogeneidade no que diz respeito ao impacto desta qualificação, sendo este extremamente elevado para alguns grupos de trabalhadores e insignificante para a vasta maioria dos que nem têm qualificação nem declaram interesse em qualificar-se, ou (c) há considerável desinformação e acentuada miopia dos trabalhadores quanto à importância da qualificação, levando-os a não atribuir muito valor aos seus ganhos futuros. Destas alternativas a mais plausível é, provavelmente, a terceira. Se boa parte da baixa taxa de participação na qualificação é explicada pela falta de percepção da sua importância, a característica de bem de mérito desta qualificação fica clara, assim como a necessidade de incentivar a sua utilização.

Embora de modo geral a necessidade de incentivar a demanda seja a principal justificativa para a oferta de bolsas, no caso dos desempregados e dos mais pobres a falta de recursos é também importante. Por isso, neste caso, outra justificativa válida é a garantia de condições mínimas que permitam sua efetiva participação nos cursos de qualificação.

Priorizar a concessão de bolsas a desempregados adultos é opção de difícil justificação. Não há, por exemplo, evidência de que a falta de condições para qualificação dos trabalhadores adultos seja maior do que a dos trabalhadores mais jovens. Assim, mesmo que existam justificativas para a concessão de bolsas que procuram garantir condições de participação, a racionalidade maior está em direcioná-las aos mais jovens ao invés da população adulta.

Existem, porém, significativas diferenças mesmo entre os desempregados de baixa escolaridade (fundamental incompleto). Como vimos na seção anterior, ao menos o impacto da qualificação profissional sobre a remuneração tende a ser mais elevado para os analfabetos funcionais do que para aqueles cuja escolaridade é 4 a 7 anos. Apesar disso, dentre os desempregados de baixa escolaridade a proporção sem interesse na qualificação é bem maior do que entre os analfabetos funcionais. Portanto, parece claro que há substancial dose de desalento e desinformação quanto às vantagens da qualificação nos grupos cujos níveis de escolaridade sejam os mais baixos. Para este grupo mais que para qualquer outro o papel da bolsa como incentivo a participação mostra-se vital.

Em conjunto a falta de interesse e a falta de recursos explicam a quase totalidade da não participação nos cursos de qualificação. De fato, mesmo entre os desempregados para os

Av. Marechal Mascarenhas de Moraes, 2.524
Jesus de Nazareth - Vitória - ES
CEP 29052-015
Tel.: (0XX27) 3324-3888

quais a demanda por qualificação é mais intensa, cerca de apenas 10% dos que não participam declaram não participar por falta de oferta de cursos ou por falta de vagas nos disponíveis.

Em suma, a evidência disponível revela, por um lado, que a qualificação profissional tem grande impacto sobre a produtividade, a remuneração e a inserção no mercado de trabalho, particularmente para trabalhadores de baixa escolaridade. Por outro, que a participação em cursos de qualificação permanece extremamente limitada, em grande medida, por falta de interesse dos trabalhadores, em especial daqueles de baixa escolaridade para os quais a qualificação é particularmente benéfica. Em conjunto, estas duas evidências apontam para a clara necessidade de se incentivar a participação nos cursos de qualificação, particularmente a dos analfabetos funcionais. Portanto, existe forte justificativa para a concessão de bolsas de qualificação, em particular para os desempregados de escolaridade muito baixa. Alem disso, constatou-se que significativa parcela de trabalhadores declarou não poder participar dos cursos por falta de recursos, especialmente os mais pobres e os desempregados. Por este motivo justifica-se também a bolsa qualificação como uma forma de garantir que seus beneficiários alcancem as condições necessárias para permitir-lhes aproveitar as oportunidades já disponíveis. Por fim, vale ressaltar que a despeito da baixa participação da força de trabalho em cursos de qualificação não foi encontrada qualquer evidência que indique que esta seja conseqüência de uma oferta insuficiente de cursos e vagas.

Av. Marechal Mascarenhas de Moraes, 2.524
Jesus de Nazareth - Vitória - ES
CEP 29052-015
Tel.: (0XX27) 3324-3888

5. DESAFIOS INFORMACIONAIS

O sucesso dos programa de qualificação no que diz respeito à sua eficácia no combate estrutural à pobreza depende da sua capacidade de garantir ao trabalhador selecionado uma qualificação adequada no momento, horário e local apropriados. Esta eficácia depende, portanto, da disponibilidade de amplo leque de informações.

5.1. Cadastro de Beneficiários

Em primeiro lugar, é necessário contar com um cadastro atualizado incluindo informações quanto às características, necessidades e localização da população alvo (desempregados de longa data, não jovens, de baixa escolaridade e oriundos de famílias pobres). É com base neste cadastro que será possível selecionar os beneficiários, determinar que cursos de qualificação são de maior interesse e quando e onde os beneficiários gostariam que os cursos fossem oferecidos.

Em princípio, a identificação dos trabalhadores pobres de baixa escolaridade pode ser feita a partir do Cadastro Único ou outros cadastros disponíveis. A grande dificuldade é, seguramente, a diferenciação de desempregados e inativos, uma vez que a diferença entre os dois grupos é baseada puramente na intenção de trabalhar ou na predisposição a buscar trabalho. Frente à opção de receber uma bolsa qualificação, muitos inativos podem passar a se declararem desempregados mesmo que não tenham real intenção de trabalhar no curto prazo.

Como o número de adultos pobres de baixa escolaridade é muito mais elevado que o de desempregados, um programa que em princípio teria uma população alvo bem limitada pode passar a ter uma demanda elevada de adultos sem grande interesse em trabalhar. Esta mescla de populações pode não apenas reduzir as chances daqueles que realmente precisam do programa como reduzir também seu impacto, uma vez que uma parcela significativa dos beneficiários pode não se empregar logo após a qualificação por falta de interesse e não de oportunidade.

No estado existem 27 mil trabalhadores adultos desempregados de baixa escolaridade e destes cerca de 13 mil vivem em famílias pobres. O número de inativos na mesma situação supera 200 mil dos quais 40 mil provêm de famílias pobres. Portanto, os desempregados representam menos de um sexto dos adultos não ocupados de baixa escolaridade. Identifica-los é um dos grandes desafios de um programa como a Bolsa Qualificação.

Uma das opções seria restringir o acesso a trabalhadores com comprovada inserção prévia no mercado de trabalho, a exemplo dos ex-beneficiários do seguro desemprego. Neste caso, a grande limitação seria a exclusão dos trabalhadores com inserção informal e de mulheres que buscam re-inserção no mercado de trabalho após longa ausência provocada, possivelmente, por motivos familiares.

Av. Marechal Mascarenhas de Moraes, 2.524
Jesus de Nazareth - Vitória - ES
CEP 29052-015
Tel.: (0XX27) 3324-3888

Outra alternativa seria reduzir o valor da bolsa até o nível de uma real ajuda de custos e incluir um prêmio exclusivamente para os que completarem a qualificação com sucesso e se reinserirem no mercado de trabalho. Neste caso, a bolsa preservaria sua função de ajuda de custos mas perderia a de incentivar a participação na qualificação. O prêmio seria o incentivo para a re-inserção no mercado. Tal sistema de incentivos deve impulsionar a participação dos desempregados que buscam re-inserção e desestimular a dos inativos.

Esta mudança de desdenho mostra, entretanto, deficiências. Como o prêmio seria pago aos que alcançam o mercado de trabalho e nele se re-inserem, seu impacto sobre a pobreza fica reduzido, tanto porque boa parte da transferência só ocorre quando o trabalhador já tem novo emprego - e portanto é menos pobre – como porque a nova estrutura de incentivos estará atraindo para o programa trabalhadores com maior chance de re-inserção – que devem também ser menos pobres.

5.2. Planejamento versus Mercado

Para que os cursos de qualificação possam ser eficazes na promoção da re-inserção de trabalhadores no mercado é necessário que seus conteúdos estejam adequados às demandas do mercado capixaba. Uma alternativa para alcançar esta adequação seria planificar a oferta. Este planejamento exige que se conheça o perfil das vagas disponíveis, o do trabalhador e a qualificação que requerem.

A seleção dos beneficiários, a organização dos cursos e sua realização demandam meses e a escolha dos conteúdos deve preceder todo o processo. Assim, para a planificação da oferta faz-se necessário não apenas conhecer o perfil das vagas disponíveis como também predizê-lo com meses de antecedência.

Uma alternativa ao planejamento seria promover ou simular o funcionamento de um mercado de qualificação. Neste caso, ao invés de contratar ou oferecer um dado conjunto de cursos de conteúdos pré-selecionados, cada beneficiário – com o apoio de agentes do programa – escolheria a melhor opção disponível no mercado em termos de horário, local, data e conteúdo. Os beneficiários teriam acesso prioritário a estes cursos que, quando oferecidos pelo setor privado, teriam o custo coberto com recursos do programa. Além de freqüentarem um curso de sua escolha gratuitamente os beneficiários receberiam uma bolsa enquanto participam. Para incentivar a re-inserção dos beneficiários, os provedores dos cursos poderiam também receber remuneração adicional por beneficiário que concluir a qualificação e se re-inserir no mercado no prazo máximo de um ou dois meses após o fim do programa.

5.3. Cadastro da Oferta de Cursos de Qualificação

Além disto, para que os cursos considerados prioritários sejam realizados é necessário contar com um cadastro de instituições capazes de oferecê-los no momento e local desejado.

Av. Marechal Mascarenhas de Moraes, 2.524
Jesus de Nazareth - Vitória - ES
CEP 29052-015
Tel.: (0XX27) 3324-3888

5.4. Cadastro de Vagas e Re-inserção

Por fim, uma vez qualificados os trabalhadores é necessário contar com um cadastro de vagas que permita o encaminhamento dos que tenham sido beneficiados pelos programas de qualificação.

Em resumo, a operacionalização de um programa desta natureza exige ao menos três cadastros detalhados. Um deles contendo informações sobre a população alvo (incluindo nome, residência e necessidades e qualificações), outro sobre a disponibilidade de vagas e um terceiro sobre as instituições disponíveis capazes de oferecer cursos de qualificação. Além disso, para o planejamento dos cursos faz-se necessária uma capacidade de previsão do perfil da demanda por trabalhadores qualificados com meses de antecedência, no qual a qualificação demandada deve ser conhecida com riqueza de detalhes de modo a permitir a elaboração dos programas dos cursos, especialmente no que diz respeito à complementação da educação formal pela profissional.

Av. Marechal Mascarenhas de Moraes, 2.524
Jesus de Nazareth - Vitória - ES
CEP 29052-015
Tel.: (0XX27) 3324-3888

Editoração
João Vitor André

Capa
Eugênio Geaquinto Herkenhoff

Bibliotecária
Andreza Ferreira Tovar

01

4

Texto para Discussão nº16

. Impactos do Piso Salarial Regional no Espírito Santo. Uma análise ex-ante da adoção de um piso regional acima do mínimo nacional utilizando modelos aplicados de equilíbrio geral

GOVERNO DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
SECRETARIA DE ESTADO DE ECONOMIA E PLANEJAMENTO – SEP
INSTITUTO JONES DOS SANTOS NEVES – IJSN

TEXTO PARA DISCUSSÃO | **16**

IMPACTOS DO PISO SALARIAL REGIONAL NO ESPÍRITO SANTO

Uma análise ex-ante da adoção de um piso regional acima do mínimo nacional utilizando Modelos Aplicados de Equilíbrio Geral

Andressa Rodrigues Pavão
Doutoranda em Economia Aplicada,
ESALQ – USP

Jaqueline S. Costa
Rede de Estudos de Economia do
Bem-Estar e do Setor Público

Magnus William de Castro
Coordenador da Rede de Estudos de
Economia do Bem-Estar e
do Setor Público

Vitória I 2010

Instituto Jones dos Santos Neves
Impactos do piso salarial regional no Espírito Santo. Uma análise ex-ante da adoção de um piso regional acima do mínimo nacional utilizando modelos aplicados de equilíbrio geral. Vitória, ES, 2010.

26p., il. tab. (Texto para discussão, 16)

1.Salário Mínimo. 2.Política Salarial. 3.Emprego. 4.Economia. 5.Espírito Santo(Estado). I.Pavão, Andressa Rodrigues. II. Costa, Jaqueline Severino da. III.Castro, Magnus William de. IV.Título. V.Série.

Sumário

Apresentação.....04

1. Introdução 05

2. Revisão da Literatura.....06

2.1. Salário Mínimo Nacional e Piso Salarial Regional 06

3. Metodologia 09

3.1. Comportamento do Mercado de Trabalho.....14

3.2. Fechamento do Modelo 15

4. Resultados das Simulações 17

5. Considerações Finais 24

6. Referências Bibliográficas.....25

Apresentação

Resumo: As políticas salariais realizadas pelo governo, principalmente a de reajuste do salário mínimo, buscam assegurar o atendimento das necessidades básicas do trabalhador e proteger as categorias de trabalhadores mais vulneráveis. Porém, a utilização de tal política pode trazer efeitos negativos para a economia como redução do PIB e do emprego. Nesse sentido, o objetivo do presente trabalho é verificar os efeitos de curto e longo prazo para a economia capixaba diante de um choque positivo de 10% no salário regional, buscando analisar o comportamento de algumas variáveis macroeconômicas, bem como verificar a eficiência deste tipo de política. Para alcançar o objetivo proposto utiliza-se um modelo computável de equilíbrio geral inter-regional, calibrado para 2001. O cenário obtido após a simulação aponta para um quadro recessivo da economia com redução do PIB, das exportações, aumento dos preços, dos custos de produção e, principalmente, redução do emprego. Os resultados apontam para a ineficiência desta política, pois não conseguem proteger as categorias de trabalhadores mais vulneráveis, observando 3% de redução na demanda por trabalho pouco qualificado. Dessa forma, é necessário cautela na execução de políticas salariais já que seus efeitos podem ser negativos tanto para a economia em geral como também para o mercado de trabalho.

Palavras-chave: Salário, Emprego, Piso Salarial Regional, Modelos Aplicados de Equilíbrio Geral

1. INTRODUÇÃO

Assegurar o atendimento das necessidades básicas do trabalhador e de sua família, bem como proteger as categorias de trabalhadores mais vulneráveis estão entre os principais objetivos da política de salário mínimo. No entanto, esta política carece de maiores fundamentos na medida em que não se sabe ao certo quais os mecanismos que fazem um aumento do salário mínimo alterar o nível de bem-estar da economia.

As discussões que versão sobre a política de salário mínimo ainda são pouco conclusivas com relação a sua eficácia. Soares (2002), por exemplo, defende que a política de salário mínimo poderia gerar impactos positivos sobre a renda do trabalhador. Tal política protege de alguma forma os trabalhadores menos produtivos na medida em que eleva sua renda para valores superiores a sua produtividade, o que por sua vez contribui para diminuir a distância entre os níveis salariais e consequentemente contribui para um melhora na distribuição de renda. No entanto, para autores como Moura e Néri (2006) a política de salário mínimo é pouco efetiva, visto que na realidade existe um grupo muito pequeno de trabalhadores que recebem salário mínimo.

Ultrapassando o âmbito nacional, a discussão relevante nos últimos dez anos sobre salário mínimo versa sobre a adoção de um piso salarial regional. Em 2000, o Poder Executivo remeteu ao Congresso Nacional o Projeto de Lei Complementar nº 103 que estabelecia que os Estados e o Distrito Federal ficassem autorizados a instituir um piso salarial próprio. Diante dessa possibilidade, estados como Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, São Paulo, Paraná e Santa Catarina fixaram seus próprio pisos salariais. Outros estados como o Espírito Santo entram nessa discussão para buscar subsídios para entender *ex-ante* os possíveis efeitos da adoção de um piso regional acima do Salário Mínimo nacional.

Quanto aos efeitos da adoção de um piso regional a literatura sobre o tema ainda é incipiente e a maioria das estimativas existentes na literatura consiste em análises de equilíbrio parcial, que levam em consideração alguns poucos mecanismos de transmissão do efeito do salário mínimo sobre uma diminuta gama de variáveis analisadas.

No entanto, variações no nível de salário podem ter uma variedade de efeitos sobre o mercado de trabalho e sobre o funcionamento da economia em geral (FOGUEL, 1998). Assim, a adoção de um piso salarial regional acima do nacional pode gerar choques tanto pelo lado da demanda quanto da oferta. Pelo lado da demanda, o aumento no salário mínimo afeta, em primeira instância, o consumo das famílias que ganham este salário, provocando variação no preço e na quantidade consumida, que por sua vez afeta o nível de produção alterando o nível de emprego e renda das famílias. Pelo lado da oferta, um aumento no salário mínimo representa um choque de aumento nos custos de produção, que por sua vez contrai o nível de produção, bem como a demanda por trabalhadores e o salário.

Quando a política salarial é regional, ou seja, o aumento no salário é unilateral, torna-se relevante analisar os efeitos econômicos nos estados mais próximos. Nesse sentido, o objetivo do presente

estudo é analisar os impactos econômicos *ex-ante* a adoção de uma política de piso salarial regional no Espírito Santo acima do salário mínimo nacional. A análise buscará enfatizar não só as conseqüências sobre o mercado de trabalho, mas também sobre as principais variáveis macroeconômicas e setores mais afetados na economia capixaba, bem como o efeito *spillover* observado nos estados vizinhos. Para alcançar tal objetivo o modelo utilizado nas simulações será o TERM-BR estático - multirregional do tipo *bottom-up* – visto que este é capaz de captar o efeito que o choque em um estado brasileiro causa nos demais estados e na economia do país, sem perder os detalhes regionais e setoriais.

Este artigo conta com cinco seções, além desta introdução. Na primeira, faz-se uma breve resenha da literatura sobre salário mínimo, além de apresentar alguns textos que abordam a questão do piso regional acima do salário mínimo nacional. Na seção seguinte, apresenta-se o modelo de equilíbrio geral computável a ser usado nas simulações, e a estratégia adotada para simular um aumento do salário mínimo. Na terceira seção são apresentados os principais resultados e a discussão das simulações obtidas e por fim as considerações finais da pesquisa.

2. REVISÃO DA LITERATURA

2.1. Salário Mínimo Nacional e Piso Salarial Regional

As formas de intervenção no mercado de trabalho, especialmente aquelas voltadas para a política de salário mínimo têm sido objeto de grandes discussões. Um piso salarial mínimo tem como objetivo garantir uma renda mínima que supra as necessidades básicas do trabalhador e de sua família. Cacciamali (2005) enfatiza ainda que a efetivação de uma política de salário mínimo visa, entre outras finalidades, proteger categorias de trabalhadores mais vulneráveis e estabelecer normas para que trabalhos iguais tenham a mesma remuneração. Além disso, Soares (2002) credita ao salário mínimo a condição de proteger os indivíduos que recebem salário muito baixo, além de reduzir as disparidades salariais. Ademais, Foguel et al. (2000) argumentam ainda que o salário mínimo tem um impacto político na medida em que permite reduzir a pobreza metropolitana.

Soares (2002) discute que o salário mínimo tem impacto maior justamente sobre os trabalhadores que são mais desfavorecidos no mercado de trabalho. Segundo o autor, o salário mínimo, nesse caso, é um instrumento eficaz na medida em que protege aqueles trabalhadores mais fragilizados na barganha salarial, além de propiciar aos indivíduos mais produtivos buscarem novas ocupações.

Foguel (1998) ressalta que aumentos no salário mínimo podem causar impactos no equilíbrio do mercado de trabalho por inteiro, com possíveis reflexos sobre um conjunto de variáveis, como a taxa de desemprego, a taxa de atividade, o grau de formalização, a composição do emprego etc. Nos anos 1980, o país passava por mais de uma década de unificação do salário mínimo regional e a idéia era comparar a região Sul/Sudeste com a região Nordeste, visto que antes de 1984 essas

regiões possuíam diferenças no salário mínimo. O autor utiliza-se da metodologia de diferenças em diferenças para mensurar os impactos econômicos do aumento de 10% no salário mínimo. Os resultados mais importantes quantificam que um aumento de 10% no salário mínimo provoca um aumento de 12,5% na taxa de desemprego dos trabalhadores que estão entrando no mercado de trabalho e 9,2% para aqueles que já possuíram algum tipo de emprego. Os setores mais afetados foram à indústria de transformação e o comércio, sendo insignificante para a construção civil, algo que o autor considera surpreendente.

O trabalho de Barros et al. (2001) utiliza-se de um modelo computável de equilíbrio geral para descobrir qual seria o nível de pobreza caso o salário mínimo fosse o único parâmetro a ser alterado na economia. Com um foco bastante detalhado pelo lado da demanda, estes autores criam oito subdivisões para o fator trabalho, sendo possível captar diferentes mudanças no valor do salário mínimo no mercado informal pouco qualificado; informal muito qualificado; formal rural; formal urbano com baixa qualificação; formal urbano com média qualificação; formal urbano com alta qualificação; funcionário público pouco qualificado e funcionário público muito qualificado. Além disso, é possível obter neste trabalho as diferenciações por grupo familiar, uma vez que o modelo utilizado apresenta 9 grupos de famílias: urbanas pobres chefiadas por mulheres; urbanas pobres chefiadas por inativos; outras urbanas pobres; urbanas de renda média baixa; urbanas de renda média; rurais pobres; rurais de renda média; renda média alta; renda alta. No mais, é possível verificar nesse trabalho os impactos para a economia levando em consideração que um aumento no salário mínimo afeta a previdência. A partir das simulações feitas com um aumento de 20% no salário mínimo os resultados macroeconômicos mais relevantes foram a redução do PIB, do consumo e do investimento, além de aumento no nível de preço e no déficit do governo, independente do cenário considerado. Quanto ao mercado de trabalho, observa-se uma redução na demanda por trabalhadores formais rurais e pouco qualificados. Em relação à renda famílias, os impactos negativos são mais sensíveis nas famílias urbanas pobres chefiadas por mulheres e nas rurais pobres. No entanto, caso considere a previdência, em geral, observa-se aumento na renda das famílias de baixa renda.

Neri et al. (1999) discutem a regionalização do salário mínimo brasileiro avaliando a efetividade da política de salário mínimo nacional sobre a determinação dos salários nas diversas formas de inserção ocupacional. O cálculo da efetividade do mínimo na distribuição de salários tem como base o número de indivíduos recebendo exatamente um salário mínimo. Os resultados mostram que, em 1996, 9% dos ocupados remunerados brasileiros recebiam exatamente um salário mínimo, 8% dos trabalhadores com carteira assinada recebiam salários idênticos ao salário mínimo e cerca de 6% do conjunto total de trabalhadores com carteira assinada ganhavam exatamente determinados múltiplos do salário mínimo vigente na época. No que se refere ao funcionalismo público (municipal, estadual e federal) a proporção de indivíduos com salários idênticos ao mínimo é similar àquela observada entre os trabalhadores com carteira assinada, 8%. Já o uso do salário mínimo como numerário se revelou menos proeminente entre os funcionários públicos: 2%. Segundo os autores um resultado surpreendentemente mostra que o salário mínimo é mais efetivo no segmento informal do mercado de trabalho brasileiro do que no segmento formal: 15% contra 8%, respectivamente. Além disso, o grau de efetividade total do mínimo entre ocupados remunerados

observados em regiões mais ricas do país, como o Sudeste e o Sul, é inferior aos observados no Nordeste, Norte e Centro-Oeste brasileiros.

O texto de Ulyssea e Foguel (2006) fazem uma resenha dos principais textos que discutem os efeitos do salário mínimo sobre o mercado de trabalho brasileiro desde de a década de 1970 até as décadas mais recentes. Segundo os autores os estudos se dividem em dois grandes blocos: um que discute o impacto do salário mínimo sobre a distribuição dos salários e outro que analisa o impacto do mínimo sobre as variáveis de emprego. A literatura analisada apresenta algumas características gerais a respeito do conhecimento relativo dos efeitos do salário mínimo sobre o mercado de trabalho brasileiro. Dentre as principais constatações encontradas pelos autores sobre o impacto do salário mínimo mostra que este reduz a desigualdade salarial para aqueles que permanecem empregados. Todavia, isso não significa que essa política seja bem-sucedida na redução da pobreza e da desigualdade de renda, visto que a questão da desigualdade diz respeito à renda e não salários, muito embora os conceitos estejam interligados. Assim, reduzir a desigualdade nos salários não implica em reduzir a desigualdade de renda, principalmente se grande parte dos grupos que recebem salário mínimo não pertença às famílias mais pobres. O salário mínimo beneficiará aqueles indivíduos de famílias pobres que permaneçam empregados, contudo será extremamente prejudicial para aqueles que perderem seus empregos ou que sejam deslocados para uma situação mais precária no mercado de trabalho. Além disso, os efeitos do salário mínimo sobre a pobreza e à desigualdade de renda mostram-se negativos, porém pequenos sobre o setor informal. O efeito maior de um aumento no salário mínimo é possibilidade de influenciar trabalhador na probabilidade de transitar do emprego formal para o emprego informal e em menor escala para o desemprego e inatividade.

Independentemente das controvérsias existentes com relação à eficácia da política de salário mínimo como medida de distribuição de renda a base do debate sobre salário mínimo atualmente versa sobre a adoção de um piso salarial regional superior ao salário mínimo nacional. Em função dessa discussão alguns estados, como Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul, passaram a pressionar para uma descentralização da política de salário mínimo. Nas diretrizes dessas discussões, o Governo Federal por meio do projeto de Lei Complementar nº 103, de 2000, estabelece que os Estados e o Distrito Federal ficariam autorizados a fixaram seu próprio piso salarial, ou seja, a Lei diz que os estados da federação e o distrito federal podem ter um piso salarial regional diferenciado.

Os primeiros estados a adotarem um piso salarial regional foram do Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul, em 2000 e 2001, respectivamente. Os estados de São Paulo, em 2006, Paraná, em 2007, Santa Catarina, em 2009, passaram a fazer parte do grupo de estados brasileiros que possuem piso salarial regional superior ao salário mínimo nacional.

O estudo de Moura e Neri (2006) buscou testar os impactos da efetividade da Lei que permitiu aos estados (Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul) fixaram um piso salarial acima do piso nacional. Os autores utilizaram a princípio um modelo de *logit* multinomial e posteriormente regressões quantílicas e diferença em diferença para verificar a efetividade da Lei. As evidências empíricas encontradas dos impactos da nova Lei sobre o mercado de trabalho mostram que houve um

aumento da probabilidade de concentração de rendimentos no Rio de Janeiro e no Rio Grande do Sul em relação aos demais estados da federação. Além disso, a lei dos pisos regionais não afetou o emprego, que por sua vez não impôs custos às firmas que a descumpriram por falta de fiscalização ou de conhecimento da legislação por parte de firmas e trabalhadores. A nova lei de pisos salariais regionais que poderia proporcionar um ganho tanto em termos de graus de liberdade das finanças públicas como em termos de uma política salarial mais eficaz voltada para os trabalhadores da ativa apresenta-se com alto grau de descumprimento e pouco efetiva.

Rolim (2007) fez um estudo *ex-ante* a adoção do piso salarial regional no Paraná. O autor destaca que a discussão no Paraná sobre a implantação de um piso salarial regional mínimo acima do nacional em 2007. Utilizando um modelo de equilíbrio geral desenvolvido para o Paraná, os resultados apontam para forte queda do PIB real, do emprego e da competitividade do estado no curto prazo (cerca de dois anos) em decorrência de um choque de custos (folha de salários) na economia. O autor destaca que a intervenção de políticas como ocorrem muitas vezes condicionadas pelos efeitos políticos imediatos sem levar em consideração princípios fundamentais da economia, tais como: interdependência dos mercados e relação entre remuneração dos fatores de produção e produtividade.

Recentemente, o Espírito Santo passou a discutir a validade de tal política salarial e seus possíveis impactos sobre sua economia, particularmente sobre o mercado de trabalho. Apesar da grande diversidade de variáveis analisadas nos trabalhos acima citados, estudos sobre os impactos da adoção de um piso salarial regional é pouco discutida na literatura brasileira.

3. METODOLOGIA

Modelos de Equilíbrio Geral (MEG) são instrumentos úteis para compreender aspectos relevantes de todos os setores da economia, pois permitem avaliar questões como formação de preços, alocação de recursos, determinação do produto, geração e distribuição de renda, consumo e ações do governo. Esses modelos utilizam técnicas microeconômicas de otimização que determinam endogenamente os preços relativos e as quantidades produzidas na economia.

De acordo com Gurgel e Campos (2006), os MEG´s possibilitam análises mais completas do que as inferências feitas a partir de modelos de equilíbrio parcial, uma vez que esses modelos consideram que o sistema econômico são interdependentes e que os efeitos de choques agregados ou idissiocráticos e de políticas realizadas sejam sentidos em todos os setores econômicos.

Análises regionais requerem a utilização de um MEG que tenha como ponto de partida as relações interregionais e nesse caso para verificar os impactos econômicos de um aumento do piso salarial regional no Espírito Santo o modelo denominado TERM-BR se adéqua ao objetivo da pesquisa, visto que se trata de um modelo multirregional estático do tipo *bottom-up*. Assim, esse modelo

permite a realização de análises decorrentes do aumento do piso e seus impactos sobre a economia, sem perder os detalhes regionais e setoriais.

Diversos trabalhos realizados no Brasil têm utilizados uma adaptação do modelo TERM[1] para analisar impactos regionais. Dentre eles, podem-se citar Santos (2006), Fachinello (2008), Domingues, Magalhães e Faria (2009) e Pavão (2009).

O TERM-BR consiste em um modelo do tipo Johansen, em que as estruturas matemáticas são representadas por um conjunto de equações linearizadas e as soluções são obtidas na forma de taxas de crescimento (variação percentual). A preferência pelo modelo TERM ocorre, pois demanda uma menor quantidade de dados devido às hipóteses facilitadoras, tais como a combinação única de origens para todos os usuários de um determinado produto em uma região.

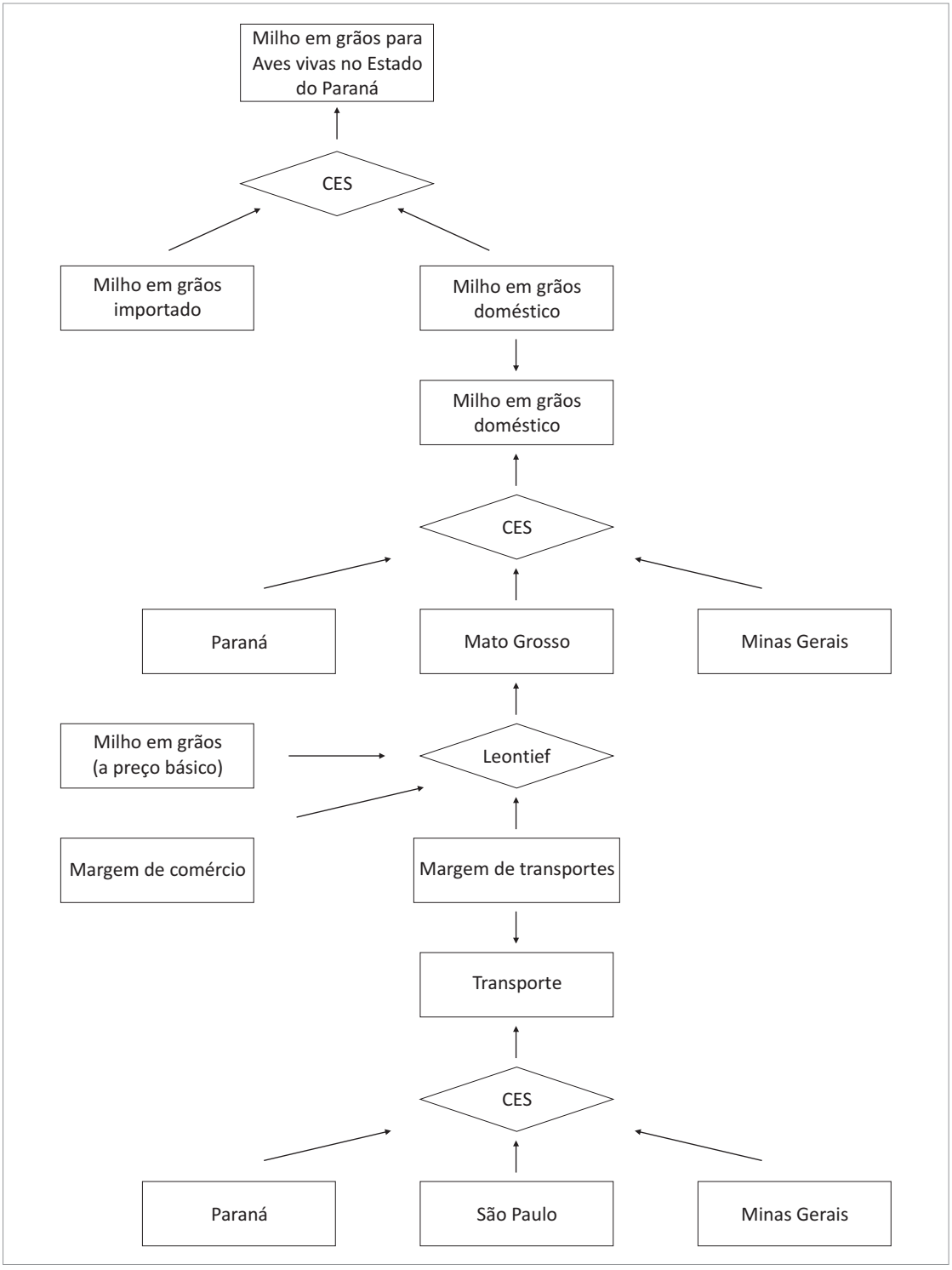
As características do modelo TERM encontram-se no trabalho de Horridge, Madden e Wittwer (2005), e as modificações realizadas para criar o TERM-BR podem ser encontradas nos trabalhos de Santos (2006) e Fachinello (2008).

Todavia, convém ressaltar algumas importantes características do modelo utilizado. O diagrama apresentado pela Figura 1 descreve quatro níveis fundamentais para a escolha da origem do produto a ser consumido, indicando várias possibilidades de substituição que são permitidas pelo modelo. Embora o exemplo contemple apenas a demanda por milho em grãos usado pela indústria de aves vivas no estado do Paraná, o mesmo aplica-se para outras *commodities*, usuários e regiões.

Por meio de uma função CES captam-se as diversas regiões de origem. A elasticidade de substituição entre as origens domésticas pode variar de zero, como nos setores de serviços e de construção civil, a 7,6 para os setores de carne.

[1] *The Enormous Regional Model* [Horridge, Madden e Wittwer (2005)], denominado TERM consiste num modelo aplicado de equilíbrio geral inter-regional estático, do tipo *bottom-up*.

Figura 1 - Esquema de origem de fluxo para atendimento da demanda no TERM-BR



Fonte: Adaptado de Horridge, Madden e Wittwer (2005, p. 292).

O próximo nível mostra como a entrega de milho em grãos, de origem do Mato Grosso, por exemplo, é uma composição Leontief entre o milho em grãos a preço básico e os bens margens (comércio e transportes utilizados na comercialização). A parte de cada margem no preço de entrega é

específica para cada combinação particular de origens, destinos, commodities e fonte. Por exemplo, espera-se que o custo de transporte seja mais elevado de maneira a compor parte das ligações comerciais que são separadamente distantes, ou para bens pesados ou vultuosos.

Por último, a Figura 1 mostra o mecanismo de origem da margem transporte, nota-se que as margens podem ser produzidas em diferentes regiões. A taxa de substituição entre as regiões produtoras de margens corresponde a 1,0 neste modelo. Neste caso, a participação de uma região produtora de margens para um destino deve ser a mesma para todos os produtos.

Quando a opção do usuário é sobre produtos importados, no primeiro nível apresentado, apesar de não aparecer na Figura 1, um sistema paralelo de origens é modelado localizando o porto de entrada ao invés da região de produção. Dessa forma, finaliza-se toda a estrutura de origem dos produtos demandados pelos diversos usuários do sistema.

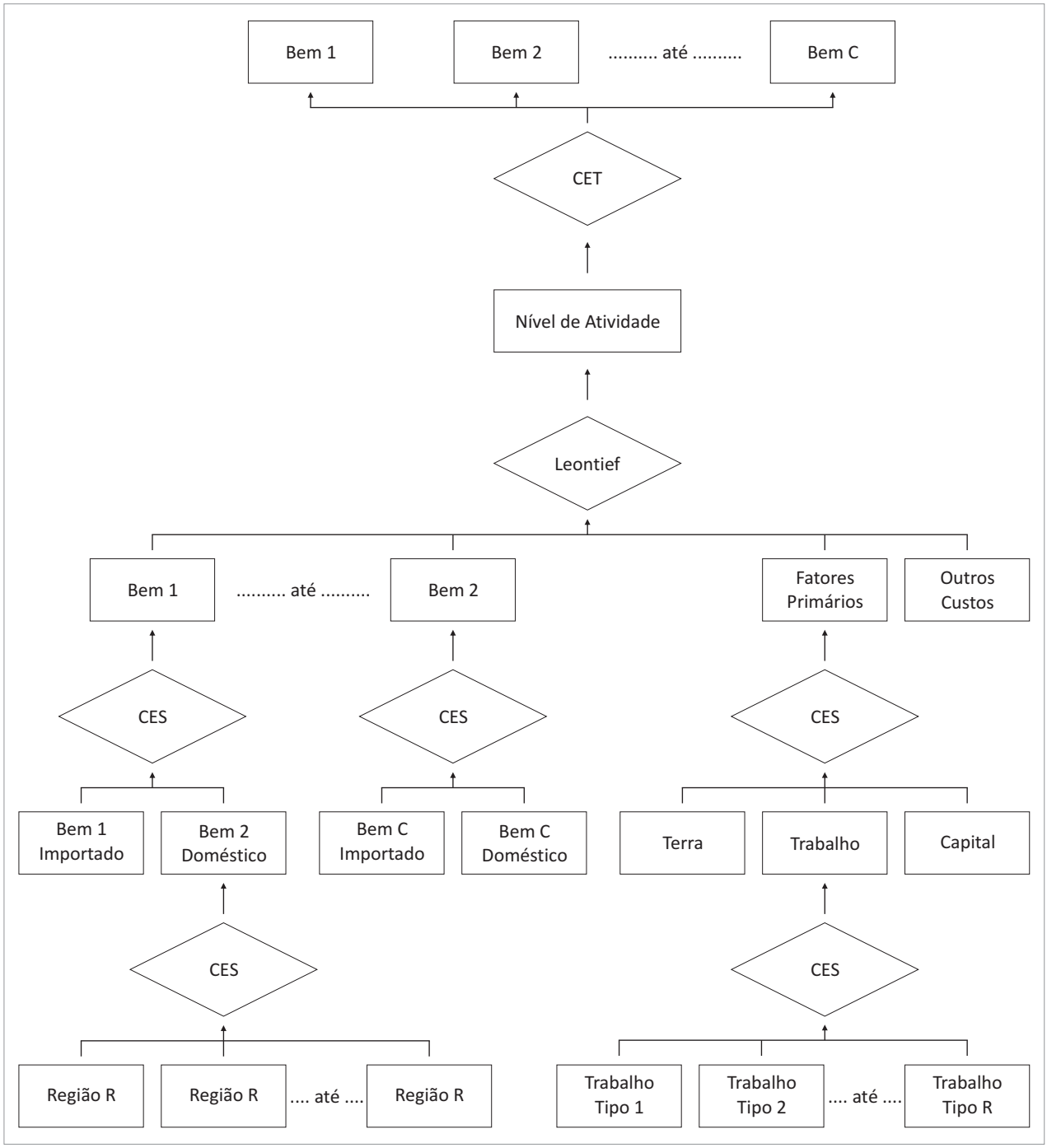
Resta apenas analisar a estrutura de produção do modelo TERM-BR (2), criada com a intenção de otimizar diversos níveis do processo produtivo. A escolha do bem a ser produzido ocorre por meio de uma função de elasticidade constante de transformação (CET), seu sinal é oposto a CES, pois induz a transformação em favor do bem que tiver seu preço relativo aumentado. Ainda na produção é utilizada uma função Leontief (proporções fixas) para combinar as quantidades necessárias de bens intermediários, fatores primários e outros custos, como os impostos sobre a produção. As demais escolhas a serem realizadas pelas firmas ocorrem por meio de uma função CES.

No topo da 2, usando uma função CET, por meio de uma elasticidade de transformação, a firma é capaz de optar pela produção do bem cujo preço relativo está aumentando, dessa forma pode ocorrer migração de culturas e produtos correlatos.

Após escolher o bem a ser produzido pela firma, esta utiliza uma função Leontief para determinar a quantidade de cada insumo, os fatores primários e outros custos que serão gastos na produção do bem escolhido.

Ao escolher os insumos a firma pode optar por aqueles de origem importada ou doméstica. Apesar das mercadorias importadas terem uma única origem, o resto do mundo, quando chegam aos portos brasileiros elas sofrem o mesmo processo que os bens domésticos, isto é, a região de origem passa a ser o estado onde está localizado o porto que recebeu as mercadorias. Dessa forma, a elasticidade de Armington escolhe a parte de bens domésticos importados. Depois, o estado de origem desses bens é escolhido pela elasticidade de substituição entre origens domésticas que é responsável por determinar a origem regional do insumo. No caso de produtos importados, isso significa que ele foi importado por um porto localizado na região de origem, apesar de não aparecer na Figura 2. Nesse sentido a elasticidade de substituição entre origens atua de forma similar tanto para bens domésticos como para importados.

Figura 2 - Estrutura de produção no TERM-BR



Fonte: Adaptado a partir de Pambudi (2005, p. 29)

Uma função CES também é formada para escolher a proporção de fatores primários a serem utilizados. Neste caso a elasticidade de substituição entre os fatores primários é responsável pelas escolhas entre terra, capital e trabalho.

Av. Marechal Mascarenhas de Moraes, 2.524
Jesus de Nazareth - Vitória - ES
CEP 29052-015
Tel.: (0XX27) 3324-3888

A calibragem, procedimento que envolve a escolha dos valores dos parâmetros, não pode ser deduzida das informações das matrizes, como as elasticidades. Para a elasticidade de Armington foram utilizadas as 28 elasticidades estimadas por Tourinho, Kume e Pedroso (2003) para o Brasil, assim como estimativas disponíveis na base de dados do GTAP (DIMARANAN, 2006), já que estas não existem para esses setores no país. Para a elasticidade de substituição entre origens domésticas, foi utilizado o valor de 1 para todos os produtos. Para a elasticidade de substituição entre origens de margens foi utilizado o valor de 1 (Cobb-Douglas), para margens de comércio e transporte. Tanto para a elasticidade de transformação, como para a elasticidade de substituição entre fatores primários foi utilizado o valor de 0,5 para todos os setores e fatores, estimativa padrão adotado nos modelos australianos por ausência de estimativas específicas. A elasticidade de substituição entre tipo de ocupação é considerada baixa, utilizando-se uma elasticidade de 0,2 para cada setor de atividade. As elasticidades de demanda por exportações foram extraídas da base de dados do GTAP. Para as elasticidades de dispêndio das famílias, utilizaram-se os 11 parâmetros estimados em Hoffmann (2000), e nos demais produtos as elasticidades disponíveis na base de dados do GTAP. O parâmetro de FRISCH adotado foi de -2,3235. Já os dados de população em cada unidade da Federação no ano de 2001 foram obtidos das Contas Regionais do Brasil (IBGE, 2004).

As famílias maximizam suas utilidades, usando funções do tipo Klein-Rubin - também conhecida como Stone-Geary. Essas funções permitem que os bens demandados sejam desagregados entre bens de subsistência e bens de luxo. A partir da maximização desta função utilidade é então gerado um sistema de equações de demanda denominado Sistema Linear de Dispêndio. Nele, cada bem é descrito como uma função linear do dispêndio total e dos preços de todos os bens, sendo as equações que o compõem homogêneas de grau zero em preço e renda (SANTOS, 2006).

O modelo é implementado para as 27 regiões do país (26 estados e o Distrito Federal). Porém, em razão da enorme quantidade de dados gerados, os resultados serão apresentados apenas para o Espírito Santo, Bahia, Rio de Janeiro e Minas Gerais.

Quanto às atividades produtivas do modelo, a agregação realizada na base de dados permite observar, separadamente, 42 atividades econômicas e 52 produtos. Porém, serão analisados no texto apenas os setores mais relevantes para o Espírito Santo e que apresentaram as maiores variações percentuais.

3.1. Comportamento do Mercado de Trabalho

Os modelos de equilíbrio geral ajustam o mercado de trabalho a partir das funções de demanda e oferta por trabalho. Porém, com base na teoria microeconômica tradicional, a condição de primeira ordem para a maximização dos lucros é que a derivada da função lucro das empresas, com relação à quantidade demandada de cada fator, deve ser igual ao preço dos fatores. Dessa forma, em um mercado onde somente esses dois fatores determinam o equilíbrio não haveria desemprego involuntário.

Todavia, esse resultado não reflete o equilíbrio do mercado de trabalho da maioria dos países, de modo que neste trabalho será utilizada a hipótese de rigidez no processo de formação dos salários sugerida por Barros et al. (2001). Em termos operacionais equivale a incorporar uma regra de fixação dos salários nominais tornando essa variável exógena. Assim, a demanda por trabalho torna-se endógena e a oferta exógena, sendo que a diferença entre elas determina o desemprego, de modo que todos os ajustes no mercado de trabalho seriam feitos via nível de emprego.

Porém, Cacciamali (2005) argumenta que essa redução depende positivamente do valor da elasticidade emprego-salário da curva de demanda de trabalho, pois quanto mais elástico for o perfil da curva de demanda de trabalho, maior será a perda de empregos em virtude de um aumento exógeno de salário.

No mais, o índice de preço utilizado foi o Laspeyres, que é uma relação entre o custo de aquisição de uma determinada cesta de mercadorias no período t e o custo de aquisição desta mesma cesta no período-base, sendo a cesta de mercadorias definida no período-base. As dez classes de renda estabelecidas, conforme apresentado em Santos (2006), foram baseadas em definições da POF, de tal forma que POF[1] representa a classe de menor renda e POF [10] a classe de maior renda[2]. Os índices de preços ao consumidor, por classe de renda e por região, foram calculados tendo como fator de ponderação as parcelas de cada bem no consumo por classe de renda e região. Os dados para determinação destas parcelas são oriundos da POF 1995-1996 (IBGE, 1998).

A POF é uma pesquisa que visa mensurar as estruturas de consumo, dos gastos e dos rendimentos das famílias e possibilita traçar um perfil das condições de vida da população brasileira a partir da análise de seus orçamentos domésticos. A abrangência geográfica da pesquisa compreendeu domicílios particulares permanentes, localizados em perímetro urbano, das regiões metropolitanas de Belém, Fortaleza, Recife, Salvador, Belo Horizonte, Rio de Janeiro, São Paulo, Curitiba e Porto Alegre, além de Brasília – DF – e o município de Goiânia. Vale ressaltar que Belo Horizonte serviu de referência para Minas Gerais e Espírito Santo.

3.2. Fechamento do Modelo

Apesar de os modelos de equilíbrio geral serem microeconômicos, fundamentados pela teoria Walrasiana[4], o seu nível de consistência interna faz com que haja necessidade de equilíbrio entre os fluxos agregados da economia. A forma como ocorre o equilíbrio macroeconômico depende das diferentes correntes teóricas e é determinado pelos fechamentos dos modelos de equilíbrio geral.

O fechamento também está associado com o horizonte temporal simulado, podendo ser de curto ou longo prazo. De forma geral, os salários reais e o estoque de capital são considerados fixos no curto

[2] POF[1] de 0 a 2 salários mínimos; POF[2] de mais de 2 a 3 salários mínimos; POF[3] de mais de 3 a 5 salários mínimos; POF[4] mais de 5 a 6 salários mínimos; POF[5] de mais de 6 a 8 salários mínimos; POF[6] de mais de 8 a 10 salários mínimos; POF[7] de mais de 10 a 15 salários mínimos; POF[8] de mais de 15 a 20 salários mínimos; POF[9] de mais de 20 a 30 salários mínimos; POF[10] acima de 30 salários mínimos.

[3] A Lei de Walras estabelece que se em uma economia com n + 1 mercados, n estiverem em equilíbrio, então o n + 1 ésimo também estará.

Av. Marechal Mascarenhas de Moraes, 2.524
Jesus de Nazareth - Vitória - ES
CEP 29052-015
Tel.: (0XX27) 3324-3888

prazo, enquanto no longo prazo ambos são endógenos, sendo que o estoque de capital tende a se mover para os setores e regiões mais atrativas, refletindo a capacidade de investimento na economia ao longo do tempo.

Neste trabalho serão apresentados dois cenários, um de curto e outro de longo prazo, simulando o aumento de 10% no salário dos trabalhadores do Espírito Santo que ganham até dois salários mínimos. A opção pelo choque nesta categoria ocorre devido ao efeito farol, ou seja, o aumento do salário mínimo sinaliza um aumento nos demais salários, sendo maior quanto mais próximo estiver do salário mínimo.

As principais características do fechamento macroeconômico no curto prazo são: taxa de câmbio nominal exógena, atuando como *numeraire* e balança comercial endógena; população e oferta de trabalho nacional são fixas e salários reais se ajustam endogenamente; consumo real do governo é deixado exógeno, enquanto o consumo real das famílias é endógeno em nível nacional e regional; o estoque de capital e de terra em toda indústria e região são exógenos, assim como o investimento nacional. O preço do salário é endógeno, exceto o salário da ocupação que ganha até 2 salários mínimos no Espírito Santo.

Em relação ao fechamento de longo prazo, as principais hipóteses de fechamento consideradas foram:

- Os estoques de capital e o investimento em cada indústria e região foram determinados endogenamente, deslocando-se para as regiões mais atrativas. Com isso, as taxas de retorno acabam convergindo aos seus valores iniciais, ou seja, no longo prazo são fixas.

- A população e a oferta de trabalho agregada são exógenas ao modelo, enquanto o preço do salário endógeno, exceto para os trabalhadores do Espírito Santo que ganho até dois salários mínimos. A variação no salário real faz com que a oferta de trabalho (endógena) se desloque entre diferentes setores e regiões.

- Para simplificar, o consumo do governo é exógeno, visto não ser o foco do trabalho. O consumo real das famílias é endógeno, e se ajusta com o investimento para manter a razão entre Balança Comercial e PIB exógena. Esta é uma visão consistente com o fato de que eventuais déficits comerciais não podem ser financiados indefinidamente pelo exterior (SANTOS, 2006).

- Por fim, o *numéraire* será o Índice de Preços ao Consumidor - IPC agregado, de forma a facilitar as interpretações dos resultados, uma vez que todos os preços serão expressos em função do IPC.

4. RESULTADOS DAS SIMULAÇÕES

Supondo um aumento de 10% no salário mínimo, isso representará para o Espírito Santo um aumento nominal médio nos salários de 1,51% no curto prazo (CP). Todavia, devido ao aumento no Índice de Preços ao Consumidor (IPC) de 0,61%, o salário médio real aumentará apenas 0,9% (Tabela 1). No curto prazo, enquanto o Espírito Santo tem um aumento no salário, os demais estados vizinhos amargam uma redução. Contudo, no longo prazo, observa-se o contrário, uma redução no salário tanto real quanto nominal no Espírito Santo, enquanto que os Estados da Bahia e de Minas Gerais apresentam um aumento relativo no salário.

Tabela 1 - Efeitos do aumento do salário mínimo sobre o salário (em %)

Estados	Salário Médio Real		Salário Médio Nominal	
	CP	LP	CP	LP
Bahia	-0,021	0,007	-0,012	0,009
Minas Gerais	-0,021	0,005	-0,045	0,005
Espírito Santo	0,899	-0,312	1,51	-0,35
Rio de Janeiro	-0,021	-0,009	-0,048	-0,009

Fonte: Dados da pesquisa.
Elaboração própria.

A análise dos dados macroeconômicos confirma a idéia de que um aumento no salário nominal pode no longo prazo gerar redução real no salário. Na Tabela 2 é possível verificar os efeitos deste aumento no salário sobre os principais agregados macroeconômicos para o Espírito Santo, bem como nos estados que fazem divisa, tanto no curto como no longo prazo.

O impacto do aumento no salário mínimo afeta tanto a demanda como a oferta de produtos. Pelo lado da demanda, ao aumentar, diretamente, a renda das famílias que ganham até dois salários mínimos, observa-se um aumento do consumo no curto prazo, o que contribui para alavancar os investimentos. No entanto, esta política representa custos para o setor produtivo, tornando os produtos capixabas relativamente mais caros que nos demais estados e no resto do mundo. Logo, aumento no poder de compra e redução na competitividade e por conseqüência na oferta provoca aumento das importações e redução das exportações, além do aumento no índice de preços ao consumidor (IPC). O que se observa é que mesmo no curto prazo é possível verificar uma ligeira redução no Produto Interno Bruto (PIB) estadual.

Se no curto prazo ainda pode haver dúvidas quando a eficácia da política salarial, no longo prazo constatam-se seus efeitos colaterais. Além de reduzir o PIB, o consumo real das famílias, a quantidade de empregos e o investimento real, observa-se redução do salário médio real da economia capixaba. Os principais beneficiados com está política serão os estados da Bahia, em percentual, e Minas Gerais em valores absolutos.

Tabela 2 - Efeitos do aumento do salário mínimo sobre os principais agregados macroeconômicos (em %)

Resultados obtidos	Bahia		Minas Gerais		Espírito Santo		Rio de Janeiro	
	CP	LP	CP	LP	CP	LP	CP	LP
Indicadores Agregados								
PIB real	0,025	0,013	-0,004	0,011	-0,071	-0,302	-0,003	-0,004
Demanda Agregada								
Consumo real das famílias	0,027	0,025	-0,023	0,021	0,622	-0,613	-0,024	-0,006
Investimento Real	0,109	0,012	-0,12	0,009	1,447	-0,273	-0,047	-0,005
Volume de exportação	0,002	-0,009	0,029	-0,001	-1,1	0,438	0,059	0,012
Volume de importação	0,017	0,017	-0,026	0,013	0,435	-0,381	-0,02	-0,005
Mercado de trabalho								
Emprego	0,047	0,011	-0,002	0,009	-0,277	-0,308	-0,003	-0,004
Salário Real médio	-0,021	0,007	-0,021	0,005	0,899	-0,312	-0,021	-0,009
Preços								
Índice de preços ao consumidor	0,009	0,002	-0,025	0,001	0,611	-0,037	-0,027	0,000

Fonte: Dados da pesquisa.
Elaboração própria.

Com a finalidade de compreender as variáveis envolvidas nos resultados macroeconômicos obtidos é interessante analisar com cuidado os componentes afetados tanto pelo lado da demanda, que geram um resultado positivo para a economia, quanto pelo lado da oferta, que em geral será negativo.

Iniciando pelo lado da demanda, a primeira variável a ser afetada é o consumo das famílias. Analisando a Tabela 3, observa-se que o Estado mais beneficiado foi a Bahia, pois obtém resultados positivos tanto no curto como no longo prazo. Por outro lado, o consumo das famílias no Rio de Janeiro tende a reduzir em ambos os períodos analisados. No Espírito Santo o aumento no salário mínimo gera impactos positivos apenas no curto prazo, enquanto que em Minas Gerais observa-se o contrário, o resultado é positivo no longo prazo.

Com o aumento do salário mínimo, as famílias capixabas irão aumentar os seus gastos com automóveis, materiais elétricos (eletrodomésticos), equipamentos eletrônicos (televisão, computadores...), instituições financeiras e móveis. Vale notar que mesmo sendo o choque dado em famílias que ganham até 2 salários mínimos, não se observa um aumento considerável nos gastos com alimentos e vestuários, mesmo havendo distinção no modelo entre bens de luxo e de subsistência.

Tabela 3 - Efeitos do aumento do salário mínimo sobre a demanda das famílias (em %)

Setores / Estados	Composição (%) dos gastos das famílias	Bahia		Minas Gerais		Espírito Santo		Rio de Janeiro	
		CP	LP	CP	LP	CP	LP	CP	LP
Outros produtos agropecuários	6,5	0,013	0,01	-0,028	0,008	0,247	-0,715	-0,052	-0,028
Material elétrico	1,6	0,045	0,037	-0,04	0,03	1,192	-0,834	-0,042	-0,006
Equipamento eletrônico	1,9	0,044	0,037	-0,042	0,03	1,174	-0,841	-0,044	-0,007
Automóveis	3,4	0,055	0,042	-0,051	0,033	1,352	-0,943	-0,051	-0,008
Madeira e mobilhados	1,2	0,051	0,039	-0,04	0,031	1,006	-0,918	-0,045	-0,012
Papel e gráfica	1,1	0,046	0,045	-0,046	0,036	1,219	-0,791	-0,046	-0,007
Farmácia e perfumaria	3,6	0,027	0,018	-0,017	0,014	0,577	-0,402	-0,018	-0,003
Artigos de vestuário	2,5	0,032	0,025	-0,021	0,018	0,585	-0,404	-0,021	-0,004
Beneficiamento vegetal	3	0,005	0,003	-0,006	0,002	0,103	-0,111	-0,006	-0,002
Abate animal	4,4	0,013	0,008	-0,018	0,003	0,33	-0,295	-0,018	-0,008
Indústria de laticínio	1,5	0,014	0,008	-0,018	0,004	0,367	-0,324	-0,019	-0,011
Outros produtos alimentares	4,9	0,02	0,014	-0,018	0,011	0,455	-0,35	-0,019	-0,005
Serviços ind. de utilidade pública	3,6	0,035	0,04	-0,032	0,039	0,754	-0,731	-0,026	-0,004
Comércio	6,2	0,052	0,039	-0,032	0,032	0,926	-0,823	-0,032	-0,006
Transportes	4	0,033	0,027	-0,026	0,021	0,716	-0,477	-0,025	-0,004
Comunicação	4,2	0,029	0,044	-0,021	0,035	0,766	-0,785	-0,029	-0,006
Instituições financeiras	3,2	0,057	0,043	-0,029	0,034	1,17	-0,669	-0,028	-0,006
Serviços às famílias	14,6	0,035	0,024	-0,023	0,019	0,59	-0,648	-0,024	-0,006
Aluguéis de imóveis	17,9	0	0,025	-0,001	0,022	0,046	-0,508	0	-0,001
Serviços não mercantis	2,1	0,041	0,053	-0,034	0,035	0,555	-0,591	-0,026	-0,004

Fonte: Dados da pesquisa.
Elaboração própria.

Apesar de haver alguns indicadores positivos pelo lado da demanda no curto prazo, como aumento do consumo das famílias capixabas, o aumento do salário mínimo representa um aumento nos custos de produção, o que desloca a curva de oferta para a esquerda causando redução na quantidade produzida, redução na quantidade de empregos e aumento nos preços.

O aumento no custo de produção é maior para os setores cujos custos com mão-de-obra de até dois salários mínimos é expressivos no custo total da produção. Portanto, de acordo com a MIP de 2001, era de se esperar que os setores mais atingidos no Espírito Santo fossem a Agropecuária, o Serviço prestado às famílias e o Comércio. De acordo com Guerreiro (2000), no Brasil, em 1997, 26% das empresas informais pertenciam ao setor de comércio. Corroborando com essa informação o Dieese (2009) afirma que em 2008 o percentual de empregos sem carteira assinada no comércio chegou a 21,5% no Estado de São Paulo. Como a remuneração no emprego informal é influenciada pelo aumento no salário mínimo (efeito farol), acredita-se que os resultados obtidos neste trabalho sejam subestimados para os setores com grande percentual de emprego informal, uma vez que este não é computado no cálculo da MIP.

Os setores que apresentaram maiores aumentos nos custos de produção no curto prazo foram Construção Civil (6,2%), Alugueis de Imóveis (2,94%), Serviços Prestados às Famílias (1,28%), Comunicação (1,15%) e Agropecuária (1,02%), conforme pode ser visualizado na Tabela 4.

Ressalta-se que estes setores possuem características locais e a importação é inelástica em relação ao preço. Destaca-se, ainda, que o aumento nos custos do setor de Aluguel de imóveis ocorre, pois mais de 70% dos seus custos provém do setor de Construção Civil.

Convém ainda ressaltar que os setores relacionados com a Agropecuária e Prestação de Serviços às Famílias terão um aumento no custo irreversível, mesmo no longo prazo. Nenhum setor importante para a economia capixaba apresenta redução nos custos no curto e no longo prazo.

Tabela 4 - Efeitos do aumento do salário mínimo sobre o custo de produção, sem considerar os impostos (em %)

Custo de produção sem impostos / Estados	Composição (%) da produção BR	Composição (%) da produção ES	Bahia		Minas Gerais		Espírito Santo		Rio de Janeiro	
			CP	LP	CP	LP	CP	LP	CP	LP
Agropecuária	6,8	13,1	0,014	0,013	0,01	0,015	1,019	0,867	0,038	0,028
Extração mineral	0,5	4,9	-0,001	0	-0,017	-0,003	0,293	-0,169	-0,019	-0,007
Mineral não metálico	1,2	4	0,023	0	-0,003	-0,005	0,226	-0,203	-0,006	-0,009
Siderurgia	1,9	6,7	0,025	0	0,003	-0,003	0,028	-0,123	0,003	-0,002
Papel e Gráfica	1,9	2,2	0,008	0	-0,02	-0,002	0,242	-0,294	-0,02	-0,003
Refino de petróleo	5,5	0,5	-0,013	-0,001	-0,002	-0,004	-0,528	-0,088	-0,013	-0,005
Artigos de vestuário	0,9	1,1	-0,004	0	-0,028	0	0,476	-0,378	-0,029	-0,003
Beneficiamento vegetal	1,3	1,1	0,006	0,012	0,002	0,016	0,528	0,349	0,017	0,036
Abate animal	1,7	1,1	0,007	0,011	0,014	0,03	0,382	0,232	0,024	0,044
Outros prod. alimentares	2	1,2	-0,001	0,005	-0,012	0,006	0,3	0,024	-0,007	0,012
Indústrias diversas	0,6	1,4	0,025	0	-0,005	-0,002	0,233	-0,095	-0,004	-0,006
SIUP	3,5	4,9	0,026	0,001	-0,052	-0,004	0,988	-0,377	-0,052	-0,007
Construção civil	7,5	9	0,545	0,001	-0,318	-0,006	6,207	-0,2	-0,223	-0,01
Comércio	7,7	9,2	-0,002	0,002	-0,032	0	0,768	-0,222	-0,034	-0,006
Transportes	3,6	4,9	-0,003	0,001	-0,024	-0,001	0,43	-0,358	-0,027	-0,006
Comunicação	2,4	2,1	0,043	0	-0,048	-0,002	1,155	-0,35	-0,038	-0,006
Instituição financeira	4,6	2,9	0,004	0,003	-0,04	0,001	0,587	-0,71	-0,041	-0,007
Serviços às famílias	5,2	4,2	0	0,005	-0,031	0,003	1,277	0,17	-0,028	-0,002
Serviços às empresas	3,1	2,5	0,004	0,003	-0,027	0	0,471	-0,625	-0,027	-0,007
Aluguéis de imóveis	6,1	4,4	0,14	0,001	-0,091	-0,009	2,936	-0,176	-0,074	-0,011
Administração pública	11,2	11,5	-0,005	0,006	-0,039	0,003	0,558	-1,067	-0,04	-0,007

Fonte: Dados da pesquisa.
Elaboração própria.

A variação na demanda das famílias juntamente com a variação no custo de produção irá determinar o preço e o nível de atividade de cada setor. Outro fator importante neste caso consiste na elasticidade de substituição e importação dos produtos. Quanto mais inelástico for o bem, maior a possibilidade de o setor repassar os custos para os consumidores e, portanto menos afetado será seu nível de atividade. Além disso, a elasticidade renda neste estudo é muito importante, pois como o choque afeta diretamente a renda, as famílias tendem a aumentar o consumo dos bens que apresentam maior elasticidade em relação à renda.

Observa-se na Tabela 5 que, em geral, o aumento da demanda não compensa o aumento no custo de produção, nem no curto prazo. Os poucos setores que aumentaram a produção tiveram uma redução na receita total, visto que a variação no custo foi superior ao aumento da produção.

Outro ponto a ser observado é a importância de cada setor para a economia capixaba. Uma redução percentual pequena em setores importantes pode ter repercussão maior que aumentos percentuais elevados em setores com pouca ou nenhuma expressão no cenário econômico capixaba.

Portanto, vale ressaltar que em 2001, os principais setores produtivos eram a indústria agropecuária, com 13,1% do total em valores produzido no Estado, Comércio (9,2%), Construção Civil (9,0%), Siderurgia (6,7%), Extração mineral (5%), Transportes (4,9%), Alugueis de imóveis (4,4%), Minerais não metálicos (4%) e Instituições financeiras (2,9%). Na Tabela 5 é possível visualizar a variação na produção decorrente do aumento do salário mínimo. Em geral, a produção tende a cair no Espírito Santo e aumentar nos estados vizinhos. Como o custo de produção no estado torna-se relativamente superior, empresas tendem a migrar para os estados mais próximos.

A redução na produção provocará redução na demanda por mão-de-obra, principalmente, mão-de-obra pouco qualificada, visto que ficou relativamente mais cara que as demais ocupações. De forma geral, observa-se uma redução de aproximadamente 3% na demanda por trabalhadores que ganham até dois salários mínimos no Espírito Santo. Na Tabela 6 é possível visualizar o impacto dessa demanda por setor. Os setores que apresentaram um índice maior de desemprego de acordo com o modelo proposto foram a agropecuária e beneficiamento vegetal. Isso indica que o interior do Estado irá ser mais prejudicado que a região metropolitana, todavia, para uma análise mais minuciosa dos efeitos nas diversas regiões do Espírito Santo seria de imensurável relevância uma matriz de insumo produto estadual.

Tabela 5 - Efeitos do aumento do salário mínimo sobre a produção total das indústrias (em %)

Produção total das indústrias / Estados	Composição (%) da produção BR	Composição (%) da produção ES	Bahia		Minas Gerais		Espírito Santo		Rio de Janeiro	
			CP	LP	CP	LP	CP	LP	CP	LP
Agropecuária	6,8	13,1	0,016	0,022	0,03	0,03	-1,284	-1,227	0,048	0,05
Extração mineral	0,5	4,9	0,003	0,007	0,018	0,023	-0,759	0,476	0,019	0,028
Mineral não metálico	1,2	4	0,02	-0,011	0,018	-0,02	-0,333	0,367	0,015	-0,031
Siderurgia	1,9	6,7	0,006	-0,001	0,006	-0,008	-0,096	0,413	0,005	-0,013
Papel e Gráfica	1,9	2,2	0,013	0,007	0,009	0,003	-0,297	0,24	0,01	-0,005
Refino de petróleo	5,5	0,5	-0,001	0,007	0,001	0,009	-0,071	-0,14	0,001	-0,001
Artigos de vestuário	0,9	1,1	0,015	0,003	-0,002	0,007	-0,007	0,013	-0,001	-0,009
Beneficiamento vegetal	1,3	1,1	-0,018	-0,004	0,002	-0,005	-0,972	-0,63	-0,034	-0,06
Abate animal	1,7	1,1	-0,001	0,024	-0,021	-0,021	-0,656	-0,638	-0,059	-0,071
Outros prod. alimentares	2	1,2	-0,002	0,012	0,003	0,005	-0,797	-0,513	-0,004	-0,025
Indústrias diversas	0,6	1,4	0,021	-0,012	0,017	0	-0,521	0,092	0,019	-0,01
SIUP	3,5	4,9	0,015	0,02	-0,011	0,02	0,208	-0,314	-0,008	-0,006
Construção civil	7,5	9	0,122	0,004	-0,066	0,001	1,232	-0,201	-0,044	-0,004
Comércio	7,7	9,2	0,019	0,019	0,003	0,008	-0,299	-0,24	0,001	-0,011
Transportes	3,6	4,9	0,023	0,018	0,009	0,008	-0,345	0,086	0,003	0,001
Comunicação	2,4	2,1	0,023	0,033	-0,007	0,021	0,329	-0,454	-0,001	-0,004
Instituição financeira	4,6	2,9	0,027	0,021	-0,002	0,014	0,109	-0,21	-0,001	-0,005
Serviços às famílias	5,2	4,2	0,032	0,02	-0,014	0,016	0,386	-0,572	0,003	-0,021
Serviços às empresas	3,1	2,5	0,014	0,007	0,018	0,01	-0,396	0,256	0,021	0,005
Aluguéis de imóveis	6,1	4,4	0,001	0,025	0	0,021	0,023	-0,442	0	-0,004

Fonte: Dados da pesquisa.
Elaboração própria.

Av. Marechal Mascarenhas de Moraes, 2.524
Jesus de Nazareth - Vitória - ES
CEP 29052-015
Tel.: (0XX27) 3324-3888

Vale ressaltar, que dos setores mais importantes para a economia capixaba o único que conseguiu reverter essa recessão foi o setor de Construção civil que teve um aumento de 4,5% com este tipo de ocupação. Todavia, em equilíbrio geral é fácil visualizar uma explicação para esse fato. Isso ocorre devido a dois fatores, primeiro por ser um bem elástico, ou seja, um aumento na renda gera um aumento ainda maior na demanda por imóveis, segundo devido à impossibilidade de importação deste bem. Esse resultado pode ser uma possível resposta para o trabalho de Foguel (1998), onde ao utilizar diferenças em diferenças obtém resultado similar para o setor de construção civil e não consegue compreender como um setor com elevado percentual de mão-de-obra com baixa qualificação apresenta resultado insignificante em relação ao aumento do salário mínimo regional.

Apesar de o trabalho desconsiderar o aumento no salário dos funcionários públicos, visto que em geral estes não recebem o salário mínimo, observa-se uma redução na demanda por funcionários públicos no Espírito Santo, a curto prazo, devido à redução do PIB e, por conseguinte, das arrecadações.

Tabela 6 - Efeitos do aumento do salário mínimo sobre a demanda por trabalhadores que ganham até dois salários mínimos (em %)

Setores	Bahia		Minas Gerais		Espírito Santo		Rio de Janeiro	
	CP	LP	CP	LP	CP	LP	CP	LP
Agropecuária	0,034	0,028	0,063	0,037	-3,835	-3,457	0,102	0,071
Extração mineral	0,005	0,005	0,034	0,021	-3,114	-1,547	0,036	0,029
Mineral não metálico	0,051	-0,014	0,046	-0,023	-2,621	-1,592	0,039	-0,03
Siderurgia	0,048	-0,005	0,047	-0,011	-2,628	-1,312	0,044	-0,009
Papel e Gráfica	0,028	0,005	0,019	0,001	-2,492	-1,696	0,022	-0,003
Refino de Petróleo	-0,016	0,003	0,033	0,004	-3,478	-1,801	0,012	0
Indústria têxtil	-0,002	0,011	0,02	0,005	-3,209	-2,345	-0,01	-0,027
Indústria de café	0,017	0,014	0,018	0	-3,854	-2,764	0,004	0,006
Beneficiamento vegetal	-0,035	-0,003	0,004	-0,005	-3,619	-2,51	-0,066	-0,049
Abate de animal	-0,002	0,022	-0,05	-0,024	-3,271	-2,614	-0,139	-0,069
Indústria de laticínio	0,005	0,024	-0,032	-0,011	-3,286	-2,629	-0,096	-0,048
Outros prod. alimentares	-0,003	0,011	0,006	0,003	-3,216	-2,481	-0,008	-0,021
SIUP	0,042	0,017	-0,029	0,016	-1,273	-2,195	-0,021	-0,005
Construção civil	0,621	0,001	-0,335	-0,005	4,502	-2,103	-0,223	-0,005
Comércio	0,022	0,019	0,003	0,007	-2,039	-2,296	0,001	-0,011
Transportes	0,023	0,018	0,009	0,008	-2,153	-2,089	0,003	0,001
Comunicação	0,068	0,03	-0,021	0,018	-0,903	-2,316	-0,002	-0,003
Instituição financeira	0,038	0,02	-0,003	0,013	-1,714	-2,326	-0,001	-0,004
Serviços às famílias	0,035	0,02	-0,016	0,016	-1,146	-2,514	0,004	-0,02
Serviços às empresas	0,02	0,006	0,026	0,008	-2,398	-1,817	0,031	0,005
Alugueis de imóveis	0,071	0,021	-0,023	0,014	-0,756	-2,154	-0,013	-0,005
Administração pública	0,001	0	0,001	0	0,112	-0,291	0,001	0
Serviços não mercantis	0,04	0,053	-0,033	0,035	-1,323	-2,561	-0,024	-0,001

Fonte: Dados da pesquisa.
Elaboração própria.

Ao analisar a variação no investimento, observa-se uma redução geral no curto prazo, exceto para os setores de produção local, como construção civil, serviços prestados para as famílias, serviços industriais de utilidade pública (SIUP), tais como fornecimento de água e energia. No longo prazo, alguns setores conseguem se recuperar, mas ainda se observa efeitos negativos nos setores que foram mais prejudicados, conforme pode ser observado na Tabela 7.

No mais, vale ressaltar que os resultados obtidos na Tabela 7 indicam que a redução do investimento no Espírito Santo é contrabalanceada por um aumento em Minas Gerais. o que sugere uma perda de competitividade em relação aos Estados vizinhos.

Tabela 7 - Efeitos do aumento do salário mínimo sobre investimento (em %)

Setores	Bahia		Minas Gerais		Espírito Santo		Rio de Janeiro	
	CP	LP	CP	LP	CP	LP	CP	LP
Agropecuária	0,028	0,026	0,061	0,036	-1,15	-0,7	0,086	0,048
Extração mineral	-0,075	0,009	0,043	0,025	-1,501	0,479	0,042	0,027
Mineral não metálico	-0,044	-0,009	0,065	-0,018	-1,293	0,259	0,052	-0,032
Siderurgia	0,014	-0,001	0,052	-0,007	-0,98	0,339	0,044	-0,013
Papel e Gráfica	-0,085	0,009	0,032	0,006	-1,405	-0,018	0,03	-0,006
Refino de Petróleo	-0,152	0,008	0,052	0,009	-2,819	-0,169	0,021	-0,001
Artigos plástico	-0,075	0,013	0,004	0,009	-1,166	-0,18	0,01	-0,008
Indústria têxtil	-0,094	0,015	0,026	0,009	-1,641	-0,255	-0,02	-0,031
Artigos de vestuário	-0,143	0,006	0,013	0,011	-0,893	-0,348	0,01	-0,01
Beneficiamento vegetal	-0,115	-0,005	-0,007	-0,006	-2,484	-0,86	-0,127	-0,071
Abate de animal	-0,195	0,026	-0,045	-0,019	-2,803	-0,727	-0,17	-0,072
Indústria de laticínio	-0,183	0,028	-0,022	-0,005	-2,781	-0,73	-0,113	-0,05
Outros prod. alimentares	-0,12	0,013	0,011	0,006	-2,156	-0,662	-0,02	-0,03
SIUP	-0,094	0,021	-0,026	0,022	-0,029	-0,526	-0,019	-0,006
Construção civil	0,502	0,005	-0,393	0,002	6,35	-0,262	-0,254	-0,004
Comércio	-0,215	0,023	0,037	0,013	-1,535	-0,32	0,028	-0,011
Transportes	-0,231	0,022	0,049	0,015	-2,022	-0,309	0,035	0,001
Comunicação	-0,075	0,035	-0,013	0,023	0,338	-0,666	0,007	-0,004
Instituição financeira	0,047	0,024	-0,02	0,017	0,526	-0,625	-0,019	-0,006
Serviços às famílias	-0,149	0,024	0,001	0,021	0,286	-0,357	0,02	-0,022
Serviços às empresas	-0,167	0,01	0,056	0,014	-1,83	-0,096	0,057	0,005
Alugueis de imóveis	-0,266	0,025	0,027	0,021	-1,095	-0,454	0,032	-0,004
Administração pública	-0,288	0,004	0,043	0,007	-2,09	-0,663	0,036	0
Serviços não mercantis	-0,231	0,057	-0,003	0,042	-1,015	-0,689	0	-0,001

Fonte: Dados da pesquisa.
Elaboração própria.

Os resultados apresentados para o Espírito Santo seguem a mesma tendência do realizado por Rolim (2007) para o Estado do Paraná. Os resultados apontam queda no PIB real, no emprego e na competitividade do estado, tanto no curto como no longo prazo.

Ao utilizar o aumento do salário mínimo como política pública sem levar em consideração outras políticas que possam estar ocorrendo concomitantemente, parece claro que o resultado sugira uma

inflação de custos. Se o aumento no salário ocorrer apenas em uma região, os mercados compostos por produtos de fácil importação perderão competitividade, agravando-se ao se tratar de *commodities*.

Uma forma de assegurar-se dos impactos econômicos do aumento do salário mínimo regional é replicar o trabalho de Foguel (1998). Neste trabalho, o autor utiliza diferença em diferença e a coorte é o ano de 1984, quando o salário mínimo unificou-se para todos os estados brasileiros. Sugere-se, para trabalhos futuros, aplicar diferença-em-diferença tendo como coorte o ano de 2000, quando o salário mínimo passou a ser instituído em cada unidade da federação.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com a análise dos dois cenários apresentados, pode-se concluir que o aumento do salário mínimo não é suficiente para gerar impactos positivos de longo prazo na economia capixaba. Quanto à distribuição de renda, o que se pode concluir é que para haver um aumento nominal de 10% no salário mínimo estima-se uma redução de aproximadamente 3% na demanda por mão-de-obra pouco qualificada. No mais, observa-se um aumento real no consumo das famílias capixabas apenas no curto prazo, visto que no longo prazo o consumo tende a contrair em virtude de uma redução no salário real.

Pela ótica do produtor, o aumento no salário mínimo corresponde a um aumento nos custos de produção e no consumo via aumento de renda. Como o custo do produto capixaba aumenta em relação aos demais estados, o que ocorre é um aumento no consumo de mercadorias de produtos provenientes de outros estados. Todavia, setores onde a importação não é possível, tais como construção civil, alugueis, serviços as famílias (restaurantes, hospedagem, salão, escolas, etc.), produtos perecíveis no setor agrícola e serviços de utilidade pública (distribuição de água e luz) são beneficiados no curto prazo por esta política, visto que ganham com o aumento no consumo e podem repassar o aumento nos custos para os consumidores.

Infelizmente, não é possível verificar os impactos nas pequenas e médias empresas, nem por região (área rural e urbana). No entanto, os resultados sugerem que setores predominantes em áreas rurais serão mais prejudicados. Isso é plausível de ocorrer, uma vez que o custo de vida nessas regiões é inferior à capital, a maior parte das empresas é de pequeno porte e o custo de um funcionário (salário mais encargos) é significativo em relação aos rendimentos. Por outro lado, na região metropolitana, os efeitos do aumento no salário mínimo é menos perceptível, uma vez que as empresas costumam pagar salários superiores ao mínimo.

Por fim, como políticas de aumento do salário mínimo costumam ocorrer concomitante a outras políticas, sugerem-se futuros trabalhos que sejam capazes de observar as diferenças no tempo entre os estados que optaram pelo salário mínimo nacional em relação as que optaram por um piso salarial regional acima do mínimo nacional.

6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BARROS, R. P., CORSEUIL, C. H., CURY, S. Salário mínimo e pobreza no Brasil: estimativas que consideram efeitos de equilíbrio geral. **Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada**, texto para discussão n° 779, novembro de 2001. Disponível em http://www.ipea.org.br.

CACCIAMALI, M. C. **A Política de Salário Mínimo e a sua Influência na Distribuição de Renda**. Texto preparado para apresentação no Seminário Salário Mínimo e Desenvolvimento na UNICAMP, Campinas, 28 e 29 de Abril de 2005. Disponível em: <http://www.mte.gov.br/sal_min/textos_salario.asp>. Acesso em: 20 jul. 2010.

DIEESE. **A informalidade no comércio**. Boletim trabalho no comércio, Ano 2, nº 4, Ago. 2009.

DIMARANAN, B. V. (Ed.) **Global trade, assistance, and production: the GTAP 6 data base**. Purdue: Purdue University, Center for Global Trade Analysis, 2006. Disponível em: https://www.gtap.agecon.purdue.edu/databases/v6/v6_doco.asp. Acesso em: 20 jul. 2010.

DOMINGUES, E. P.; MAGALHÃES, A. S.; FARIA, W. R. **Infraestrutura, crescimento e desigualdade regional: uma projeção dos impactos dos investimentos do programa de aceleração do crescimento (PAC) em Minas Gerais**. Pesquisa e planejamento econômico (PPE). v. 39, n. 1. Abr. 2009.

FACHINELLO, A.L. **Avaliação do impacto econômico de possíveis surtos da gripe aviária no Brasil**: uma análise de equilíbrio geral computável. 2008. 160 p. Tese (Doutorado em Ciências) – Escola Superior de Agricultura "Luiz de Queiroz", Universidade de São Paulo, Piracicaba, 2008.

FERREIRA FILHO, J.B.S. **Uma matriz de insumo produto para o Brasil em 2001**. 2006. Comunicação pessoal.

FOGUEL, M. N. **Uma análise do efeitos do salário mínimo sobre o mercado de trabalho no Brasil**. Ipea. 1998 (TD, 564).

FOGUEL, M. N.; CORSEUIL, C. H.; BARROS, R. P; LEITE, P. **Uma avaliação dos impactos do salário mínimo sobre o nível de pobreza metropolitana no Brasil**. Rio de Janeiro: IPEA, Junho de 2000 (Texto para Discussão nº 739).

GUERREIRO, A. A. D. **O comércio nas ruas e as teorias sobre a economia informal brasileira**. Pensamento e Realidade; 2000; III; 7; 64; 213.

GURGEL, A. C., CAMPOS, A. C. **Avaliação de políticas comerciais em modelos de equilíbrio geral com pressuposições alternativas quanto aos retornos à escala**. *Estudos Econômicos*, v. 36, n. 2, 2006.

Av. Marechal Mascarenhas de Moraes, 2.524
Jesus de Nazareth - Vitória - ES
CEP 29052-015
Tel.: (0XX27) 3324-3888

HORRIDGE, M.; MADDEN, J.; WITTWER, G. **The impact of the 2002-2003 drougth on Australia**. Journal of Policy Modeling, New York, v. 27, n. 3, p. 85-308, Apr. 2005.

MOURA R. L.; NERI C. N. Impactos da nova lei de pisos salariais estaduais. Ensaios econômicos da EPGE 625, EPGE-FGV, Out 2006.

NERI, M.; GONZAGA, G.; CAMARGO, J.M. Distribuição Regional da efetividade do SM no Brasil. Rio de Janeiro: PUC, 1999 (Texto para Discussão, 397).

PAVÃO, A. P. **Impactos econômicos da introdução do milho Bt11 no Brasil**: uma abordagem de equilíbrio geral inter-regional. 2009. 110 p. Dissertação (Mestrado em Economia Aplicada).Escola Superior de Agricultura "Luiz de Queiroz", Universidade de São Paulo, Piracicaba, 2009.Disponível em: <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/11/11132/tde-09022009-163234/publico/Andressa_Pavao.pdf>.Acesso em: 16 agosto 2010.

ROLIM, C. **Impactos econômicos da adoção de um salário mínimo regional para o Estado do Paraná**. V Encontro de Economia Paranaense. Out. 2007. Curitiba/PR.

SANTOS, C.V. dos. **Política tributária, nível de atividade econômica e bem-estar**: lições de um modelo de equilíbrio geral inter-regional. 2006. 139 p. Tese (Doutorado em Economia Aplicada) - Escola Superior de Agricultura "Luiz de Queiroz", Universidade de São Paulo, Piracicaba, 2006. Disponível em: <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/11/11132/tde-10052006-152813/>. Acesso em: 4 maio 2008.

SOARES, S. **O impacto distributivo do salário mínimo: a distribuição individual dos rendimentos do trabalho**. Rio de Janeiro: Ipea, 2002 (TD, 873).

ULYSSEA, G; FOGUEL, M. **Efeitos do salário mínimo sobre o mercado de trabalho brasileiro**. Ipea, 2006. (Texto para Discussão n. 1168).

Av. Marechal Mascarenhas de Moraes, 2.524
Jesus de Nazareth - Vitória - ES
CEP 29052-015
Tel.: (0XX27) 3324-3888

Editoração
João Vitor André

Capa
Lastênio João Scopel

Bibliotecária
Andreza Ferreira Tovar

01

5

Nota Técnica nº09

. Fundo Estadual de Combate à Pobreza

GOVERNO DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
SECRETARIA DE ESTADO DE ECONOMIA E PLANEJAMENTO - SEP
INSTITUTO JONES DOS SANTOS NEVES - IJSN

NOTA TÉCNICA 09

FUNDO ESTADUAL DE COMBATE À POBREZA

Ana Paula Sampaio
Socióloga,
Coordenadora de Estudos Sociais

Roberto Paula de Freitas Campos
Economista,
Economia do Bem-Estar e
do Setor Público

Vitória I 2010

Instituto Jones dos Santos Neves
Fundo estadual de combate à pobreza. Vitória, ES, 2010.

31p., il. tab. (Nota técnica, 09)

1.Pobreza. 2.Projetos Sociais. 3.Espírito Santo(Estado). I.Sampaio, Ana Paula S. II.Campos, Roberto P. de Freitas. III.Título. IV.Série.

Sumário

1. Introdução 4

2. FECOP-ES: Estrutura Conceitual e sua Operacionalização 5

2.1. Critérios de Seleção 6

2.2. Regras de Aplicação 10

2.3. Distribuição Regional 10

2.4. Execução do Fecop 11

2.5. Breves Conclusões 16

3.Nova Estrutura Conceitual: FUNCOP 17

3.1. Critérios de Seleção 18

3.2. Critério de Distribuição 19

3.3. Transferência, Regra de Aplicação e Contrapartida 20

4. Considerações Finais 22

5. Referências Bibliográficas 23

Anexo 1 24

Anexo 2 28

Anexo 3 29

Anexo 4 31

1. INTRODUÇÃO

A Emenda nº 31[1] da Constituição Federal instituiu o Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza, composto por uma parcela do produto da arrecadação da Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira (CPMF), da adição de 5 p.p. (cinco pontos percentuais) do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) sobre produtos supérfluos e dos rendimentos com recursos das desestatizações, para vigorar até 2010. O mesmo dispositivo autorizou os estados a instituir os respectivos Fundos Estaduais compostos com recursos provenientes da adição de até 2 (dois) p.p. à tributação do Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), sobre supérfluos, e outros recursos eventuais ou que legalmente lhes sejam atribuídos. Estatuiu que os estados indicassem órgãos gestores para os respectivos fundos, contando sempre com participação da sociedade civil.

Alguns estados criaram e regulamentaram Fundos Estaduais de Combate à Pobreza, cada um definiu sua área de aplicação em consonância com a Constituição Federal e criou um Conselho para acompanhar a execução do fundo e os resultados obtidos. No Espírito Santo, a Lei Complementar **nº 336**, de **01/12/2005**, instituiu o *Fundo Estadual de Combate à Pobreza e às Desigualdades Sociais* para vigorar até o ano de 2010. O objetivo é facultar à população do Estado acesso a níveis dignos de subsistência. A Lei, no entanto, foi alterada pela Lei Complementar **nº 518**, de **21/12/2009**, que promoveu mudanças nos critérios de seleção dos municípios, de distribuição e de aplicação dos recursos.

O objetivo desta Nota Técnica é apresentar uma análise apurada dos critérios estabelecidos pela Lei Complementar nº 336 e identificar quais elementos dificultaram o sucesso de seus objetivos precípuos. Após as considerações técnicas sobre a estrutura conceitual da primeira versão do fundo, são apresentadas as modificações implementadas pela nova Lei, a nova estrutura conceitual que embasou tais mudanças e os possíveis impactos positivos na mitigação dos efeitos da pobreza nos municípios selecionados.

[1] Publicada em 14 de dezembro de 2000 (D.O.U. de 18.12.2000).

2. FECOP-ES: ESTRUTURA CONCEITUAL E SUA OPERACIONALIZAÇÃO

O Fundo Estadual de Combate à Pobreza (Fecop-ES) se diferenciava dos demais fundos estaduais do País, por ser o único que estabelecia critérios para o repasse de recursos diretamente aos municípios, em áreas específicas de aplicação[2]. Os recursos do fundo somente poderiam ser aplicados em ações suplementares de nutrição, habitação, educação, saúde, reforço da renda familiar e outros programas de relevante interesse social voltados para a melhoria da qualidade de vida dos municípios que atendessem a três critérios específicos, comentados adiante.

Para a gestão do fundo constituiu-se um **Grupo Gestor**, cuja atribuição era propor e deliberar sobre as propostas de programas e ações, **aprovar** o Plano Anual de Aplicação dos recursos do fundo e acompanhar e avaliar a execução dos programas. A **coordenação** do Grupo Gestor era de responsabilidade do Secretário de Estado de Economia e Planejamento, e a **Secretaria Executiva** exercida pelo Diretor-Presidente do Instituto Jones dos Santos Neves, que, dentre outras atribuições, tinha a função de planejar, coordenar, dirigir e supervisionar os serviços de apoio técnico e administrativo ao Grupo, coordenar o fluxo de informações e organizar a documentação a ele pertinente. Fazia parte do grupo, os secretários de Saúde; do Trabalho, Assistência e Desenvolvimento Social; da Educação; de Habitação, Saneamento e Desenvolvimento Urbano; um representante da Associação dos Municípios do Estado do Espírito Santo – Amunes (Associação dos Municípios do Estado do Espírito Santo); e quatro representantes da sociedade civil organizada, indicados pelos integrantes do Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente do Espírito Santo, Conselho Estadual de Educação, Conselho Estadual de Saúde e Conselho Estadual de Assistência Social, e nomeados pelo Governador.

No entanto, a Lei Complementar **nº 336**, que instituiu o Fecop-ES, não foi regulamentada, como previa o Art. 8º, inciso I: "praticar os atos regulamentares e regimentais que decorram das disposições desta Lei Complementar", portanto as regras do grupo gestor não foram institucionalizadas, comprometendo a operacionalização do fundo. Há registros de apenas duas reuniões, que definiram as diretrizes para destinação dos recursos de 2007.

O modelo idealizado esbarrou em obstáculos que dificultaram a ação do fundo frente aos desafios da redução da pobreza. O primeiro deles foi o pequeno valor do fundo e, portanto, seu limitado impacto, diante da insuficiência agregada de renda (IAR)[3] que se intenciona mitigar. O segundo obstáculo era decorrente da forma adotada para o repasse de recursos aos projetos municipais: convênios sob apresentação de projetos, além da aprovação prévia pelo grupo gestor. Os municípios pré-selecionados, de pequeno porte, geralmente enfrentam muitas dificuldades para apresentar projetos e burocracia em excesso para prestação de contas.

A Lei que criou o Fecop estabelecia critérios que diziam respeito à seleção.

[2] Outros fundos como os do estado do Ceará, Rio de Janeiro e Piauí mantinham a característica de fundo estadual, com a definição de áreas da política social ou regiões para as quais seriam destinados os recursos.

[3] De acordo com Barros et ali (2006), a IAR corresponde ao volume mínimo de recursos que seria necessário transferir aos pobres e extremamente pobres para que estes atinjam um nível de renda, equivalente à linha de pobreza ou de extrema pobreza.

2.1. Critérios de Seleção

a) Índice de Desenvolvimento Humano Municipal - IDH-M

O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) foi criado originalmente para medir o nível de desenvolvimento humano dos países. O objetivo é oferecer um contraponto a outro indicador, o Produto Interno Bruto (PIB) *per capita*, que considera apenas a dimensão econômica do desenvolvimento.

Além de computar o PIB *per capita*, o IDH também leva em consideração dois outros componentes: a longevidade e a educação. Para aferir a longevidade, o indicador utiliza números de expectativa de vida ao nascer. O item educação é avaliado pelo índice de analfabetismo e pela taxa de matrícula em todos os níveis de ensino. A renda é mensurada pelo PIB *per capita*, em dólar Paridade do Poder de Compra (PPC), que elimina as diferenças de custo de vida entre os países. Essas três dimensões têm a mesma importância no índice, que varia de zero a um.

A mensuração do nível de desenvolvimento humano de municípios vale-se da mesma ótica contemplada pelo IDH, ou seja, educação, longevidade e renda; porém, a composição dos indicadores utilizados é distinta do IDH nacional ou do estadual. Ainda que estes visem identificar as mesmas características, os indicadores integrantes do IDH municipal (IDH-M) têm a propriedade de refletir melhor as verdadeiras condições de vida dos indivíduos dentro das comunidades, exatamente porque esses indicadores refletem mais objetivamente a realidade dos munícipes, ao confrontar dados intrínsecos ao município[4] em questão com seus próprios habitantes.

Os valores do IDH-M são obtidos tendo como fonte de dados primária o censo demográfico, cuja periodicidade é decenal. O IDH-E e o IDH para o Brasil são calculados anualmente, tendo como base os dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD). De acordo com os parâmetros do PNUD, órgão responsável pelo cálculo e pela publicação do indicador, a escala inferior a 0,50 revela uma situação de baixo desenvolvimento humano; entre 0,50 e 0,80, médio desenvolvimento humano; e acima de 0,80, alto desenvolvimento humano.

O IDH-M foi considerado, então, para efeitos da **Lei Complementar 336/2005 (ES)**, uma das variáveis para selecionar os municípios que receberiam os recursos do Fundo. O limite definido para corte do município foi o IDH-M superior a 0,723 **(IDH-M>0,723)**, não havendo registro administrativo que explique o delimitador. O IDH estadual apurado pelo IPEA/PNUD a partir dos dados do último censo demográfico (2000) foi de 0,765. Em que pese a defasagem da última apuração do IDH, os municípios capixabas estão todos situados na faixa entre 0,659 e 0,856.

[4] Cabe ressaltar que essa característica é de suma importância, pois os municípios são os menores entes federados, e suas administrações correspondem à opção mais factível que os indivíduos possuem de ter acesso ao poder público, concentra a realização das atividades que proporcionam a geração de renda, é o local de moradia da população etc.

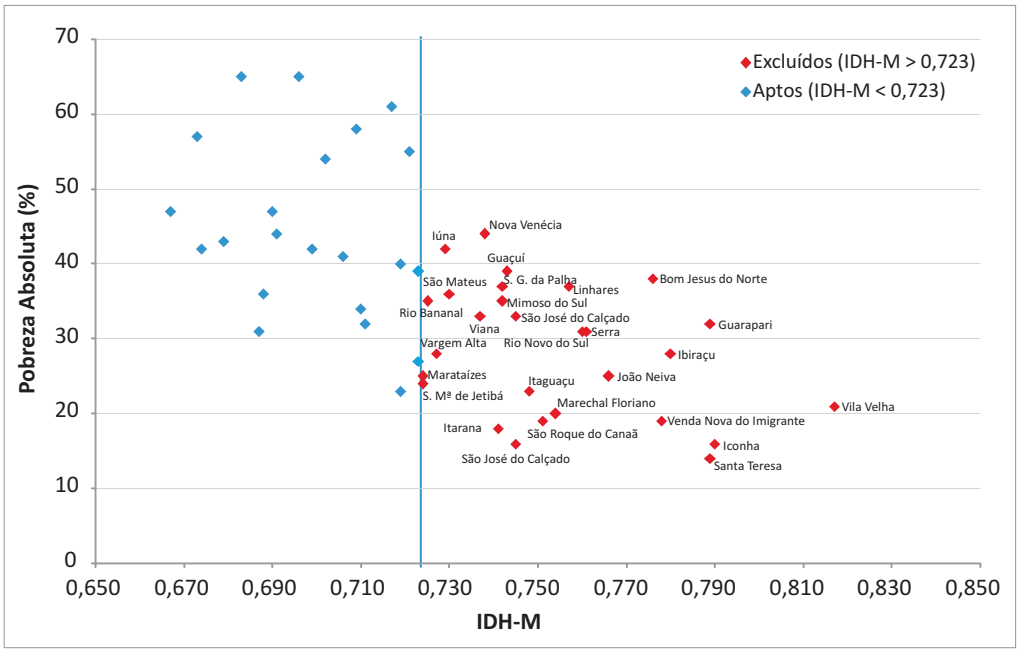
Acima da média estadual localizam-se 15 municípios, e abaixo, os 62 restantes. O Gráfico 1 apresenta os municípios excluídos pelo critério IDH e dentre os que estão abaixo da média estadual, 35 são excluídos pelo critério IDH-M.

O IDH-M apresentou alta correlação negativa com a *proxy* Mapa da Pobreza (2003), ou seja, quanto mais alto o IDH-M, menor o índice de pobreza apurado. O Mapa da Pobreza e Desigualdade dos Municípios Brasileiros (2003) foi elaborado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) no ano de 2008 no intuito de contribuir para os estudos sobre a pobreza no território nacional. O Mapa é um sistema interativo de consulta a mapas digitais e dados numéricos referentes aos indicadores de pobreza e desigualdade mais freqüentemente utilizados. Com esse sistema o IBGE colocou à disposição dos usuários um banco de dados temáticos, em mesma base cartográfica, associado à espacialização de indicadores de pobreza.

O IBGE (2008) optou pela construção de linhas regionalizadas de pobreza para a estimação de população pobre, o que possibilitou uma representação mais adequada do fenômeno em diferentes áreas (metropolitanas, urbanas e rurais) e regiões do país. Para o Espírito Santo, que de acordo com o IBGE não possui área metropolitana, a linha de pobreza aplicada ao nível municipal refere-se à linha calculada para a Região Sudeste; **R$ 149,78** para áreas urbanas e **R$ 86,67** para áreas rurais. Deste modo, tendo como base o ano de 2003, um residente do estado é considerado pobre, quando sua renda for inferior a R$ 149,78, se residente em área urbana, e R$ 86,67 se residente em área rural. O Mapa da Pobreza é uma das ferramentas utilizadas pelo Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) para dimensionar as cotas para cada município, do número total de beneficiários do Programa de Transferência de Renda, Bolsa Família.

[5] O município de Governador Lindenberg, instalado somente em 1º de janeiro de 2001, não entrou no cálculo do IDH-M.

Gráfico 1 - Correlação entre o Mapa da Pobreza e o Critério IDH-M



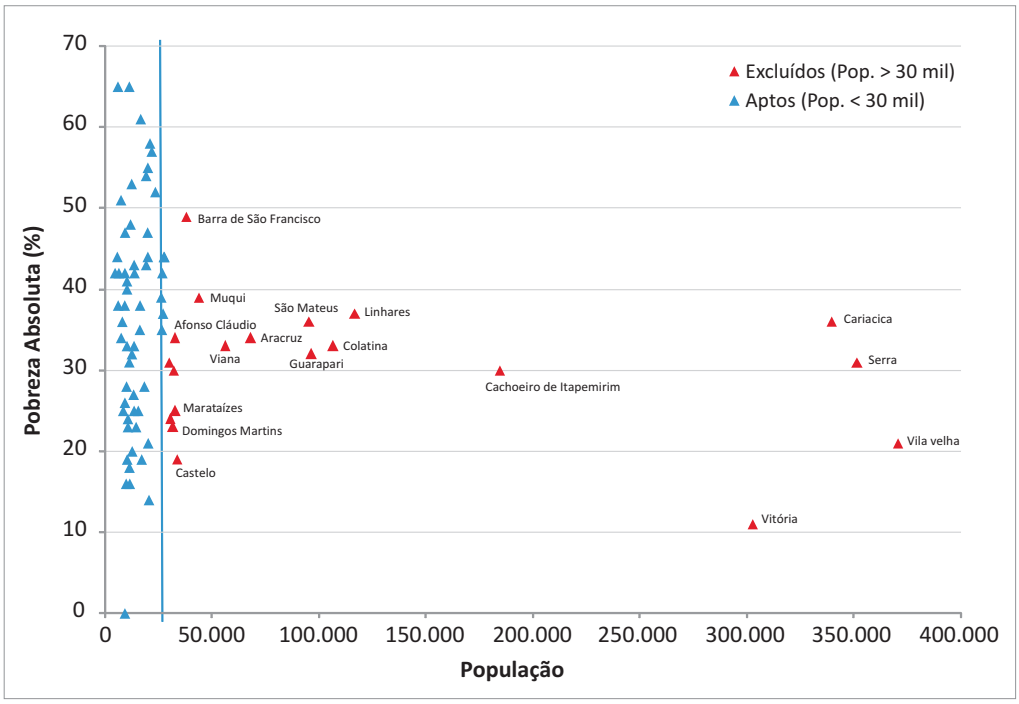
Fonte: SEFAZ e IBGE.
Elaboração: Economia do Bem-Estar e do Setor Público/CEE - IJSN.

b)Critério populacional

Neste caso, o objetivo foi concentrar a aplicação de recursos nos menores municípios **(abaixo de 30 mil habitantes)**. Porém, pulverizar os recursos para um grande número de municípios impactaria muito pouco cada um deles, dado que as disponibilidades financeiras do fundo são pequenas.

O número de habitantes de uma localidade, contudo, não está correlacionado com o nível ou com a insuficiência de renda. Assim, municípios pequenos, com menor número de habitantes, não são necessariamente os mais pobres. O **Gráfico 2** evidencia que, pelo critério populacional, municípios com alta pobreza absoluta ou seja, maior número de pobres deixam de receber o recurso do fundo.

Gráfico 2 - Correlação entre o Mapa da Pobreza e o Critério Populacional



Fonte: SEFAZ e IBGE.
Elaboração: Economia do Bem-Estar e do Setor Público/CEE - IJSN.

c) Critério participação relativa na receita de royalties de petróleo

Para selecionar os municípios que receberiam diretamente os recursos, a lei estadual estabeleceu uma zona de convergência entre o Fundo de Combate à Pobreza e o Fundo para Redução das Desigualdades Regionais.

Este último tem por modelo e objetivo a redução das desigualdades de capacidade fiscal dos entes municipais, destinando 30% dos *royalties* estaduais do petróleo para os municípios que recebem poucos recursos diretamente da União e que, ademais, têm baixa participação relativa na repartição do ICMS. A solução inovadora buscou mitigar as distorções alocativas intrínsecas ao modelo brasileiro de distribuição do ICMS, essencialmente voltada aos municípios que mais contribuem na geração do valor adicionado, o que reforça as desigualdades regionais. Com esse modelo transferem-se recursos que elevam e, em alguns casos, viabilizam a capacidade de investimento dos municípios, o que pode contribuir para a redução das desigualdades regionais.

Não há, contudo, correlação entre os municípios que recebem recursos de *royalties* e sua situação de pobreza. Como também não há garantias de que municípios que recebem parcela expressiva de *royalties* consigam aplicar os recursos em áreas de alto impacto na redução desta. Existem, na verdade, quatro municípios com elevado índice de pobreza que recebem

mais de 2% da parcela dos *royalties* e também participações especiais transferidas pela União. Assim, pode ocorrer que o Fecop-ES não esteja sendo direcionado para municípios que, além de apresentarem níveis de pobreza significativos, não possuem outras oportunidades para combater a pobreza senão as proporcionadas pelos recursos extras repassados pelo fundo.

Uma característica negativa em relação ao critério dos *royalties* é a sua pequena proporção em relação ao montante das receitas correntes dos municípios capixabas, de apenas 2%.

2.2. Regras de Aplicação

Os recursos do fundo eram alocados diretamente nos programas de trabalho nos órgãos, secretarias ou entidades da administração pública estadual para financiar ações que contribuíssem para a consecução de seus objetivos, observando a seguinte distribuição:

1.Vinte por cento, no mínimo, serão aplicados em programas de saneamento básico.

2.Parcela destinada à educação deve ser aplicada em programas de combate ao analfabetismo.

3.Parcela destinada à saúde deve ser aplicada de forma complementar no programa Saúde da Família.

4.O saldo dos recursos do fundo, observados os critérios de destinação, seriam aplicados em programas de assistência social.

2.3. Distribuição Regional

A lei capixaba era a única, entre dez leis de fundos estaduais de combate à pobreza[6], que estabelecia critérios para o repasse de recursos para execução pelos municípios. O repasse era feito pelas secretarias setoriais do Estado, segundo os temas de abrangência (saúde, educação, assistência e saneamento). Entre 2006 e 2009, foram beneficiados 31 dos 78 municípios do Espírito Santo, com o repasse de R$ 13 milhões. Este conjunto de municípios correspondia a uma população de quase 1,5 milhão habitantes, dos quais 409 mil correspondem à população, com renda familiar per capita abaixo de R$ 149,78, se residente em área urbana, e R$ 86,67 se residente em área rural (Mapa da Pobreza 2003).

[6] Os fundos estaduais pesquisados foram: Rio de Janeiro; Ceará; Mato Grosso; Piauí; Sergipe; Bahia; Rio Grande do Norte; Maranhão; Alagoas.

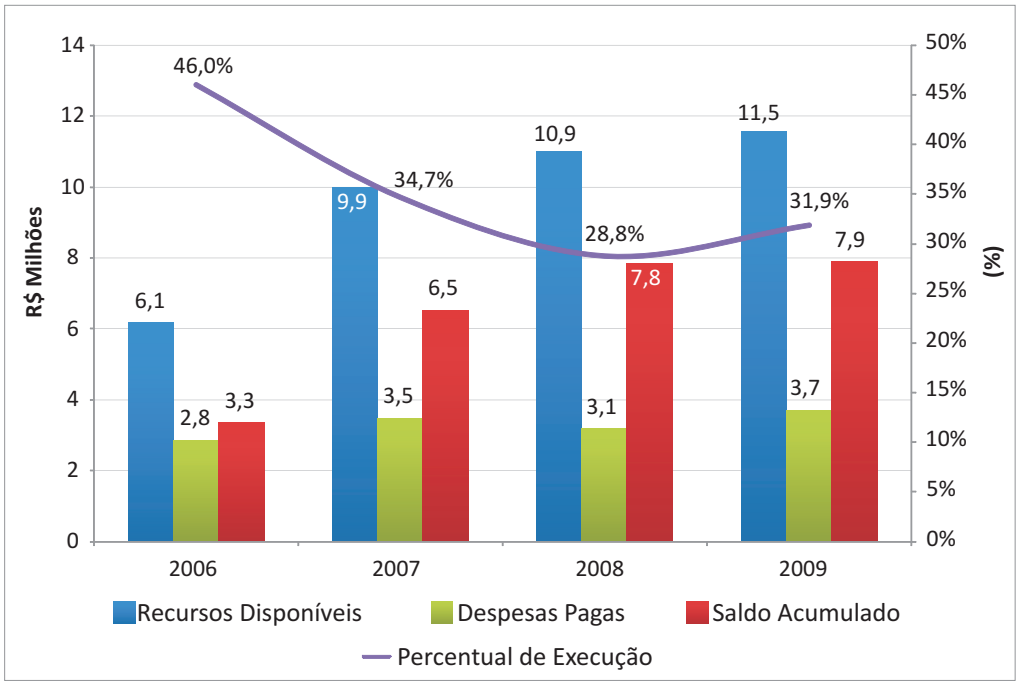
A distribuição dos recursos entre os municípios, contudo, não respeitava a proporcionalidade dos índices de pobreza e se ateve ao número de habitantes. Para que o município fosse beneficiado, segundo a lei, teria que firmar convênio com as secretarias estaduais. O fundo não considerou o uso combinado de critérios de seleção que usassem a dimensão dupla da pobreza, absoluta e relativa, beneficiando municípios com elevada população pobre, ou seja, alta pobreza absoluta, (como por exemplo, o município de Serra), aqui entendida como elevada participação percentual da pobreza do município na pobreza total do Estado, e outros, com pequena população, mas com alta pobreza relativa (Jaguaré e Muniz Freire), entendida como percentual significativo de pobres sobre a população total do município.

Para uma distribuição absoluta perfeitamente igualitária, considerando-se apenas o universo dos 31 municípios beneficiados, a média de repasses deveria ser de R$ 422 mil por município. A diferença entre o maior e o menor valor, em termos absolutos, foi de 9 vezes, esta discrepância é maior ainda quando se leva em conta a população desses municípios. A razão entre o maior e o menor valor repassado e o número de habitantes pobres foi de 15 vezes. A média de recursos repassados aos 31 municípios foi de R$ 82,53 por pessoa de acordo com a última Pesquisa de Orçamento Familiar (POF 2003).

2.4. Execução do Fecop

A vigência do Fecop – 2006 a 2009 – pode ser caracterizada pela baixa execução. No período, foram arrecadados pouco mais de R$ 60 milhões sob a fonte do ICMS correspondente ao fundo. Desta cifra, cerca de R$ 38 milhões fizeram parte da composição do Fecop, pois, por letra constitucional, vinculações relativas a despesas em educação e saúde devem ser atendidas prioritariamente. A quantidade de pagamentos de despesas pertinentes ao fundo foi modesta, assim como o percentual de execução dos recursos disponíveis (Gráfico 3).

Gráfico 3 - Fundo Estadual de Combate à Pobreza e às Desigualdades Sociais - Execução



Fonte: SEFAZ-ES.
Elaboração: Economia do Bem-Estar e do Setor Público/CEE - IJSN.

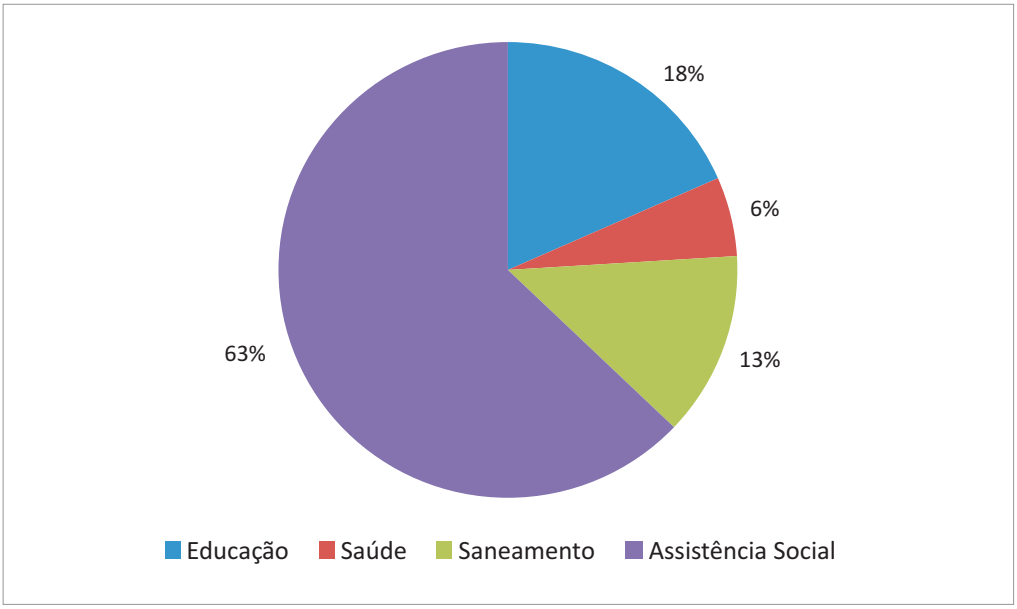
O percentual de pagamento das despesas em relação às disponibilidades orçamentárias foi de 35% em média. Em 2006, ano em que o Fecop passou a vigorar, foi registrada a maior marca do período, cerca de 46%, nos anos subseqüentes, este indicador foi, em média, de 32%, com saldos financeiros acumulados ano após ano. Depreende-se, portanto, que no período de referência do Fecop houve dificuldades para a execução dos recursos disponibilizados.

Um primeiro indício desta dificuldade para executar os recursos do fundo torna-se evidente ao se verificar que os orçamentos de 2008 e 2009, contavam, inicialmente, com despesas fixadas em R$ 2,0 milhões e R$ 8,0 milhões respectivamente, abaixo, portanto, do montante de recursos disponibilizados nestes anos. Acredita-se que as restrições formais impostas pela da lei, dificultavam, inclusive, a fixação de despesas nos orçamentos no período em que vigorou o Fecop.

Acrescente-se, o excesso de documentos, a necessidade de reuniões dos conselhos municipais e a profunda importância legada à prestação de contas. Não se pretende afirmar que estes instrumentos são desnecessários, mas sim que a exacerbação do rigor relativo aos mesmos pode ser danosa à consecução de políticas públicas, em especial, quando se lida com recursos escassos frente a grandes problemas, como é o caso da demanda por recursos para enfrentar a pobreza.

Dadas as informações sobre o montante disponibilizado para aplicação e de despesas liquidadas, é importante mencionar como os recursos foram despendidos. De acordo com o Gráfico 4, verificou-se que no período de 2006 a 2009, houve preponderância de despesas associadas à assistência social (63%), seguida de despesas relativas a educação (18%), saneamento (13%) e saúde (6%).

Gráfico 4 - Despesas Pagas Fecop 2006-2009 – Áreas de Aplicação



Fonte: SEFAZ-ES.
Elaboração: Economia do Bem-Estar e do Setor Público/CEE - IJSN.

As aplicações em assistência social foram realizadas, em sua maioria, em despesas de custeio (auxílios e material de consumo), cujas solicitações são relativamente menos custosas se comparadas a projetos em educação, saúde e saneamento. Uma segunda consideração a respeito da distribuição das áreas de aplicação verificada no período está relacionada às limitações orçamentárias do fundo, ou seja, o pequeno volume de recursos e as vinculações versadas pela lei contribuíram para que ocorresse a priorização de determinadas áreas.

Abaixo, a **Tabela 1** apresenta os recursos aplicados, inclusive restos a pagar processados, por município e unidade gestora (UG), no período de 2006 a 2009. No total, as despesas chegaram a R$ 13 milhões, abaixo, portanto, dos R$ 38 milhões disponibilizados. Além da baixa execução, é preciso destacar as disparidades ocorridas relativas às aplicações, não apenas em termos absolutos, mas também em termos relativos, conforme indicado anteriormente.

Observa-se que, de forma majoritária, os dispêndios realizados com recursos do Fecop apresentaram baixa capacidade de impactar os problemas os quais se propôs combater, isto é, a pobreza e as desigualdades sociais, seja pelo pequeno montante aplicado, seja pelas pequenas disponibilidades financeiras do fundo. Dados mais detalhados, obtidos junto à SEFAZ-ES indicam que boa parte dos recursos foi aplicada em custeio.

Tabela 1 - Fecop-ES - Receitas por UG 2006-2009
R$ Correntes

Município	Secretaria	2006	2007	2008	2009	Total 2006/2009
Água Doce Do Norte	FEAS	250.000	18.000	22.210	14.368	304.578
	SETADES	-	-	-	71.358	71.358
Águia Branca	FEAS	270.000	-	-	48.500	318.500
Alto Rio Novo	FEAS	-	-	56.596	-	56.596
	SEDU	-	96.000	-	-	96.000
	FES	-	48.800	-	-	48.800
Apiacá	FEAS	-	54.000	-	48.500	102.500
	SETADES	-	-	-	192.000	192.000
	SEDU	-	96.000	-	-	96.000
	FES	-	48.800	-	-	48.800
Baixo Guandu	FEAS	-	10.000	94.749	225.104	329.853
	SETADES	-	-	367.848	-	367.848
	SEDU	-	264.000	-	-	264.000
	FES	-	48.800	-	-	48.800
Boa Esperança	FEAS	-	-	-	10.000	10.000
	SEDURB	-	-	121.784	182.677	304.461
Brejetuba	FEAS	-	5.000	22.891	53.220	81.111
	SEDU	-	144.000	-	-	144.000
	FES	-	48.800	-	-	48.800
Castelo	FEAS	-	-	-	245.131	245.131
Conceição Da Barra	FEAS	268.956	-	-	69.600	338.556
Conceição Do Castelo	FEAS	-	-	-	48.500	48.500
	SETADES	-	-	-	61.600	61.600
Divino De São Lourenço	FEAS	250.000	-	-	25.616	275.616
Ecoporanga	FEAS	-	-	5.000	66.500	71.500
	SEDURB	-	-	416.438	277.626	694.064
Ibatiba	FEAS	-	-	238.406	10.000	248.406
	SEDU	-	216.000	-	-	216.000
	FES	-	48.800	-	-	48.800
Ibitirama	FEAS	250.000	-	-	48.500	298.500
Irupi	FEAS	-	-	-	48.500	48.500
	SEDU	-	96.000	-	-	96.000
	FES	-	48.800	-	-	48.800
Jerônimo Monteiro	FEAS	37.000	-	-	-	37.000
	SETADES	-	-	200.000	300.000	500.000
	SEDU	-	96.000	-	-	96.000
	FES	-	48.800	-	-	48.800
Laranja Da Terra	FEAS	-	-	-	48.500	48.500
	SEDURB	-	182.367	121.578	400.653	704.598
Mantenópolis	FEAS	-	-	175.000	223.500	398.500
	SEDU	-	144.000	-	-	144.000
	FES	-	48.800	-	-	48.800

continua

continuação

Município	Secretaria	2006	2007	2008	2009	Total 2006/2009
Montanha	FEAS	-	50.000	56.186	42.000	148.186
	SETADES	-	-	-	94.521	94.521
	SEDU	-	216.000	-	-	216.000
	FES	-	48.800	-	-	48.800
Mucurici	FEAS	499.946	-	-	48.500	548.446
	SETADES	-	-	-	84.000	84.000
Muniz Freire	FEAS	-	-	48.500	105.955	154.455
	SETADES	-	-	125.812	-	125.812
	SEDU	-	216.000	-	-	216.000
	FES	-	48.800	-	-	48.800
Muqui	FEAS	-	-	45.500	70.000	115.500
	SEDU	-	144.000	-	-	144.000
	FES	-	47.340	-	-	47.340
Pancas	FEAS	250.000	-	-	10.000	260.000
	SETADES	-	-	-	53.599	53.599
Pedro Canário	FEAS	250.000	-	-	52.000	302.000
Pinheiros	SEDU	-	216.000	-	-	216.000
	FES	-	48.800	-	-	48.800
Ponto Belo	FEAS	250.000	-	5.000	58.500	313.500
	SETADES	-	-	375.768	20.970	396.738
São Domingos Do Norte	FEAS	-	-	330.000	70.000	400.000
	SEDU	-	96.000	-	-	96.000
	FES	-	48.800	-	-	48.800
Sooretama	FEAS	-	-	-	10.000	10.000
	SEDU	-	216.000	-	-	216.000
	FES	-	48.800	-	-	48.800
Santa Leopoldina	FEAS	-	-	100.000	48.500	148.500
	SEDU	-	144.000	-	-	144.000
	FES	-	48.800	-	-	48.800
Vila Pavão	FEAS	250.000	-	-	10.000	260.000
	SETADES	-	-	-	110.250	110.250
Vila Valério	FEAS	-	-	-	10.000	10.000
	SETADES	-	-	219.917	54.979	274.896
Total		2.825.902	3.449.907	3.149.183	3.673.726	13.098.718

Fonte: SEFAZ-ES.
*FEAS: Fundo Estadual de Assistência Social, vinculado à SETADES.
FES: Fundo Estadual de Saúde, vinculado à Secretaria da Saúde.
SETADES: Secretaria de Estado do Trabalho, Assistência e Desenvolvimento Social.
SEDU: Secretaria da Educação.
SEDURB: Secretaria de Estado de Saneamento, Habitação e Desenvolvimento Urbano.
Elaboração: Economia do Bem-Estar e Setor Público

2.5. Breves Conclusões

Os dados de execução do Fecop revelam que o fundo apresentou baixo potencial de execução dos recursos disponíveis ao longo da sua existência. Os resultados insatisfatórios podem ser explicados pela rigidez dos critérios de aplicação dos recursos presentes na legislação. Ademais o fundo apresentou baixo potencial de impacto sobre a pobreza.

Em que pese a necessidade de combater a pobreza e as desigualdades sociais no Espírito Santo, de acordo com estimativas do IETS (Instituto de Estudos do Trabalho e da Sociedade), seriam necessários R$ 319 milhões anuais para eliminar a pobreza ou R$ 56 milhões anuais para acabar com a pobreza extrema. Assim, percebe-se a limitação financeira do Funcop frente à magnitude do problema que pretende atacar.

No intuito de elevar tanto a capacidade de execução, quanto o impacto dos recursos aplicados, a Lei foi reformulada e sugestões foram apresentadas pela AMUNES, o IJSN as consolidou e fez as análises necessárias. Nesse sentido, acredita-se que grande parte das dificuldades de execução do Fecop-ES esteja relacionada: (i) a falhas conceituais; (ii) aos critérios de seleção de beneficiários; (iii) aos entraves burocráticos e às dificuldades de apresentação de projetos por municípios de pequeno porte; (iv) ao modelo de monitoramento.

A nova concepção do Fecop considerou os elementos que dificultaram a execução dos recursos orçamentários e reformulou as regras de seleção dos municípios, de distribuição, de aplicação dos recursos.

3. NOVA ESTRUTURA CONCEITUAL: FUNCOP

A partir da avaliação da execução do Fecop, foi idealizada uma proposta de reformulação, com o objetivo de tornar o recurso do Fundo mais efetivo no combate à pobreza, em seus múltiplos aspectos. Para isso, o conceito de pobreza deve ser analisado. De forma ampla, a pobreza é considerada como a privação acentuada dos elementos básicos para a sobrevivência humana, incluindo desde a falta de alimentação adequada e carência de habitação e vestuário, até a falta de acesso à escolarização, à saúde e à informação. Isso se manifesta no cotidiano, quando os indivíduos em tal estado não possuem renda e/ou patrimônio suficientes para ter acesso a bens e serviços essenciais a um padrão de vida digno. Dois aspectos, nesse sentido, podem sintetizar a questão:

A pobreza é um conceito dinâmico, reflexo de um processo estrutural que leva alguns indivíduos à privação de bens e serviços, que são pré-requisitos para uma vida socialmente aceitável. Por outro lado, o conceito de pobre é estático, resultado de um quadro vulnerável em que determinado grupo se encontra. A pobreza, portanto, define em sua dinâmica, a extrema vulnerabilidade dos indivíduos frente à escassez de capital, representado por suas várias formas, o capital físico e financeiro, o humano e o social.

De posse dessas informações, o modelo proposto tem o objetivo de contribuir para maior efetividade das ações a serem implementadas no campo das políticas sociais dos municípios. Apenas o conjunto de políticas sociais – saúde, educação, habitação e assistência – atuando de forma integrada, focalizada e pró-ativa podem dar conta de combater a pobreza.

Cabe destacar que as políticas sociais, atualmente, demandam ferramentas intensivas em informação e gestão, o que permite o monitoramento sistemático e a articulação de diversas áreas sociais. Assim, como o valor do fundo não é suficiente para eliminar definitivamente a pobreza, é desejável que sua operacionalização proporcione, no mínimo, uma estrutura que assegure ganhos informacionais e de gestão, ou seja, ganhos institucionais para os gestores públicos no combate à pobreza.

No entanto, conforme brevemente relatado acima, percebeu-se que a legislação pertinente ao fundo necessitava de incrementos que dinamizassem seu funcionamento, facilitasse a execução orçamentária do mesmo, distribuísse os recursos de forma criteriosa e ainda, promovesse a institucionalização de mecanismos de eficiência na gestão de políticas públicas. Desta forma, foi aprovada a Lei Complementar 518/2009, cujo principal objetivo foi nortear a concepção de instrumentos que atinjam as necessidades citadas.

A LC 518/2009 versa sobre o Funcop[7], o qual tem por mote, normatizar mudanças nos critérios de seleção, distribuição e de aplicação dos recursos. Esses critérios, conforme delineados pela nova lei, promovem maior eficiência na gestão do fundo, flexibilidade aos gestores e estabelece dois prazos para a realização dos repasses. Abaixo, apresenta-se uma breve exposição dos critérios e operacionalização do Funcop.

[7] Para maiores detalhes, ver no Anexo 1 a íntegra da LC 518/2009.

3.1. Critérios de Seleção

Em primeiro lugar, a seleção dos municípios aptos a receber recursos do Funcop faz-se necessária, uma vez que é desejável ofertar recursos aos mais carentes e, assim, colher maior impacto na aplicação. Quanto mais pulverizados os recursos, maior o benefício marginal que estes representarão para cada uma das unidades. Adicionalmente, o benefício marginal será tanto maior quanto menor a capacidade fiscal relativa do município para confrontar o problema da pobreza.

Portanto, como primeiro critério de seleção utilizou-se a Capacidade Fiscal *per capita*[8].Esta variável, em termos *per capita*, é capaz de identificar os municípios verdadeiramente carentes de forma ampla, ou seja, não se limita apenas a classificar pequenos municípios como mais carentes, como é natural supor, mas também, clarifica que não existe uma evidente correlação negativa entre tamanho do município e riqueza. Pelo contrário, existem municípios de maior porte com elevada incidência de pobreza.

Torna-se possível, assim, no processo de seleção, privilegiar-se um espectro maior de municípios, independentemente do tamanho da população, pois serão considerados aptos de acordo com a capacidade fiscal *per capita*. Logo, serão evidenciados os municípios cujos orçamentos são limitados para o combate à pobreza, em face das suas obrigações constitucionais e legais, de pessoal, custeio, investimentos, entre outras.

Foi observado que a distribuição da capacidade fiscal *per capita* no Espírito Santo é fortemente concentrada em quatro municípios: Vitória, Presidente Kennedy, Aracruz e Anchieta, os quais foram considerados automaticamente inaptos a receber recursos, em função da sua altíssima capacidade fiscal. Esta percepção foi concebida a partir de um *ranking* das capacidades fiscais dos municípios, segundo o qual, os municípios citados encontram-se em posição privilegiada quando confrontados com os demais. O valor da capacidade fiscal *per capita* limite foi de pouco mais de R$2.300, referente ao município de Mucurici. Acima deste teto, encontram-se os quatro municípios identificados como de altíssima capacidade, cujos valores variam de aproximadamente R$3.000,00 a mais de R$8.000,00[9].

Introduz-se, após a elaboração do *ranking* da capacidade fiscal, um segundo critério de seleção, cujo objetivo é solucionar um problema de escala. Municípios com pequena população, por vezes, não detém volume de receitas suficiente para executar programas de que precisam, em especial, no combate à pobreza. Por isso, também serão beneficiados municípios com menos de 30 mil habitantes e com taxa de pobreza[10] acima da média do Estado.

[8] A capacidade fiscal consiste no somatório das receitas próprias (receita tributária municipal) e de transferências correntes, inclusive recursos oriundos de *royalties* e participações especiais e do Fundo para Redução das Desigualdades Regionais. Ver no anexo 2, o mapa da capacidade fiscal dos municípios do Espírito Santo em 2008.

[9] Para maiores informações consultar: Espírito Santo em Mapas, disponível em: http://www.ijsn.es.gov.br/mapas/esmapas/.

[10] A taxa de pobreza refere-se à incidência de pobreza sobre a população total.

O uso combinado de ambos os critérios de seleção tem como vantagem a contemplação da dimensão dupla da pobreza, absoluta e relativa, beneficiando municípios com elevada população pobre, ou seja, alta pobreza absoluta (Cariacica, Serra e Vila Velha), aqui entendida com elevada participação percentual da pobreza do município na pobreza total do Estado, e outros, com pequena população, mas com alta pobreza relativa (Ponto Belo e Pedro Canário), entendida como percentual significativo de pobres sobre a população total do município.

3.2. Critério de Distribuição

Uma vez selecionados os municípios que receberão recursos do fundo, faz-se necessário definir um critério de distribuição eficiente. A proposta é, neste caso, equalizar a distribuição entre os municípios selecionados por meio de um único valor *per capita* pobre[11]. No intuito de evitar que os municípios com elevada pobreza absoluta absorvam grande parte dos recursos do fundo, optou-se por travar a distribuição em um teto de beneficiários (indivíduos pobres de cada município) e assegurar que mais unidades municipais recebam recursos. Assim, cria-se um incentivo aos municípios com elevada pobreza absoluta para focar a aplicação em algum ponto específico do seu território – um bairro ou comunidade muito pobre, por exemplo.

Para a realização da distribuição[12] dos recursos do fundo serão utilizadas informações do Mapa da Pobreza[13] mais recente divulgado em escala nacional pelo Instituto Brasileiro de Geografia e estatística – o IBGE. O Instituto Jones dos Santos Neves (IJSN), órgão de pesquisas do governo do estado estará incumbido da divulgação dos indicadores do Mapa da Pobreza, assim como dos indicadores da capacidade fiscal *per capita*, por município.

Deste modo, será possível, a partir do critério de distribuição, criar-se um mecanismo de compensação equânime aos municípios capixabas com elevada incidência de pobreza e com baixa capacidade fiscal. A utilização dos dados do Mapa da Pobreza (critério de distribuição) e da capacidade fiscal (critério de seleção) permite a atualização das informações relativas aos municípios, identificando não apenas as melhorias ocorridas nos indicadores sociais ao longo do tempo, mas também municípios que precisam aprimorar suas ações no combate à pobreza.

A distribuição segue, portanto, uma regra específica e proporciona governança e transparência à operacionalização do fundo. O modelo de distribuição conforme desenhado, também confere maior legitimidade metodológica, uma vez que os parâmetros utilizados seguiram critérios rigorosos de estimação, a partir de bases de dados organizadas por instituições oficiais de pesquisa, quais sejam, IBGE e IJSN.

[11] O termo *per capita* pobre refere-se à razão do montante a ser disponibilizado pelo Funcop aos municípios selecionados e a quantidade de indivíduos pobres existente no Estado, limitado, *a priori*, a um contingente de 30.000 pobres por município.

[12] Ver no Anexo 3 os percentuais e valores a serem distribuídos aos municípios.

[13] Ver no Anexo 4, o Mapa da Pobreza 2003.

Cabe destacar, por fim, que o IJSN propôs os parâmetros conceituais e, a partir deles, constituiu um simulador para a distribuição dos recursos. Este simulador foi apresentado e discutido entre os gestores públicos estaduais e a AMUNES, de tal forma que, o modelo do Funcop conforme proposto em lei, é fruto do consenso entre importantes instituições presentes no Estado.

3.3. Transferência, Regra de Aplicação e Contrapartida

O Funcop contemplou a simplificação do mecanismo de repasse dos recursos aos municípios selecionados. Após preparação dos indicadores de distribuição, os recursos serão repassados do Fundo Estadual de Assistência Social (FEAS) para os Fundos Municipais de Assistência Social. Os Conselhos Municipais de Assistência Social serão responsáveis por monitorar a aplicação dos mesmos nas respectivas localidades. Com isso, elimina-se o custo de transação associado aos instrumentos de convênios e prestação de contas. Cabe ainda destacar que a exposição dos mecanismos utilizados nos critérios de seleção e distribuição oferece mais transparência às ações do poder público local, conferindo maior legitimidade destas junto à população interessada.

Na aplicação dos recursos abre-se o caminho para maior flexibilidade, isto é, autonomia do gestor público municipal responsável, vedados apenas dispêndios associados a despesas de pessoal e serviços e amortizações da dívida pública. Assim, estará permitida aplicação em custeio ou investimentos sociais, conforme indicado no texto constitucional (EC 31), segundo as peculiaridades locais e sob o entendimento dos gestores públicos, da sociedade local, e dos conselheiros municipais. Recomenda-se fortemente, neste caso, a transparência na opção de aplicação.

O estabelecimento da vedação legal à aplicação dos recursos do Funcop em despesas de pessoal e em serviços e amortizações da dívida pública é importante para coibir a utilização de uma fonte de recursos intermitente no crescimento de despesas de caráter contínuo (pessoal), cujos efeitos sobre o combate à pobreza não são verificados. E ainda, incentiva a responsabilidade fiscal, pois o município terá de enfrentar o endividamento, caso exista, com recursos próprios ou operações de crédito, de acordo com sua capacidade.

Acrescente-se a exigência da contrapartida, sem custos aos municípios, o desenvolvimento institucional local, por meio da capacitação de servidores públicos na adoção de ferramentas e tecnologias capazes de melhorar a composição do CadÚnico e a gestão dos programas sociais destinados a combater a pobreza local. A adoção de tais ferramentas poderá condicionar uma parcela dos repasses do Funcop, a fim de incentivá-la. A contrapartida será a estratégia adotada para promover ganhos permanentes para o combate à pobreza no Espírito Santo, diante do pequeno valor contabilizado no fundo. Portanto, são esperados ganhos de eficiência das ações relacionadas ao Funcop a partir dos critérios de aplicação estabelecidos.

Segundo estimativas realizadas pelo IPEA/IJSN, a cada 5 pontos percentuais de melhora na focalização do CadÚnico e, portanto, dos beneficiários do Bolsa Família, eleva-se em 0,8% a renda dos 10% mais pobres da população, equivalente a um gasto de transferências de renda de R$ 50 milhões.

A utilização de sistemas informatizados permite à administração pública obter ganhos significativos de efetividade das suas políticas, torna a gestão transparente e aumenta o acesso dos indivíduos aos benefícios sociais, potencializando, por exemplo, programas, como o Programa Bolsa Família. Como instrumento de controle, propõe-se o monitoramento do IGD (Índice de Gestão Descentralizada), utilizado pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) para efetuar o repasse de recursos destinados à gestão do Programa Bolsa Família. Conseqüentemente, a gestão municipal pode maximizar os recursos provenientes do governo federal e também, elaborar e formular políticas sociais, a partir da produção de relatórios e diagnósticos mais precisos. Abaixo, apresenta-se a **Tabela 2** contendo informações relativas a perdas dos municípios decorrentes da falta de atualização de seus próprios dados sociais.

Tabela 2 - Estimativa de repasses federais perdidos devido a perdas no IGD, segundo capacidade fiscal dos municípios

	Em R$
Altíssima	235.730
Média-alta	557.336
Média-baixa	306.744
Baixa	291.776
Baixíssima	790.322
Total	**2.181.938**

Fonte: MDS/SENARC.
Elaboração: Economia do Bem-Estar e do Setor Público/CEE - IJSN.

Neste caso, em particular, no qual se pretende obter avanços institucionais permanentes para os gestores locais, por meio de adoção de tecnologias para o combate à pobreza, a intenção será alcançar o maior número possível de municípios. Assim sendo, foi proposto, adicionalmente, a repartição equânime de 10% do montante global do fundo, o que permitirá que praticamente todos sejam beneficiados, à exceção daqueles com altíssima capacidade fiscal. Esse recurso servirá de incentivo ao uso da tecnologia no combate à pobreza e também servirá para cobrir eventuais custos relacionados.

Espera-se que sejam alcançados ganhos importantes com o advento da integração de modernos sistemas de informação aos cadastros sociais locais. É esperado ainda, que a partir do Funcop, as estratégias de combate à pobreza possam ser cada vez mais alinhadas, visto que a estrutura do fundo proporciona as ferramentas necessárias para a conciliação dos diferentes interesses dos agentes, quer por parte dos gestores públicos, quer pela sociedade.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Acredita-se que a nova construção do modelo do Fundo de Combate à Pobreza proporcionará aos municípios do Estado, a oportunidade de lidar de forma mais efetiva com o problema da pobreza local. Isso porque o novo desenho do fundo permitirá a seleção dos municípios verdadeiramente carentes, por meio do critério da capacidade fiscal; melhorará a distribuição dos recursos entre os municípios, por meio da equalização do montante a ser distribuído por indivíduo pobre (valor *per capita* pobre) e ainda, garantirá acesso aos recursos de forma rápida e desburocratizada.

Por fim, cabe destacar que a possibilidade de atualização permanente das informações referentes aos municípios enseja a oportunidade de que, apesar do modelo atual do Funcop estabelecer prazos para os repasses dos recursos, futuramente, outras ações cujo objetivo seja o combate à pobreza possam vir a utilizar o atual modelo como fonte de informações e basear-se nos critérios de seleção, distribuição e aplicação elaborados.

5. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BARROS, R. P.; CARVALHO, M.; FRANCO, S.. A efetividade do salário mínimo como um instrumento para reduzir a pobreza no Brasil. Boletim de Conjuntura. Política Social, v. 1, p. 91-97, 2006.

ESPÍRITO SANTO. Lei nº0366, de 01.12.05. Dispõe sobre a criação do Fundo Estadual de Combate à Pobreza e às Desigualdades Sociais. Disponível em: http://www.al.es.gov.br. Acesso em: 01/07/2008.

INSTITUTO JONES DOS SANTOS NEVES. Espírito Santo em Mapas. Disponível em: http://www.ijsn.es.gov.br/mapas/esmapas/. Acesso em: 08/04/2010.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME. O que é o Programa Bolsa Família. Disponível em: http://www.mds.gov.br /bolsafamilia. Acesso em: 08/04/2010.

SECRETARIA ESTADUAL DE EDUCAÇÃO DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO. Gerência de Planejamento. 15/08/2008.

1º reunião ordinária do Grupo Gestor do Fundo Estadual para Combate à Pobreza e Desigualdades Sociais do Espírito Santo. Ata da Reunião. Instituto Jones dos Santos Neves. 04 de setembro de 2006.

2º reunião ordinária do Grupo Gestor do Fundo Estadual para Combate à Pobreza e Desigualdades Sociais do Espírito Santo. Ata da Reunião. Instituto Jones dos Santos Neves. 18 de setembro de 2006.

ANEXO 1

LEI COMPLEMENTAR Nº 518

Altera a Lei Complementar nº 336, de 30.11.2005, que criou o Fundo Estadual de Combate à Pobreza e às Desigualdades Sociais, e dá outras providências.

Art. 1º O artigo 2º da Lei Complementar nº 336, de 30.11.2005, passa a vigorar com a seguinte redação:

Art. 2º Os recursos orçamentários do Fundo Estadual de Combate à Pobreza e às Desigualdades Sociais - FUNCOP serão aplicados em despesa de custeio ou de investimento, em ações sociais, sendo vedado o seu emprego em pagamento de dívida pública e de pessoal.

§ 1º Os recursos orçamentários do FUNCOP, deduzidos os valores relativos aos percentuais constitucionais destinados à educação e à saúde, serão repassados ao Fundo Estadual de Assistência Social - FEAS, vinculado à Secretaria de Estado do Trabalho, Assistência e Desenvolvimento Social - SETADES.

§ 2º Os recursos, a que se refere o § 1º, serão destinados aos municípios de forma diretamente proporcional às receitas totais per capita e à incidência da pobreza, sendo que uma parcela equivalente a 10% (dez por cento) será distribuída igualmente, com exceção dos municípios que possuem receita anual per capita total superior a R$ 2.500,00 (dois mil e quinhentos reais).

§ 3º A distribuição dos recursos, a que se refere o § 2º, será feita conforme índices de participações dos municípios no FUNCOP fixados no Anexo Único constante desta Lei Complementar.

§ 4º Os recursos provenientes do FUNCOP serão repassados diretamente do FEAS para os Fundos Municipais de Assistência Social, independentemente de celebração de convênios, observadas as seguintes condições:

I - a aplicação dos recursos do Fundo Municipal será monitorada pelos Conselhos Municipais de Assistência Social;

II - o município beneficiário deverá adotar, como contrapartida, instrumentos e tecnologia de gestão a serem disponibilizados pelo Governo do Estado, com vistas ao fortalecimento das instituições locais;

III - a contrapartida não implicará em custos para os municípios." (NR)

Art. 2º Caberá ao Instituto Jones dos Santos Neves a função de apoio técnico ao FUNCOP com as seguintes atribuições:

I - consolidar um sistema de informações estatísticas e territoriais dos municípios participantes do FUNCOP, com vistas a subsidiar a elaboração e o monitoramento das políticas públicas sociais locais;

II - produzir os indicadores socioeconômicos dos municípios participantes do FUNCOP.

Art. 3º Os saldos orçamentários até a data de publicação desta Lei Complementar, relativos à da Fonte de Recursos "Combate à Pobreza para Municípios com menor IDH", serão anulados e transferidos para o Fundo Estadual de Assistência Social.

Art. 4º Os recursos financeiros provenientes do FUNCOP serão transferidos ao FEAS e repassados aos municípios, conforme índices estabelecidos no Anexo Único, nas seguintes datas:

I - recursos disponíveis até 30.11.2009 serão repassados até 31.01.2010;

II - recursos apurados até 30.6.2010 serão repassados até 31.7.2010;

III - recursos apurados até 31.12.2010 serão repassados até 31.01.2011.

Parágrafo único. A liberação da última parcela será condicionada à realização, pelo município beneficiado, das contrapartidas de que trata esta Lei Complementar.

Art. 5º Fica o Poder Executivo autorizado a abrir os créditos adicionais necessários ao cumprimento desta Lei Complementar.

Art. 6º Esta Lei Complementar entra em vigor na data da sua publicação.

Art. 7º Ficam revogados os artigos 5º e 6º da Lei Complementar nº 336/05.

Palácio Anchieta, em Vitória, 21 de Dezembro de 2009.

PAULO CESAR HARTUNG GOMES
Governador do Estado

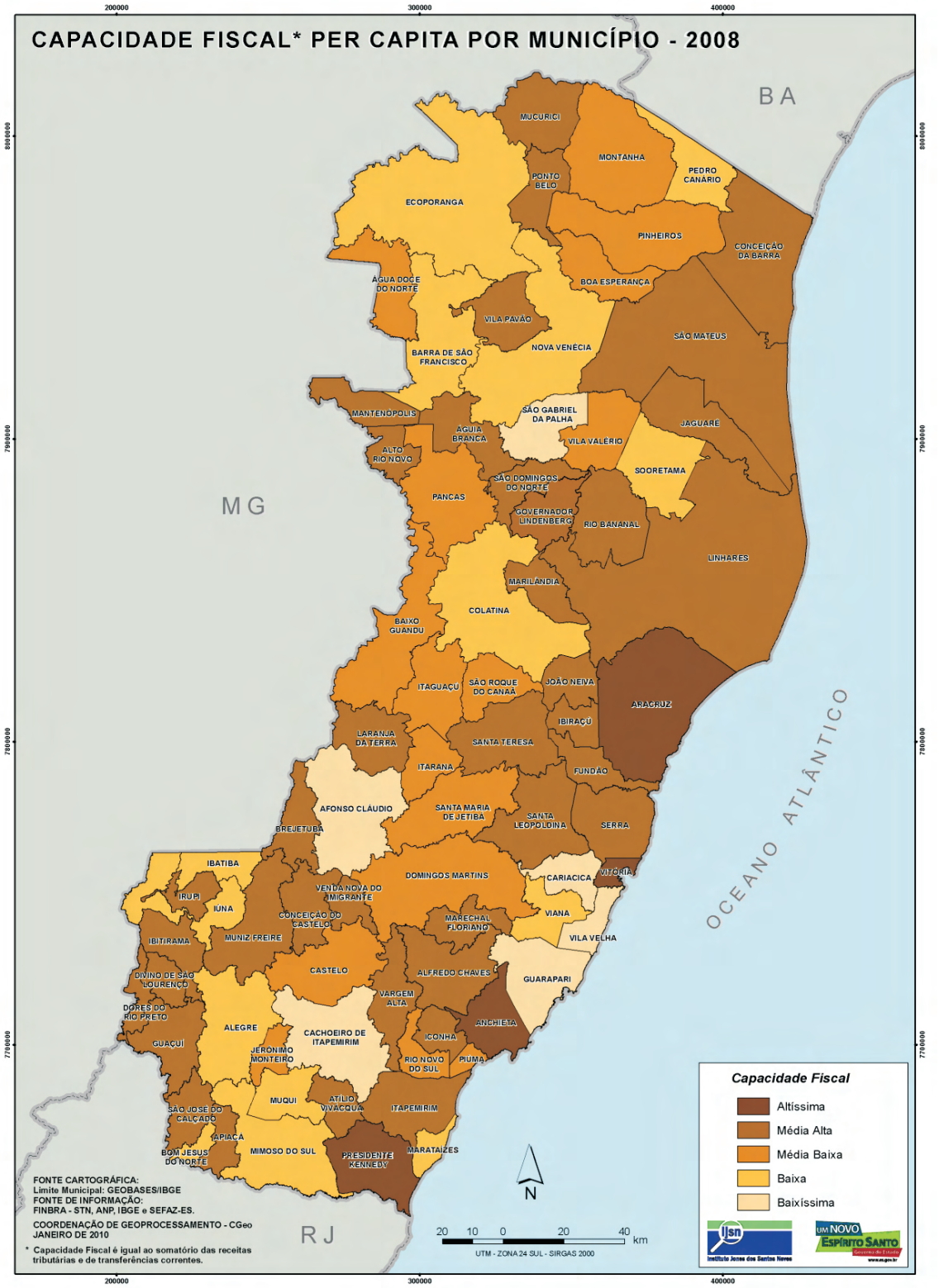
MUNICÍPIO	Critério 1 Pobreza (em %)	Critério 2 Igualdade (em %)	Índice de Participação no FUNCOP (em %)
Afonso Cláudio	2,4854	0,1351	2,6205
Água Doce do Norte	1,6007	0,1351	1,7358
Águia Branca	0,8930	0,1351	1,0281
Alegre	2,3536	0,1351	2,4887
Alfredo Chaves	Não Elegível	0,1351	0,1351
Alto Rio Novo	0,6586	0,1351	0,7937
Anchieta	Não Elegível	Não Elegível	Não Elegível
Apiacá	0,9876	0,1351	1,1228
Aracruz	Não Elegível	Não Elegível	Não Elegível
Atilio Vivacqua	Não Elegível	0,1351	0,1351
Baixo Guandu	2,4854	0,1351	2,6205
Barra de São Francisco	2,4854	0,1351	2,6205
Boa Esperança	1,4111	0,1351	1,5462
Bom Jesus do Norte	-	0,1351	0,1351
Brejetuba	1,3418	0,1351	1,4769
Cachoeiro de Itapemirim	2,4854	0,1351	2,6205
Cariacica	2,4854	0,1351	2,6205
Castelo	-	0,1351	0,1351
Colatina	2,4854	0,1351	2,6205
Conceição da Barra	2,4854	0,1351	2,6205
Conceição do Castelo	-	0,1351	0,1351
Divino de São Lourenço	0,5198	0,1351	0,6549
Domingos Martins	-	0,1351	0,1351
Dores do Rio Preto	0,5903	0,1351	0,7254
Ecoporanga	2,4854	0,1351	2,6205
Fundão	1,3033	0,1351	1,4384
Governador Lindenberg	0,8342	0,1351	0,9693
Guaçuí	2,4854	0,1351	2,6205
Guarapari	2,4854	0,1351	2,6205
Ibatiba	2,4854	0,1351	2,6205
Ibiraçu	Não Elegível	0,1351	0,1351
Ibitirama	1,0788	0,1351	1,2139
Iconha	Não Elegível	0,1351	0,1351
Irupi	1,0515	0,1351	1,1866
Itaguaçu	Não Elegível	0,1351	0,1351
Itapemirim	Não Elegível	0,1351	0,1351
Itarana	Não Elegível	0,1351	0,1351
Iúna	2,4854	0,1351	2,6205
Jaguaré	2,4854	0,1351	2,6205
Jerônimo Monteiro	1,1333	0,1351	1,2684

continua

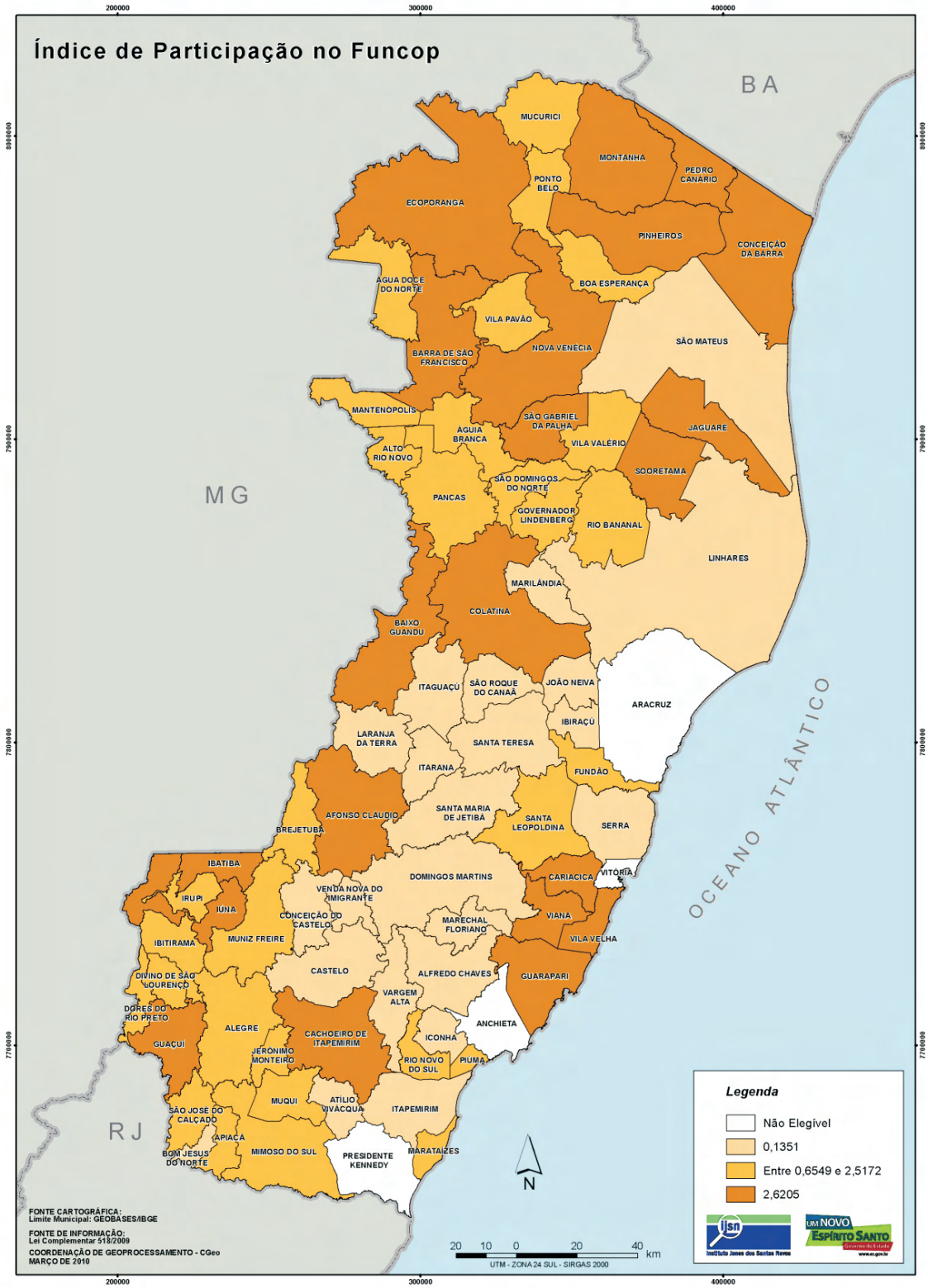
continuação

MUNICÍPIO	Critério 1 Pobreza (em %)	Critério 2 Igualdade (em %)	Índice de Participação no FUNCOP (em %)
João Neiva	Não Elegível	0,1351	0,1351
Laranja da Terra	Não Elegível	0,1351	0,1351
Linhares	Não Elegível	0,1351	0,1351
Mantenópolis	1,8958	0,1351	2,0310
Marataízes	1,9764	0,1351	2,1115
Marechal Floriano	Não Elegível	0,1351	0,1351
Marilândia	Não Elegível	0,1351	0,1351
Mimoso do Sul	2,3821	0,1351	2,5172
Montanha	2,4854	0,1351	2,6205
Mucurici	0,6523	0,1351	0,7875
Muniz Freire	1,9888	0,1351	2,1239
Muqui	0,9558	0,1351	1,0909
Nova Venécia	2,4854	0,1351	2,6205
Pancas	2,1935	0,1351	2,3286
Pedro Canário	2,4854	0,1351	2,6205
Pinheiros	2,4854	0,1351	2,6205
Piúma	1,5875	0,1351	1,7226
Ponto Belo	1,1636	0,1351	1,2988
Presidente Kennedy	Não Elegível	Não Elegível	Não Elegível
Rio Bananal	1,5051	0,1351	1,6402
Rio Novo do Sul	0,8817	0,1351	1,0168
Santa Leopoldina	1,0027	0,1351	1,1379
Santa Maria de Jetibá	Não Elegível	0,1351	0,1351
Santa Teresa	Não Elegível	0,1351	0,1351
São Domingos do Norte	0,6942	0,1351	0,8293
São Gabriel da Palha	2,4854	0,1351	2,6205
São José do Calçado	0,9045	0,1351	1,0397
São Mateus	Não Elegível	0,1351	0,1351
São Roque do Canaã	Não Elegível	0,1351	0,1351
Serra	Não Elegível	0,1351	0,1351
Sooretama	2,4854	0,1351	2,6205
Vargem Alta	Não Elegível	0,1351	0,1351
Venda Nova do Imigrante	Não Elegível	0,1351	0,1351
Viana	2,4854	0,1351	2,6205
Vila Pavão	0,7993	0,1351	0,9344
Vila Valério	1,4657	0,1351	1,6008
Vila Velha	2,4854	0,1351	2,6205
Vitória	Não Elegível	Não Elegível	Não Elegível
TOTAL	90,0000	10,0000	100,0000

ANEXO 2

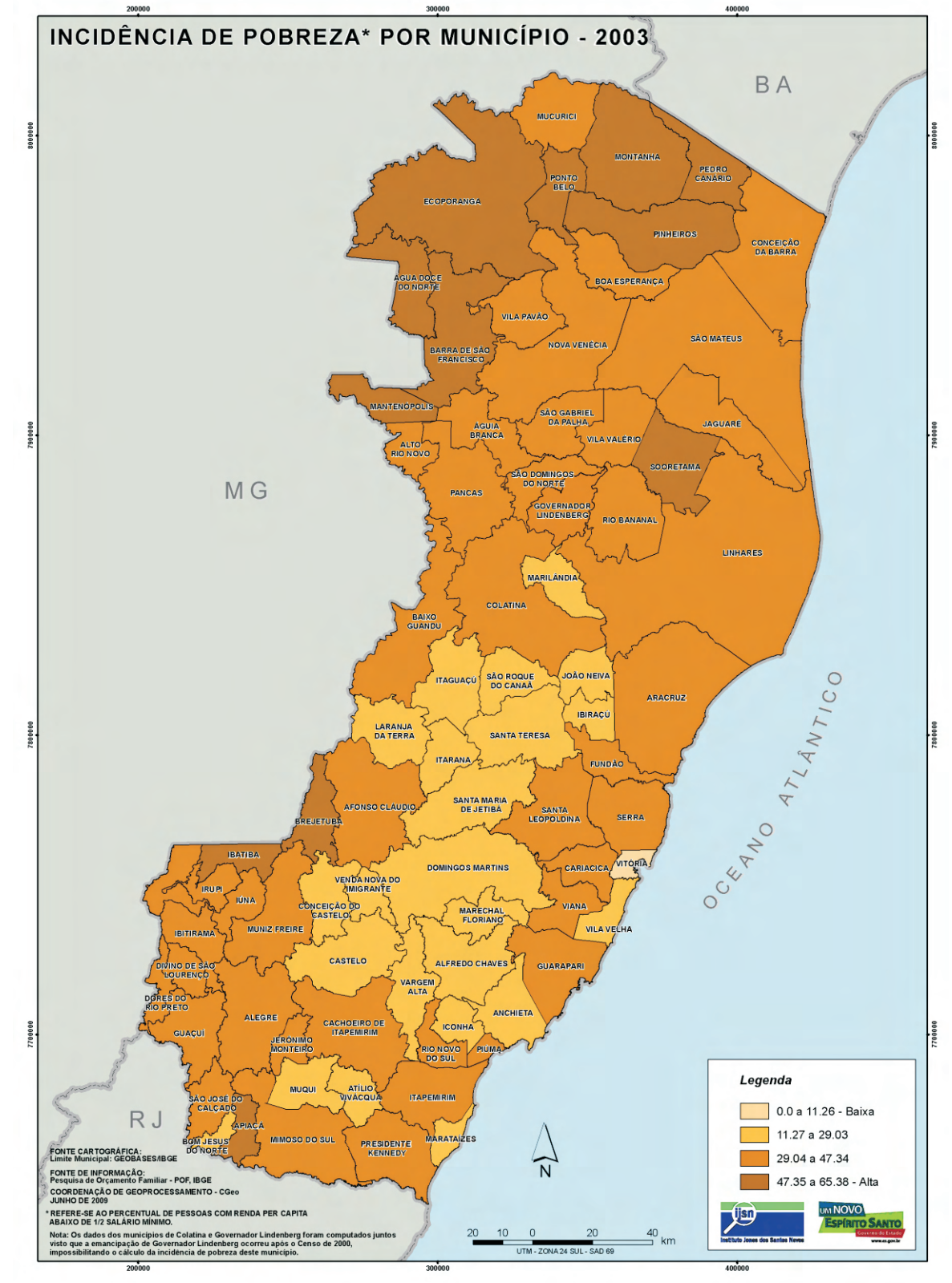

CAPACIDADE FISCAL* PER CAPITA POR MUNICÍPIO - 2008
BA
MG
RJ
OCEANO ATLÂNTICO
MUCURICI
MONTANHA
PEDRO CANÁRIO
PONTO BELO
ECOPORANGA
PINHEIROS
CONCEIÇÃO DA BARRA
ÁGUA DOCE DO NORTE
BOA ESPERANÇA
VILA PAVÃO
SÃO MATEUS
NOVA VENÉCIA
BARRA DE SÃO FRANCISCO
MANTENÓPOLIS
SÃO GABRIEL DA PALHA
JAGUARÉ
ÁGUIA BRANCA
VILA VALÉRIO
ALTO RIO NOVO
SOORETAMA
SÃO DOMINGOS DO NORTE
PANCAS
GOVERNADOR LINDENBERG
RIO BANANAL
LINHARES
MARILÂNDIA
COLATINA
BAIXO GUANDU
ITAGUAÇU
SÃO ROQUE DO CANAÃ
JOÃO NEIVA
ARACRUZ
IBIRAÇU
LARANJA DA TERRA
SANTA TERESA
ITARANA
FUNDÃO
AFONSO CLÁUDIO
SANTA MARIA DE JETIBÁ
SANTA LEOPOLDINA
SERRA
BREJETUBA
IBATIBA
DOMINGOS MARTINS
CARIACICA
VITÓRIA
IRUPI
VENDA NOVA DO IMIGRANTE
IÚNA
CONCEIÇÃO DO CASTELO
VIANA
MARECHAL FLORIANO
IBITIRAMA
MUNIZ FREIRE
VILA VELHA
CASTELO
ALFREDO CHAVES
GUARAPARI
DIVINO DE SÃO LOURENÇO
VARGEM ALTA
DORES DO RIO PRETO
ALEGRE
CACHOEIRO DE ITAPEMIRIM
ANCHIETA
GUAÇUÍ
ICONHA
JERÔNIMO MONTEIRO
RIO NOVO DO SUL
PIÚMA
MUQUI
ATÍLIO VIVACQUA
ITAPEMIRIM
SÃO JOSÉ DO CALÇADO
APIACÁ
BOM JESUS DO NORTE
MIMOSO DO SUL
PRESIDENTE KENNEDY
MARATAÍZES
Capacidade Fiscal
Altíssima
Média Alta
Média Baixa
Baixa
Baixíssima
FONTE CARTOGRÁFICA:
Limite Municipal: GEOBASES/IBGE
FONTE DE INFORMAÇÃO:
FINBRA - STN, ANP, IBGE e SEFAZ-ES.
COORDENAÇÃO DE GEOPROCESSAMENTO - CGeo
JANEIRO DE 2010
* Capacidade Fiscal é igual ao somatório das receitas tributárias e de transferências correntes.
N
20 10 0 20 40 km
UTM - ZONA 24 SUL - SIRGAS 2000
200000
300000
400000
8000000
7900000
7800000
7700000

ANEXO 3


Índice de Participação no Funcop
BA
MG
RJ
OCEANO ATLÂNTICO
MUCURICI
MONTANHA
PEDRO CANÁRIO
PONTO BELO
ECOPORANGA
PINHEIROS
CONCEIÇÃO DA BARRA
AGUA DOCE DO NORTE
BOA ESPERANÇA
VILA PAVÃO
SÃO MATEUS
NOVA VENECIA
BARRA DE SÃO FRANCISCO
MANTENÓPOLIS
SÃO GABRIEL DA PALHA
JAGUARE
AGUIA BRANCA
VILA VALÉRIO
ALTO RIO NOVO
SOORETAMA
SÃO DOMINGOS DO NORTE
PANCAS
GOVERNADOR LINDENBERG
RIO BANANAL
LINHARES
MARILÂNDIA
COLATINA
BAIXO GUANDU
ITAGUAÇU
SÃO ROQUE DO CANAÃ
JOÃO NEIVA
ARACRUZ
IBIRAÇU
LARANJA DA TERRA
SANTA TERESA
ITARANA
FUNDÃO
AFONSO CLAUDIO
SANTA MARIA DE JETIBÁ
SANTA LEOPOLDINA
SERRA
BREJETUBA
IBATIBA
DOMINGOS MARTINS
CARIACICA
VITÓRIA
IRUPI
VENDA NOVA DO IMIGRANTE
IÚNA
CONCEIÇÃO DO CASTELO
MARECHAL FLORIANO
VIANA
IBITIRAMA
MUNIZ FREIRE
VILA VELHA
CASTELO
ALFREDO CHAVES
GUARAPARI
DIVINO DE SÃO LOURENÇO
VARGEM ALTA
DORES DO RIO PRETO
ANCHIETA
ALEGRE
CACHOEIRO DE ITAPEMIRIM
ICONHA
GUAÇUÍ
JERÔNIMO MONTEIRO
RIO NOVO DO SUL
PIUMA
MUQUI
ATÍLIO VIVACQUA
ITAPEMIRIM
SÃO JOSE DO CALÇADO
APIACÁ
MARATAÍZES
BOM JESUS DO NORTE
MIMOSO DO SUL
PRESIDENTE KENNEDY
N
Legenda
Não Elegível
0,1351
Entre 0,6549 e 2,5172
2,6205
20 10 0 20 40 km
UTM - ZONA 24 SUL - SIRGAS 2000
FONTE CARTOGRÁFICA:
Limite Municipal: GEOBASES/IBGE
FONTE DE INFORMAÇÃO:
Lei Complementar 518/2009
COORDENAÇÃO DE GEOPROCESSAMENTO - CGeo
MARÇO DE 2010
200000
300000
400000
8000000
7900000
7800000
7700000

Av. Marechal Mascarenhas de Moraes, 2.524
Jesus de Nazareth - Vitória - ES
CEP 29052-015
Tel.: (0XX27) 3324-3888

ANEXO 4


INCIDÊNCIA DE POBREZA* POR MUNICÍPIO - 2003
BA
MG
RJ
OCEANO ATLÂNTICO
MUCURICI
MONTANHA
PEDRO CANÁRIO
PONTO BELO
ECOPORANGA
PINHEIROS
CONCEIÇÃO DA BARRA
AGUA DOCE DO NORTE
BOA ESPERANÇA
VILA PAVÃO
NOVA VENÉCIA
SÃO MATEUS
BARRA DE SÃO FRANCISCO
MANTENÓPOLIS
SÃO GABRIEL DA PALHA
JAGUARE
AGUIA BRANCA
VILA VALÉRIO
ALTO RIO NOVO
SOORETAMA
SÃO DOMINGOS DO NORTE
PANCAS
GOVERNADOR LINDENBERG
RIO BANANAL
LINHARES
MARILÂNDIA
COLATINA
BAIXO GUANDU
ITAGUAÇU
SÃO ROQUE DO CANAÃ
JOÃO NEIVA
ARACRUZ
IBIRAÇU
LARANJA DA TERRA
SANTA TERESA
ITARANA
FUNDÃO
AFONSO CLÁUDIO
SANTA MARIA DE JETIBÁ
SANTA LEOPOLDINA
SERRA
BREJETUBA
IBATIBA
DOMINGOS MARTINS
CARIACICA
VITÓRIA
VENDA NOVA DO IMIGRANTE
IRUPI
IÚNA
CONCEIÇÃO DO CASTELO
MARECHAL FLORIANO
VIANA
MUNIZ FREIRE
VILA VELHA
IBITIRAMA
CASTELO
ALFREDO CHAVES
GUARAPARI
DIVINO DE SÃO LOURENÇO
VARGEM ALTA
DORES DO RIO PRETO
ANCHIETA
ALEGRE
CACHOEIRO DE ITAPEMIRIM
ICONHA
GUAÇUÍ
JERÔNIMO MONTEIRO
RIO NOVO DO SUL
PIÚMA
MUQUI
ATÍLIO VIVACQUA
ITAPEMIRIM
SÃO JOSÉ DO CALÇADO
IÁPIACA
MARATAÍZES
BOM JESUS DO NORTE
MIMOSO DO SUL
PRESIDENTE KENNEDY
N
Legenda
0.0 a 11.26 - Baixa
11.27 a 29.03
29.04 a 47.34
47.35 a 65.38 - Alta
20 10 0 20 40 km
UTM - ZONA 24 SUL - SAD 69
FONTE CARTOGRÁFICA:
Limite Municipal: GEOBASES/IBGE
FONTE DE INFORMAÇÃO:
Pesquisa de Orçamento Familiar - POF, IBGE
COORDENAÇÃO DE GEOPROCESSAMENTO - CGeo
JUNHO DE 2009
* REFERE-SE AO PERCENTUAL DE PESSOAS COM RENDA PER CAPITA ABAIXO DE 1/2 SALÁRIO MÍNIMO.
Nota: Os dados dos municípios de Colatina e Governador Lindenberg foram computados juntos visto que a emancipação de Governador Lindenberg ocorreu após o Censo de 2000, impossibilitando o cálculo da incidência de pobreza deste município.
200000
300000
400000
8000000
7900000
7800000
7700000

Elaboração dos Mapas
Rodrigo Bettim Bergamaschi

Editoração
João Vitor André

Bibliotecária
Andreza Ferrreira Tovar

01

6

Texto para Discussão nº21

. Políticas Sociais para a Primeira Infância: contexto e perspectivas

GOVERNO DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
SECRETARIA DE ESTADO DE ECONOMIA E PLANEJAMENTO - SEP
INSTITUTO JONES DOS SANTOS NEVES - IJSN

TEXTO PARA DISCUSSÃO | **21**

POLÍTICAS SOCIAIS PARA A PRIMEIRA INFÂNCIA: contexto e perspectivas

Sandra Mara Pereira
Socióloga, pesquisadora da coordenação de Estudos Sociais

Ana Paula Santos Sampaio
Socióloga, coordenadora de Estudos Sociais

Vitória I 2011

Instituto Jones dos Santos Neves
Políticas sociais para a primeira infância: contexto e perspectivas.
Vitória, ES, 2011.

42p. tab. (Texto para discussão, 21)

1.Política Social. 2.Crianças. 3.Espírito Santo(Estado).
I.Pereira, Sandra Mara. II.Sampaio, Ana Paula Santos. III.Título. IV.Série.

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e de inteira responsabilidade do(s) autor(es), não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto Jones dos Santos Neves ou da Secretaria de Estado de Economia e Planejamento do Governo do Estado do Espírito Santo.

Sumário

Apresentação

2. Políticas Sociais para a Primeira Infância 6

3. Marco Legal 14

4. Concepção de Infância e Desenvolvimento 18

5. Condições Sociais da Primeira Infância no Brasil e no ES: um breve panorama 22

6. Políticas Sociais para a Primeira Infância no Brasil e no ES 30

7. Considerações Finais 35

8. Referências Bibliográficas 37

Apresentação

Este texto de discussão (TD) tem como proposta central discutir a primeira infância – fase que designa o ciclo de vida de zero a seis anos –, sua importância estratégica para o desenvolvimento humano e social, assim como as políticas sociais destinadas a este segmento etário no Brasil e no estado do Espírito Santo – ES.

Para tanto, buscou-se, num primeiro momento, uma aproximação conceitual com o tema, em especial, com a importância da política de atenção à infância, face ao caráter complexo do desenvolvimento infantil.

Observou-se que a evolução funcional do cérebro humano está diretamente associada à primeira infância: o desenvolvimento de habilidades físicas e motoras, de diversas capacidades primordiais como andar, falar, ler. As experiências desta fase da vida têm força singular no desenvolvimento humano, impactando tanto sobre o desenvolvimento físico e cognitivo, quanto sobre o desenvolvimento emocional e social dos indivíduos.

Estudos diversos no campo da neurociência revelam que o cuidado inicial, nos primeiros anos de vida do ser humano, tem um impacto decisivo, de longa duração, em como as pessoas se desenvolvem em sua capacidade de aprender e em sua habilidade para regular as próprias emoções. Segundo Fraser Mustard (apud RAMIRES; SCHNEIDER, s/d, p. 3) as vias cerebrais que afetam a capacidade de ler e escrever, o comportamento e a saúde, se organizam muito cedo no cérebro.

A ausência de cuidados e incentivos corretos na primeira infância liga-se a indicadores negativos como: evasão escolar, gravidez na adolescência, criminalidade, consumo de drogas, entre outros (HECKMAN, 2008). Neste sentido, o investimento em programas voltados à primeira infância tende a gerar, no longo prazo, reduções significativas em gastos com previdência social, saúde mental e sistema prisional, por exemplos, assim como aumentar a produtividade dos indivíduos (YOUNG, apud RAMIRES, SCHNEIDER, s/d, p. 8).

Assim, definiu-se a política social para a infância como o "cuidado que a sociedade precisa ter com o direito da infância de desenvolvimento integral e integrado" (DEMO, 2005, p.31). Salientou-se também que o desenvolvimento infantil, numa sociedade ainda marcada pela pobreza, por condições precárias de vida e pela desigualdade social, constitui-se numa questão social e como tal, deve ser alvo de atenção da gestão pública, uma vez que sua resolução ultrapassa as iniciativas privadas, individuais e espontâneas.

Num segundo momento, realizou-se um breve histórico dos aspectos legais relativos à primeira infância, salientando que a partir da Constituição de 1988, a criança passou a ser afirmada como sujeito de direitos, o que foi reiterado pelo Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei ° 8.069/1990), que rompeu com a "visão clientelista e repressora" até então predominante (FALEIROS, 2005, p. 171).

Na sequência, buscou-se esclarecer a concepção de infância e desenvolvimento infantil norteadora da discussão realizada, conceituando este último como um processo dinâmico, inserido e integrado ao meio vivido. Em consonância com vários autores, a influência do ambiente foi afirmada como fundamental para o desenvolvimento funcional, psicomotor, cognitivo e socioafetivo das crianças.

Posteriormente, as condições sociais da primeira infância no Brasil e no ES foram abordadas, destacando em especial aspectos relativos à educação e à saúde. Os dados sumarizados indicaram um desenvolvimento positivo tanto para o Brasil quanto para o ES, no entanto, permanecem muitos desafios a serem enfrentados.

A partir de um breve panorama das políticas sociais para a primeira infância apontaram-se ações e programas importantes que contribuíram significativamente para a melhoria das condições de vida na primeira infância. Entretanto, destacou-se também a ausência, tanto na esfera nacional quanto na estadual, de uma política que busque, a partir de uma lógica integral e integrada, abarcar a complexidade da infância, reconhecendo a real importância dos primeiros anos da infância na formação humana e da sociedade.

Por fim, a discussão construída neste TD buscou explicitar a importância de investimentos públicos significativos na primeira infância, assim como o papel e a responsabilidade do Estado no desenvolvimento das crianças em seus primeiros anos, em especial, aquelas em situação de vulnerabilidade social, cultural e econômica.

Enfatizou-se neste espaço, reiteradamente, que falar em desenvolvimento infantil é, ao mesmo tempo, falar em desenvolvimento humano e social, nas possibilidades de ganhos ou perdas concretas para o coletivo da sociedade. Nos processos individuais e / ou sociais, cada estágio representa a negociação dialética com o estágio anterior e as condutas que pertencem ao primeiro estágio são assumidas pela nova fase (ALMEIDA et al, 2006). Espera-se que este TD possa contribuir para ampliar e consolidar a compreensão de que investir em políticas sociais para a primeira infância é um imperativo ético, social e econômico para todos, governos e sociedades.

2. POLÍTICAS SOCIAIS PARA A PRIMEIRA INFÂNCIA

Compreender a política de atenção à infância, necessariamente, requer a compreensão da dinâmica da pobreza e das políticas sociais voltadas para a família. O campo das políticas públicas para a infância é relativamente recente. No entanto, à medida que se ampliam os conhecimentos sobre o desenvolvimento humano, alarga-se também a necessidade de políticas desta natureza.

Estudos diversos têm sinalizado que, ao longo da última década (anos de 1990), o Brasil reduziu as taxas de pobreza assim como ampliou a oferta e o acesso a diversos serviços[1] , com melhor qualidade, em especial, para as famílias com crianças (BARROS *et al*, 2010). Destaca-se um movimento de equalização importante face às desigualdades historicamente constituídas no país.

> [...] Não só a mortalidade e a subnutrição declinaram, mas o acesso e a utilização de ampla variedade de serviços expandiram-se muito mais entre crianças em famílias com alta vulnerabilidade do que entre aquelas não vulneráveis. Declinaram também as diferenças entre as áreas rurais e urbanas e entre as regiões Norte e Nordeste, por um lado, e Sul e Sudeste, por outro. [...] (BARROS *et al*, 2010, p.23).

Entretanto, apesar do progresso substancial observado, é evidente a necessidade de atenção à infância e, em especial, à chamada *primeira infância*, que é o foco privilegiado deste trabalho. Desafios básicos ainda estão colocados para a condução das políticas sociais para esta faixa etária, como a redução da mortalidade neonatal, a promoção do aleitamento materno exclusivo, a expansão do acesso ao saneamento básico e a redução da proporção de crianças sem registro de nascimento. "Garantir a estas crianças as condições básicas de vida e as oportunidades necessárias para seu desenvolvimento é, e continuará sendo, um dos maiores desafios para as próximas décadas." (BARROS *et al*, 2010, p.5).

[1] Destaque-se que a "[...] cobertura vacinal contra sarampo entre crianças aumentou significativamente, de 78,1%, em 1980, para mais de 95% em 2000 e 99,5% em 2008. [...]" (BRASIL, 2010, p. 80). O Relatório Nacional de Acompanhamento dos Objetivos do Milênio no Brasil atesta a importância da ampliação da oferta e do acesso aos serviços para a redução das taxas de mortalidade infantil, afirmando: "Essa redução da mortalidade por doenças infecciosas se deve, em larga medida, às melhorias nas condições de saneamento, ao aumento dos anos de estudo das mães, à melhoria da qualidade da atenção, particularmente da atenção básica após a introdução do programa Saúde da Família, e às ações de imunização, de vigilância sanitária e epidemiológica." (BRASIL, 2010, p. 77).

Av. Marechal Mascarenhas de Moraes, 2.524
Jesus de Nazareth - Vitória - ES
CEP 29052-015
Tel.: (27) 3636.8050

Os desafios mencionados referem-se tanto às precárias condições de vida e limitadas oportunidades garantidas às crianças quanto à dimensão da população a ser atendida. Segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, relativos ao ano de 2009, o Brasil possui 19.167.888 crianças de zero a seis anos, enquanto que o ES possui 349.457, o que corresponde aproximadamente a 10% da população do Brasil e do ES[2] .

Segundo a Pnad 2009, no Brasil naquele ano, 48% das famílias com crianças de até seis anos de idade viviam com menos de meio salário mínimo *per capita. No ES, este percentual era 47%. A taxa de mortalidade infantil, que mensura a freqüência de óbitos para crianças de até um ano de idade, por mil habitantes, era 15,7, o que equivale a algo em torno de 50 mil crianças de até um ano de idade mortas todos os anos.*

Para além da garantia de sobrevivência para as crianças, ainda insuficiente no Brasil, o país precisa propiciar condições dignas de desenvolvimento físico, emocional e cognitivo para as mesmas, uma vez que as experiências vividas nesta fase são fundamentais para o desenvolvimento humano e, por conseguinte, para a sociedade. Crianças subnutridas, carentes de cuidados e de tratamentos adequados, apresentam sérios comprometimentos de suas possibilidades de aprendizagem futura e de desenvolvimento humano e social ao longo da vida (ESPÍRITO SANTO, 2007, p.1).

A evolução funcional do cérebro humano está diretamente associada à primeira infância: o desenvolvimento de habilidades físicas e motoras, de diversas capacidades primordiais como andar, falar e ler. As experiências desta fase da vida têm força singular no desenvolvimento humano, impactando tanto o desenvolvimento físico e cognitivo, as probabilidades de morbidade futuras, quanto o desenvolvimento emocional e social dos indivíduos.

> Sob a ótica do desenvolvimento das crianças pequenas, os conceitos, cuidados, educação e desenvolvimento devem ser tratados de forma interdependente. A assistência à saúde e à nutrição, juntamente com o processo de aprendizagem, resulta no desenvolvimento integral infantil. (ESPÍRITO SANTO, 2007, p. 2)

[2] Utilizou-se neste TD a contagem da população total do Brasil e do ES, referentes ao Censo 2010. Como os dados desagregados por faixa etária do Censo 2010 ainda não estavam disponíveis no momento da finalização deste artigo, utilizou-se as estimativas da Pnad 2009, disponíveis no site do IBGE: www.ibge.gov.br.

O caráter complexo do desenvolvimento infantil requer, portanto, políticas interdisciplinares, voltadas para o atendimento de necessidades materiais e imateriais. Nesse sentido, a política social para a infância deve ser entendida como o "cuidado que a sociedade precisa ter com o direito da infância de desenvolvimento integral e integrado" (DEMO, 2005, p.31).

> Está comprovado cientificamente que é na primeira infância que a criança desenvolve grande parte do potencial mental que terá quando adulto. Sendo assim, essa fase constitui-se uma janela de oportunidades. A atenção integral nessa faixa etária influencia no sucesso escolar, no desenvolvimento de fatores de resiliência e auto-estima necessários para continuar a aprendizagem, na formação das relações e da autoproteção requeridas para independência econômica e no preparo para a vida familiar e comunitária (UNICEF, 2008, p.8).

Destaque-se que a política social direcionada à infância refere-se a demandas sociais que devem ser atendidas a partir da perspectiva do direito social. O desenvolvimento infantil, numa sociedade ainda marcada pela pobreza, por condições precárias de vida e pela desigualdade social, constitui-se como uma *questão social* e como tal, deve ser alvo de atenção da gestão pública, uma vez que sua resolução ultrapassa as iniciativas privadas, individuais e espontâneas. A perspectiva de direitos que devem ser assegurados coletivamente fundamenta-se na compreensão de que as necessidades referidas são, antes de tudo, sociais.

Embora os cuidados com a infância possam parecer tarefa exclusiva da família, como o aleitamento materno, um olhar mais atento revela que o poder público tem um papel importante a ser desempenhado. No exemplo do aleitamento materno citado, a escolaridade da mãe e a ampla divulgação de informações, disponibilizadas às famílias, revelam-se fundamentais.

> As condições de vida de uma criança são fortemente afetadas pelo acesso que ela tem a serviços básicos de saúde, nutrição, saneamento, entre outros, bem como pela qualidade de tais serviços. A morbidade infantil e o seu tratamento é forma alternativa de avaliar a qualidade da atenção recebida pelas crianças em seus primeiros anos de vida. Segundo especialistas na área de saúde, grande parte dos óbitos infantis poderia ser evitada com conhecimentos e tecnologias já existentes, que possibilitam intervenções rápidas e eficazes, não permitindo que determinada situação evolua para o óbito (BARROS *et al*, 2010, p.15).

Av. Marechal Mascarenhas de Moraes, 2.524
Jesus de Nazareth - Vitória - ES
CEP 29052-015
Tel.: (27) 3636.8050

Acrescente-se à defesa da política social para a infância dois questionamentos básicos. Qual a relação entre o desenvolvimento integral na primeira infância e o desenvolvimento de uma nação? Vale à pena investir em programas voltados para a educação e os cuidados das crianças pequenas?

As respostas a estas duas questões têm sido elaboradas por diversos pesquisadores, entre estes, economistas que trazem o conceito de *capital humano* como núcleo central de suas reflexões. Estas análises econômicas têm demonstrado que os investimentos públicos e sociais na primeira infância apresentam uma relação custo-benefício extremamente vantajosa, para o aperfeiçoamento das habilidades humanas, sejam elas intelectuais, emocionais ou motoras.

A teoria do *capital humano*, formulada inicialmente por Schultz, Becker e Mincer no final da década de 50, tem como foco a relação entre educação e diversos indicadores de desempenho de uma sociedade, principalmente, crescimento econômico e desigualdade. Admite-se uma forte associação positiva entre as variáveis educação e renda (*apud* BARBOSA FILHO; PESSOA, 2009). Nesta linha de raciocínio, toda e qualquer ação capaz de transformar as pessoas, aumentando sua produtividade em atividades econômicas ou não econômicas ou transformando a capacidade organizacional destas pessoas, pode ser definida como investimento em capital humano (BARROS *et al*, 2010).

É preciso garantir um *círculo virtuoso* para o desenvolvimento de crianças, uma vez que estas possuem um potencial de transformação maior: aprendem e absorvem mais rápido tecnologias digitais, novas línguas e a produção cultural. Neste sentido, mercado e cidadania não precisam necessariamente se opor (FALEIROS, 2005).

> [...] A garantia da cidadania é também um processo de desenvolvimento da competitividade e de redução da desigualdade social e econômica. Nesta perspectiva, a garantia da educação e da escolaridade, incluindo a erradicação do analfabetismo, é condição *sine qua non* para assegurar direitos e elevar o nível de desenvolvimento sustentável do país. [...] (FALEIROS, 2005, p. 176).

Em relação à escolaridade propriamente dita, estudiosos apontam as chamadas *externalida-*

des positivas, conceito utilizado para indicar efeitos da escolaridade não diretamente associados ao mercado de trabalho, confirmando a noção de *círculo virtuoso* mencionada anteriormente.

> [...] A escolaridade tem diversos efeitos que não estão diretamente associados ao mercado de trabalho, alterando as decisões de consumo, poupança, taxa de crescimento do consumo, saúde, fertilidade e desenvolvimento cognitivo. Segundo Grossman, a educação tem um impacto permanente em todas as atividades do indivíduo e não somente naquelas voltadas para o universo do trabalho. Em particular, o efeito da educação sobre a saúde é importante, pois saúde é outra forma de capital humano e há complementaridade entre ambas (BARBOSA FILHO; PESSOA, 2009, p. 7-8).

Barbosa Filho e Pessoa (2009) referenciam ainda uma pesquisa junto à população brasileira que demonstra que as *externalidades positivas* da educação também se evidenciam no Brasil:

> [...] O estudo de Almeida a partir de uma cuidadosa pesquisa junto à população demonstra que estes resultados também se aplicam à sociedade brasileira. Mostra que há forte relação entre elevação da educação e diversas características da população, tais como diminuição do preconceito racial, menor tolerância com corrupção, maior espírito público, redução ao preconceito de comportamento sexual, menor tolerância com a censura, entre outros (*Apud* BARBOSA FILHO; PESSOA, 2009, p. 8).

O economista James Heckman, ganhador do prêmio Nobel em 2000, tem se dedicado ao estudo dos efeitos dos estímulos educacionais oferecidos às crianças nos primeiros anos de vida e afirma que não há política pública mais eficaz do que investir na primeira infância.

Embora haja uma dificuldade para separar o efeito da educação de outras variáveis, o que certamente limita sua mensuração, sabe-se que o peso da educação sobre o desenvolvimento de uma sociedade é enorme[3] . Obviamente a educação não é o único fator explicativo a ser considerado, mas pesquisas têm evidenciado que a ausência de incentivos corretos na primeira infância está ligada a diversos indicadores negativos como evasão escolar, gravidez na adolescência, criminalidade e consumo de drogas (CUNHA; HECKMAN, 2008).

[3] "A evidência para o Brasil no início da década passada é que a educação explicava de 35% a 50% da desigualdade de renda. [...]" (BARBOSA FILHO; PESSOA, 2009, p. 10).

Av. Marechal Mascarenhas de Moraes, 2.524
Jesus de Nazareth - Vitória - ES
CEP 29052-015
Tel.: (27) 3636.8050

Heckman destaca a importância tanto de habilidades cognitivas quanto das relacionadas ao autocontrole, à motivação e ao comportamento social.

> A formação de habilidades é um processo dinâmico. As competências adquiridas em uma etapa do ciclo de vida afetam a produtividade da aprendizagem na próxima fase. Podemos pensar em capital humano como uma combinação de diferentes tipos de competências e habilidades. Já está bem estabelecido que a capacidade cognitiva é um fator determinante de escolaridade e de sucesso no mercado de trabalho. Ao mesmo tempo, habilidade não-cognitiva, embora mais difícil de ser definida, desempenha um papel importante também. Como ressaltado no (sic) recentes estudos do desenvolvimento infantil (Shonkoff e Phillips, 2000) diferentes habilidades são formadas e moldadas em diferentes fases do ciclo da vida. A evidência empírica nos ensina que, quando as oportunidades de formação dessas habilidades são perdidas, reabilitação pode ser onerosa e plena reabilitação proibitivamente custosa (Cameron, 2004; Knudsen et al, 2006; Knudsen, 2004). Estes resultados salientam a necessidade de que cientistas sociais tenham uma visão abrangente da formação de habilidades ao longo da vida (CUNHA; HECkMAN, 2008, p.2).

Diversos estudos recentes na área das ciências econômicas confirmam os resultados observados por Heckman, argumentando que o retorno para os investimentos em capital humano declina exponencialmente durante o ciclo de vida, sendo mais alto nos primeiros anos.

.

> [...] Quanto mais cedo for realizado o investimento, maior será o tempo disponível para sua recuperação, sendo importante atentar para o fato de que alguns insumos têm baixos retornos quando utilizados tardiamente. Embora existam potenciais complementaridades entre os investimentos nas diversas idades, os da primeira infância alimentam definitivamente os posteriores (BARROS *et al*, 2010, p.7).

Barbosa Filho e Pessoa (2008) apontam que o investimento em pré-escola é mais atrativo do que em outros níveis, com taxas de retorno[4] de pelo menos 15,7%. Salientam ainda que a freqüência a pré-escola conduz ao prolongamento do número de anos de estudo e à existência de um *prêmio de salário* para quem estudou na pré-escola. Embora o cálculo da Taxa Interna de

[4] Os economistas que trabalham com a categoria capital humano, calculam a Taxa Interna de Retorno – TIR a partir da relação entre custo e benefício da educação. Nesta perspectiva, a educação é interpretada como uma decisão de investimento onde é calculado, em linhas gerais, por um lado, o custo de oportunidade (representado pelo salário do qual o estudante abre mão para se manter na escola), a mensalidade e gastos associados, e por outro lado, o benefício advindo do aumento da renda devido à escolaridade (BARBOSA Filho; PESSOA, 2009).

Retorno (TIR)[5] do ciclo pré-escolar tenha a limitação de a pré-escola não ter um impacto direto sobre a produtividade do trabalhador, os autores argumentam que a pré-escola *pode ser considerada um insumo intermediário para o aprendizado, o que potencialmente eleva a produtividade do indivíduo*.

> Há evidência de que a pré-escola tem um impacto significativo na manutenção do aluno por um período a mais ou um ciclo a mais na escola. Menezes-Filho e Curi (2006) calculam essa probabilidade e mostram que existe um prêmio de salário associado à pré-escola (*Apud* BARBOSA FILHO; PESSOA, 2008, p. 103).

Complementando as análises sobre os benefícios da educação pré-escolar, Barros e Mendonça destacam:

> [...] podemos dizer que um ano a mais de pré-escolar eleva a escolaridade finalmente atingida em 0,4 anos e tem um impacto direto sobre a renda equivalente a um aumento de 2% (utilizando a estimativa mais baixa). Como um aumento de um ano de escolaridade eleva a renda em cerca de 11% [...], o impacto total de um ano a mais de pré-escolar equivale a aumentar a renda em cerca de 6%, não incluindo aí os ganhos eventualmente advindos da melhoria das condições nutricionais e da redução da repetência (BARROS; MENDONÇA, s/d, p. 7).

Em contraposição, crianças em situação de vulnerabilidade social, que sofrem tensões extremas nos primeiros anos de vida têm seu futuro comprometido. Como afirma Almeida e outros (2006)[6] , a partir de uma leitura de Vygotsky,

> [...] *déficits* intelectuais ou físicos ocorridos nesta etapa de 0 a 6 anos, notadamente na primeira infância, podem se converter em limitações anulativas, reduzindo as possibilidades de avanços das crianças nos níveis psicológicos superiores (pensamento, linguagem, volição), mesmo que estímulos sejam oferecidos em etapas posteriores da vida humana (VYGOTSKY,1979;1984).

A linguagem é uma dimensão que expressa com clareza esta dinâmica em que fatores ambientais podem estimular ou inibir o desenvolvimento dos indivíduos. A apropriação precoce da

[6] Documento eletrônico, sem paginação, disponível em http://www.pim.saude.rs.gov.br/visualizaConteudos.php?acao=A_ver_conteudo&codConteudo=903&codOntologia=36&codConceito=903.
Acesso em 10/09/2010.

Av. Marechal Mascarenhas de Moraes, 2.524
Jesus de Nazareth - Vitória - ES
CEP 29052-015
Tel.: (27) 3636.8050

linguagem padrão, a amplitude do vocabulário e o domínio da estrutura lógica da mesma, adquiridos no contexto vivido, podem ampliar a capacidade de pensamento e comunicação, o que impacta diretamente sobre o sucesso escolar e a aceitação social na trajetória dos indivíduos, assim como, na reprodução da pobreza.

> [...] embora potencialmente todas as famílias – mesmo as mais pobres – sejam capazes de transmitir as ferramentas básicas da linguagem, a qualidade dessa linguagem é fortemente determinada pela condição econômico-social e, por sua vez, é fortemente determinante do sucesso escolar. Políticas públicas preventivas e de primeira infância podem determinar de maneiras significativas a trajetória de sucesso ou fracasso escolar das crianças (ARAUJO, 2008, p. 10).

Pelo exposto, fica clara a importância crucial de investimentos públicos significativos na primeira infância, assim como o papel e a responsabilidade dos governos no desenvolvimento das crianças em seus primeiros anos, especialmente, aquelas dos segmentos mais vulneráveis da sociedade. O *desenvolvimento* **humano** não é resultado de uma soma quantitativa de pequenos efeitos, de uma simples continuidade e linearidade *pro forma*. "Cada estágio representa a *negociação dialética* com o estágio anterior. As condutas que pertencem ao primeiro estágio são assumidas pelo novo estágio" (ALMEIDA *et al*, 2006). Daí se falar em *ganhos* ou perdas de uma etapa para outra no desenvolvimento infantil.

A relevância da política social para a primeira infância está, sobretudo, em seu caráter preventivo, uma vez que a qualidade da vida infantil condiciona significativamente o desenvolvimento humano posterior, em termos de saúde, trabalho, desempenho cognitivo e escolar, preparação para a vida. Enfim, é impossível falar em sustentabilidade econômica e social sem falar em condições de vida dignas para a infância e, mais precisamente, sem falar em políticas sociais para a primeira infância comprometidas com o desenvolvimento integral e integrado, ancoradas em uma perspectiva multidisciplinar e holística dos ciclos vitais.

3. MARCO LEGAL

Em novembro de 1989, a Organização das Nações Unidas (ONU) adotou, por unanimidade, a Convenção sobre os Direitos da Criança (CDC), que enuncia um amplo conjunto de direitos fundamentais das crianças.

A CDC é um tratado ratificado por quase todos os países, que visa à proteção de crianças e adolescentes de todo o mundo, onde os estados-membros se comprometem a garantir e defender os direitos dessas pessoas nesta faixa etária. Acordou-se, por meio deste tratado entre várias outras proposições, que os estados-membros buscarão garantir que as crianças e adolescentes sejam sujeitos de direitos. Destacam-se na CDC direitos relativos à sobrevivência, ao desenvolvimento, à proteção e à participação.

A CDC tem como base quatro pilares fundamentais:

a) A não discriminação, que significa que todas as crianças têm direito de desenvolver todo o seu potencial;
b) o interesse superior da criança deve ser uma consideração prioritária a todas as ações e decisões que lhe digam respeito;
c) a sobrevivência e o desenvolvimento que destaca a importância da garantia do acesso a serviços básicos e à igualdade de oportunidades para que toda criança possa se desenvolver plenamente;
d) a opinião da criança, que significa que a voz das crianças deve ser ouvida e considera em todos os assuntos que se relacionam com os seus direitos.

Embora a proteção das crianças se expresse anteriormente por meio de fatos históricos significativos – como a criação do Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef), em 1946 pela ONU, e a assinatura da Declaração Universal dos Direitos da Criança, em 1959 – vários estudos destacam que esta compreensão da criança como sujeito de direitos, presente na CDC, é algo relativamente recente.[7]

[7] Este TD não tem como objetivo sumarizar em detalhes a história jurídica da proteção infantil. Para uma visão mais cuidadosa deste assunto, ver Faleiros (2005).

Av. Marechal Mascarenhas de Moraes, 2.524
Jesus de Nazareth - Vitória - ES
CEP 29052-015
Tel.: (27) 3636.8050

No cenário brasileiro, as décadas de 1980 e 1990 trouxeram avanços significativos no que se refere à consciência sobre os direitos da criança. Neste período, prioridades importantes ao reconhecimento e à garantia desses direitos foram definidas.

A Constituição de 1988, no capítulo VII, art. 227, traz a compreensão da criança como sujeito de direitos, o que foi reafirmado com o Estatuto da Criança e do Adolescente (Ecriad)[8] , Lei n° 8.069 / 1990, que rompe com a "visão clientelista e repressora" até então predominante (FALEIROS, 2005, p. 171). Em 1990 o Brasil também ratifica a CDC.

Vale destacar, que a política social para a infância, ao longo da história brasileira, traz uma clara distinção. Por um lado, a política para os filhos das classes dominantes, marcada pelo favorecimento ao acesso à educação formal e à formação para os postos de comando. Por outro, a política social para os filhos das famílias pobres, marcada por uma profissionalização subalterna (FALEIROS, 2005).

> Para os pobres foram criados os orfanatos, as 'rodas', as casas de 'expostos', as casas de correção, as escolas agrícolas, as escolas de aprendizes, a profissionalização subalterna, a inserção no mercado de trabalho pela via do emprego assalariado ou do trabalho informal. O acesso dos pobres à educação não foi considerado um dever inalienável do Estado, mas uma obrigação dos pais; e o não acesso a ela, uma situação de exceção, uma situação irregular, cuja responsabilidade cabia à família. O desenvolvimento da criança estava integrado ao projeto familiar, à vida doméstica, à esfera privada (FALEIROS, 2005, p. 172).

Nesse sentido, a Constituição de 1988, assim como o Ecriad, é um marco importante em termos de mudança de concepção sobre a política social para a infância.

Fruto das discussões sobre a cidadania e os direitos humanos, intensificadas na década de 1980, após longo período de regime militar (1964-1985), o Ecriad assume a Doutrina da Proteção Integral e reconhece a criança e o adolescente como sujeitos plenos de direitos, que gozam de todos os direitos fundamentais e sociais, inclusive a prioridade absoluta, decorrência da situação peculiar como pessoas em desenvolvimento.

[8] O Estatuto da Criança e Adolescente também é historicamente conhecido por ECA. Entretanto, face às possíveis associações pejorativas vinculadas a este termo, atualmente têm-se utilizado também o termo Ecriad, terminologia adotada neste TD.

No Brasil, durante muito tempo, a necessidade de atuação do Estado sobre as condições de vida da criança foi vista sob a ótica da situação irregular, da conduta antissocial que representava perigo.

A mudança de paradigma, trazida pela Constituição de 1988 e regulamentada pelo Ecriad, salienta a responsabilidade do Estado, da sociedade, dos estabelecimentos de atendimento e dos pais para com as crianças e os adolescentes, visto que estes são sujeitos em desenvolvimento. O Artigo 227 da Constituição da República Federativa do Brasil sintetiza os preceitos da nova lei nos seguintes termos:

> É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança e ao adolescente, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão (BRASIL, 1988, grifos nossos).

A partir da Constituição de 1988, a educação infantil, por exemplo, passa a ser reconhecida como direito fundamental e como dever do Estado. O Ecriad reforça esta perspectiva e, em seguida, também a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB/1996) passa a considerar a educação infantil como a primeira etapa da educação básica.

Anteriormente, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação, de 1960, apresentava uma concepção totalmente diversa, conforme observa Faleiros:

> O art. 30 da referida lei punia o pai que não colocasse o filho na escola, privando-o de emprego público, mas este não recebia punição se fosse pobre ou se houvesse insuficiência de escola. Contraditoriamente, a própria lei isentava as crianças pobres da obrigatoriedade da escola, 'por comprovado estado de pobreza dos pais' ou por 'insuficiência de escolas'. Esta contradição da lei servia para manter o *status quo* de exclusão da maioria da população no acesso à escola, ou seja, a maioria era uma exceção, vivia num estado de exceção.[...] (FALEIROS, 2005, p. 173).

Av. Marechal Mascarenhas de Moraes, 2.524
Jesus de Nazareth - Vitória - ES
CEP 29052-015
Tel.: (27) 3636.8050

Depreende-se desta citação que a pobreza era interpretada como uma das hipóteses de *situação irregular* e não como uma dimensão limitadora do desenvolvimento infantil que deveria ser combatida pelo Estado.

Em contraposição, as inovações do Ecriad, por força de lei, impulsionaram mudanças nas ações conduzidas pelo Estado e na própria prática dos diversos profissionais que lidam com a infância e a adolescência.

Consolida-se gradativamente, no Brasil, uma ampla *rede do sistema de garantia de direitos* que compreende conselhos, promotorias, varas de infância, defensorias, delegacias e núcleos de assistência e atendimento, por meio da qual as situações de exclusão social de crianças e adolescentes são veementemente questionadas, distanciando-se da naturalidade anterior frente à ausência de serviços básicos como educação.

A partir do exposto, emerge a questão levantada por Faleiros (2005, p. 174), se com o Ecriad, "[...] que considera as crianças sujeitos de direitos, e com o processo de democratização do país, houve mudanças de fato na articulação do desenvolvimento econômico desigual com as políticas para a infância. [...]"

O artigo 7° do Ecriad afirma que a "criança e o adolescente têm direito à proteção, à vida e à saúde, mediante a efetivação de políticas sociais públicas que permitam o nascimento e o desenvolvimento sadio e harmonioso, em condições dignas de existência" (BRASIL, 1990). Certamente, este direito afirmado ainda não se coloca como uma prática constituída e assegurada em todas as regiões brasileiras, face às diferenças regionais já conhecidas. Entretanto, a afirmação deste horizonte inspirador para as práticas sociais voltadas para infância, um *tópos* a ser alcançado, já constitui um importante passo na história das políticas sociais.

4. CONCEPÇÃO DE INFÂNCIA E DESENVOLVIMENTO

A infância tem sido definida, em geral, por meio de traços absolutizados e/ou desvalorizados, o que traduz uma visão reducionista ou idealizada da criança, vista quase sempre como criatura inocente, ser imperfeito e/ou incompleto. Assim como outras instituições sociais, a constituição da infância vincula-se à elaboração permanente de um discurso sobre o que significa *ser criança* (BUJES, 2000).

> A criança tem sido vista numa perspectiva que a diferencia do adulto — um ser em falta, imaturo, alguém que depende de decisões alheias — alguém que precisa adquirir o conhecimento que foi legitimado por outros mais velhos e inteligentes [...] (BUJES, 2000, p. 10).

> [...] as crianças têm sido produzidas pelos discursos que se enunciam sobre elas: discursos médicos, biológicos, antropológicos, psicológicos, pedagógicos... Tais discursos constroem para elas uma posição de sujeito ideal, um sujeito universal, sem cor, sem sexo, sem filiação, sem amarras temporais ou espaciais... (ibidem).

Os sentidos de infância são socialmente construídos e modelados no interior das relações de poder. Logo, não são estáveis nem únicos, embora a cada época histórica correspondam certos modelos hegemônicos, certas narrativas que orientam a compreensão e as práticas sociais vigentes. "Portanto, em que pesem todas as fragilidades dos significados, a sociedade busca constantemente estratégias e táticas para fixar certos sentidos, através das coerções dos discursos tomados como 'verdadeiros'" (ibidem).

Depreende-se do exposto que a própria concepção de infância é um constructo social. Não é possível falar em criança de modo abstrato, sem situá-la em um contexto específico e sem pensá-la também como sujeito nas relações sociais mais amplas.

A noção de uma natureza infantil – absoluta, abstrata e a-histórica – nega as condições efetivas da existência das crianças. Estudos diversos têm apontado os limites desta estrutura conceitual que pensa a infância sem referências ao seu pertencimento social ou fixada a um mundo que foi feito pelos adultos e para os adultos (BUJES, 2000; ARAÚJO, 2005).

Av. Marechal Mascarenhas de Moraes, 2.524
Jesus de Nazareth - Vitória - ES
CEP 29052-015
Tel.: (27) 3636.8050

> Contrapor-se à existência de um legado teórico que caricaturou a criança como infans (o que não fala, aquele que não tem linguagem), como um "devir", portanto desprovido de um estatuto epistemológico pleno, é insurgir-se contra uma concepção singular e universal de infância e criança, cuja tônica se estabelece na negação do seu direito à palavra, no desreconhecimento de sua condição social (ARAÚJO, 2005, p.67).

Obviamente esse legado teórico mencionado anteriormente é fruto das hierarquias sociais e dos jogos de poder que incluem a questão geracional, ao lado das categorias raça/etnia, gênero, entre outras marcas sociais construídas e sedimentadas ao longo das interações sociais.

Num universo em que trabalho, produção e produtividade são os valores centrais, não é difícil entender o lugar relegado à infância. Daí a importância de estudos que salientam o impacto individual e social dos cuidados (ou da ausência destes) durante a infância.

Consoante à reflexão anterior vem a dimensão política da infância, cuja participação na própria vida social em grande parte é desvalorizada. O desafio de se buscar uma sociedade fundada em valores democráticos requer pensar também a infância sob o viés da democracia e da participação. Conforme Demo (2005, p. 35) a "infância possui, em termos de cidadania, característica muito própria, porque ainda não tem voz própria". Cabe destacar, no entanto, que esta "ausência de voz" é certamente o reverso da "ausência de escuta".

Como nos lembra Araújo (2005), pensar a infância longe das relações sociais que ela vivencia é excluí-la da dimensão pública da vida social, uma vez que a condição de sujeito de direitos pressupõe o pertencimento a um espaço público compartilhado. "[O] não-reconhecimento do outro como sujeito de interesses, aspirações e razões válidas significa uma forma de sociabilidade que não se completa, porque regida por uma lógica de anulação do outro como identidade" (TELLES, apud ARAÚJO, 2005, p. 69).

A afirmação das crianças e adolescentes como sujeitos de direitos, como mencionado na seção anterior, por si só, não garante a ruptura com as perspectivas adultocêntricas aqui sublinhadas. A questão que se coloca é como assegurar a constituição de subjetividades democráticas, pressuposto

de uma cidadania de fato, face à tendência a ver a criança como in-fans (o que não fala)?
Especificamente, quanto ao desenvolvimento infantil entende-se que é um processo dinâmico, inserido e integrado ao meio vivido. A influência do ambiente é fundamental para o desenvolvimento funcional, psicomotor, cognitivo e socioafetivo das crianças.

> Segundo Wallon, o desenvolvimento humano é um processo de individuação crescente, que acontece desde o nascimento através da interação social. O ambiente no qual a criança está inserida é seu recurso básico de desenvolvimento. A atividade da criança é oportunizada tanto pelos recursos materiais disponíveis quanto pelas diversas interações que vivencia com outras pessoas. O esforço que a criança faz para compreender o mundo, atribuindo-lhe significados, obriga-a a exercitar ações cada vez mais complexas. (CASTRO, 2005, p.41-42).

Nesse sentido, o estudo da infância exige a correlação com outras categorias como classe social, etnia, gênero, condições socioeconômicas – aspectos que interferem diretamente sobre o desenvolvimento das crianças, limitando ou potencializando determinadas características. Embora os aspectos estruturais não sejam os únicos a serem observados neste contexto, deve salientar-se aqui a importância da análise dos mesmos.

> É, portanto, a condição estrutural da infância, no quadro do sistema social, o que importa analisar e mudar, considerando a reformulação das identidades na modernidade tardia, e a adopção de políticas sociais de efectiva transformação e mudança das realidades sociais que promovem a exclusão. (SARMENTO, 2002, p. 266).

Em consonância com as afirmações precedentes, aspectos cotidianos, aparentemente simples, desempenham um papel importante no desenvolvimento infantil. O brincar, por exemplo, é salientado por diversas pesquisas como fundamental para a aprendizagem e o crescimento emocional da criança (CASTRO, 2005; VITÓRIA, 2006).

> Vygotysky afirma que, partindo de estruturas orgânicas elementares (sistema nervoso, órgãos dos sentidos) a criança constrói funções mentais complexas, como prestar atenção, memorizar, imaginar, raciocinar, à medida que se apropria de instrumentos simbólicos conhecidos nas interações sociais realizadas no meio

Av. Marechal Mascarenhas de Moraes, 2.524
Jesus de Nazareth - Vitória - ES
CEP 29052-015
Tel.: (27) 3636.8050

> (família, escola). As vivências ocorridas nesses contextos oportunizam que a criança experimente e responda a diferentes situações. Dessa forma, poderá aprender, por exemplo, a maneira de memorizar e de raciocinar vigente em determinada cultura. Essas vivências contribuirão para formar sua personalidade (apud CASTRO, 2005, p. 36-37).

Observa-se uma dinâmica complexa, onde estruturas orgânicas, interação, conhecimento, aprendizagem, cultura, personalidade formam um conjunto articulado onde nenhuma peça pode ter seu valor calculado isoladamente no processo de desenvolvimento infantil. Aspectos materiais e imateriais conjugam-se neste processo exigindo um olhar multidisciplinar para a compreensão desta fase da vida.

Assim, fica claro que a intersetorialidade coloca-se como um caminho necessário para a efetividade das políticas sociais para a infância, uma vez que a atenção a este ciclo vital requer ações e programas interdisciplinares, voltados para o atendimento de necessidades materiais e imateriais.

.
.
.

5. CONDIÇÕES SOCIAIS DA PRIMEIRA INFÂNCIA NO BRASIL E NO ES: UM BREVE PANORAMA

Buscar-se-á neste espaço, compreender a realidade social e a condição estrutural na qual vive a primeira infância no Brasil e, em especial, no estado do Espírito Santo. Embora os aspectos estruturais não sejam os únicos a serem observados nos estudos sobre a primeira infância, salienta-se a importância da análise dos mesmos. Para além de uma visão determinista que associa mecanicamente pobreza com um desenvolvimento infantil deficitário, chamar-se-á atenção aqui para dimensões gerais que dizem respeito à condição estrutural da infância.

Como afirma Wallom (apud CASTRO, 2005) o ambiente no qual a criança está inserida é seu recurso básico de desenvolvimento. Os estudos das ciências sociais de uma forma geral deixam claro o quanto os aspectos materiais e imateriais entrelaçam-se formando uma rede complexa. Como foi mencionado anteriormente, "a atividade da criança é oportunizada tanto pelos recursos materiais disponíveis quanto pelas diversas interações que vivencia com outras pessoas" (WALLOM, apud CASTRO, 2005, p.41-42).

Não obstante seja indiscutível[9] o progresso ocorrido nas condições de vida das crianças, ao longo da última década, no Brasil, ainda é preciso observar inúmeros aspectos. Houve um movimento claro de equalização, mas os avanços ainda são desiguais. O gênero, a raça / etnia, a classe social e o local de nascimento de uma criança brasileira ainda determinam, em grande parte, suas oportunidades futuras (BRASIL, 2010, p. 11).

O Brasil conta hoje, segundo os resultados do censo 2010[10], com uma população total de 190.732.694 pessoas. No estado do Espírito Santo, a população total é 3.512.672 habitantes. Estima-se que cerca de 10% das populações do ES e do Brasil são crianças de 0 a 6 anos.

A observação das condições de saúde revela que o Brasil ainda está aquém do desejado. Embora a mortalidade e a subnutrição tenham declinado e o acesso e a utilização de diversos serviços tenham expandido, ainda se colocam como desafios a redução da mortalidade neonatal, a promoção do aleitamento materno exclusivo e a expansão do acesso ao saneamento básico, entre outras demandas.

[9] Barros e outros (2010) destacam que o Brasil garantiu o cumprimento de várias metas estabelecidas nos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM), das Nações Unidas, bem antes do ano especificado – 2015.
[10] Ver nota n° 2.

Av. Marechal Mascarenhas de Moraes, 2.524
Jesus de Nazareth - Vitória - ES
CEP 29052-015
Tel.: (27) 3636.8050

O Brasil, nos últimos anos, apresentou redução consistente da taxa de mortalidade de crianças menores de cinco anos de idade (taxa de mortalidade na Infância), em todas as regiões do país[11]. Em 2007, a taxa de mortalidade na infância no Brasil foi de 3,22 óbitos por mil nascidos vivos (NV). Em 1995 esta taxa era de 5,46. No ES, em 1995, a taxa de mortalidade na infância era de 5,37 óbitos por mil nascidos vivos (NV), em 2007 era 2,84.

Quanto a taxa de mortalidade infantil (TMI)[12], referente ao primeiro ano de vida da criança, observa-se a mesma tendência de redução. Em 2007, a TMI no Brasil foi de 15,69 óbitos por mil NV, enquanto em 1995 esta mesma taxa correspondia a 28,88. Destaque-se que a região nordeste apresentou o maior declínio neste indicador desde 1990, porém ainda se mantêm com a taxa mais elevada do país, conforme o relatório nacional de acompanhamento dos ODM (BRASIL, 2010, p.74). A TMI no ES, em 1995, era 23,62 óbitos por mil NV, em 2007 era 13,90 e em 2009 foi reduzida para 11,96, redução equivalente a 49,4% entre 1995 e 2009.

A mortalidade infantil possui três componentes: neonatal precoce (0 a 6 dias), neonatal tardio (7 a 27 dias) e pós-neonatal (28 a 364 dias). Todos os três componentes, no Brasil, apresentaram uma redução a partir de 1990, embora este decréscimo não tenha sido uniforme, sendo maior para a taxa de mortalidade pós-neonatal.

> Houve, ao longo do período [1990 a 2008], uma mudança interna na composição da mortalidade na infância e infantil. Há várias décadas que os óbitos em menores de cinco anos se concentram nos menores de um ano. Por sua vez, os óbitos em menores de um ano se concentram cada vez mais no período neonatal. Em 1990, a maioria dos óbitos se encontrava no componente pós-neonatal (51%), seguido pelo neonatal precoce (38%) e neonatal tardio (11%). No entanto, em 2008, os óbitos se concentraram no componente neonatal precoce (53%), seguido pelo pós-neonatal (32%) e neonatal tardio (15%) [...] (BRASIL, 2010, p.76).

Destaque-se também a diminuição na mortalidade proporcional por doenças infecciosas no total de óbitos infantis no Brasil e no ES, a partir de 1990, o que se deve, em larga medida, às melhorias nas condições de saneamento, ao aumento dos anos de estudo das mães, à melho-

[11] Contudo, persistem diferenças importantes nas taxas de mortalidade na infância entre as regiões. Desde a década de 1990, as regiões com as maiores e menores taxas foram a Nordeste e a Sul, respectivamente. Em 1990, a mortalidade na região Nordeste foi 2,5 vezes maior do que na Sul, com redução para 2,2 vezes em 2008 (BRASIL, 2010, p. 72).
[12] A taxa de mortalidade infantil expressa a frequência de óbitos de menores de um ano de idade, para cada mil nascidos vivos (NV). Permite estimar o risco de morte dos nascidos vivos durante o seu primeiro ano de vida.

ria da qualidade da atenção básica propiciada pela introdução do programa Saúde da Família, além das ações de imunização, de vigilância sanitária e epidemiológica (BRASIL, 2010, p.77).

Por outro lado,

> As afecções perinatais constituem a principal causa de mortalidade de crianças menores de um ano no Brasil. Em 1990, correspondiam a 40% dos óbitos infantis. Em 2008, essa proporção elevou-se para 60% (BRASIL, 2010, p.76).[13]

No ES, as afecções perinatais também aprecem como a principal causa de mortalidade de crianças menores de um ano. Em 2008, correspondeu a 59,4% dos óbitos infantis.

Nesse aspecto, salientam-se o impacto das dimensões socioeconômicas. Segundo o relatório nacional de acompanhamento dos ODM, as altas taxas de mortalidade por afecções perinatais estão associadas ao baixo nível socioeconômico das mães, às condições precárias de assistência à mulher durante a gestação e o parto, e aos cuidados oferecidos ao recém-nascido durante e após o parto (BRASIL, 2010, p.77).

Pelo exposto, percebe-se que desafios básicos, como a redução da mortalidade neonatal, ainda se colocam no âmbito da condução das políticas sociais para a primeira infância. A precariedade das condições de vida e as limitadas oportunidades garantidas às crianças são, sem sombra de dúvida, fatores limitantes para o desenvolvimento humano e social do país.

No campo educacional, a partir da Constituição de 1988, a educação infantil[14] passou a ser reconhecida como direito fundamental e como dever do Estado. O Ecriad reforçou esta perspectiva e, em seguida, também a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB/1996) passou a considerar a educação infantil como a primeira etapa da educação básica.

O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb)[15] , em vigor desde janeiro de 2007, atende a toda a educação básica, da creche ao ensino médio, garantindo o financiamento de todas as etapas

[13] As afecções perinatais incluem os trantornos relacionados à curta duração da gestação, os problemas cardiorrespiratórios do recém nascidos e os traumatismos de parto, entre outras causas.
[14] A educação infantil compreende duas modalidades de atendimento, a creche que atende crianças de 0 a 3 anos e a pré-escola que até então atendia crianças de 4 a 6. Com a instituição do ensino fundamental de 9 anos, a partir do ano de 2010, as crianças com 6 anos passaram a ingressar no primeiro ano do ensino fundamental e o atendimento na pré-escola reduziu-se para até 5 anos.

Av. Marechal Mascarenhas de Moraes, 2.524
Jesus de Nazareth - Vitória - ES
CEP 29052-015
Tel.: (27) 3636.8050

da educação básica. Ademais, a partir de 2009, ampliou-se a obrigatoriedade da educação à faixa de 4 a 17 anos de idade (BRASIL, 2009).

Sem dúvida, tais medidas representam um salto qualitativo em termos de compreensão da importância da educação infantil e seu papel no desenvolvimento da primeira infância. Embora em termos de nomenclatura e práticas efetivas ainda se entenda a creche (atendimento escolar de 0 a 3 anos) e a pré-escola (atendimento de 4 e 5 anos), modalidades da educação infantil, como fases de uma preparação para o ensino fundamental e como mero espaço de cuidado que permite a socialização, cada vez mais fica claro a importância desta primeira etapa da educação básica.

Historicamente, no Brasil, a creche sempre foi vista como um espaço de assistência, cuidado e guarda destinado aos filhos das famílias pobres.[16] Tanto que até recentemente essas instituições estavam sob o âmbito da assistência social. A partir da década de 1990, começa-se a pontuar o cuidar e o educar como funções indissociáveis da educação infantil.

Nesse sentido, inicia-se o reordenamento na estrutura funcional e organizacional das creches e pré-escolas que passam a integrar o sistema regular de ensino, destinando-se a todas as crianças de 0 a 6 anos, independente da classe social. Conforme já mencionado, com a Constituição Federal de 1988, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB, 1996) e o Estatuto da Criança e do Adolescente a educação infantil passou a ser reconhecida como a primeira etapa da Educação Básica, como um direito fundamental e dever do Estado.

Entretanto, cabe destacar a existência ainda hoje de alguns questionamentos acerca da relevância deste atendimento educacional para a primeira infância. Um dos críticos mais influentes é o psicólogo Steve Biddulph, cujos livros já venderam milhões de cópias no mundo inteiro. Biddulph argumenta que a creche é inapropriada para crianças menores de três anos, sendo mais indicado que elas permaneçam sob cuidados familiares na primeira etapa de suas vidas. Para ele nos três primeiros anos de vida as crianças são muito vulneráveis e necessitam de cuidados muito específicos para serem deixadas aos cuidados de estranhos. Outros profis-

[15] O Fundeb substitui o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), que vigorou de 1997 a 2006. O Fundeb está em vigor desde janeiro de 2007 e se estenderá até 2020, conforme informação que consta no site do MEC (BRASIL. Fundeb. Ministério da Educação. Disponível em http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=12407&Itemid=726
Acesso em 16/11/2010

[16] A referência socialmente construída para os filhos da classe média era Jardim de infância, nomenclatura usual dada aos estabelecimentos particulares que atendiam a essas crianças, em contraposição ao termo creche destinado às classes populares.

sionais e ativistas políticos corroboram esta posição, como informa o documento produzido pela Unicef que analisa comparativamente a educação infantil e os cuidados com as crianças nos países economicamente desenvolvidos (ADAMSON, 2008, p.19).

Em contraposição a este argumento, pesquisas diversas no campo da educação infantil e da economia, por exemplo, assinalam a importância de estímulos educacionais na primeira infância, destacando que a inserção precoce em instituições educacionais tem efeitos benéficos para o desenvolvimento sociocognitivo dos indivíduos. O conhecimento acumulado no campo da educação infantil destaca que a creche e a pré-escola são espaços educativos, que pressupõem um currículo voltado para a construção de conhecimento, para o desenvolvimento de capacidades cognitivas e sociais. Creches e pré-escolas não devem ser vistas apenas como espaço de assistência, cuidado e guarda. Autores diversos têm assinalado a indissociabilidade do cuidar e do educar nesta primeira fase da vida, assim como tematizam o significado e as implicações do brincar, nos primeiros anos, para as interações sociais e o aprendizado.

> Barnett analisou os resultados de 36 estudos acerca de programas dirigidos à primeira infância, e seus efeitos em longo prazo no desenvolvimento cognitivo, na socialização e no sucesso escolar de crianças de baixa renda. Sua revisão incluiu estudos de educação pré-escolar, creches e programas que adotaram a estratégia de visitas domiciliares. Suas conclusões indicaram que tais intervenções produziram grandes benefícios em curto prazo no quociente de inteligência das crianças e consideráveis efeitos em longo prazo no desempenho escolar, na reprovação e encaminhamento para classes especiais e no ajustamento social. A qualidade e o investimento realizado nos programas foram fundamentais para o seu sucesso (BARNETT, 1995). (apud RAMIRES; SCHNEIDER, s/d, p. 8).

Estudos revelam também a importância dos cuidadores não-parentais para a relação entre a criança e seus pais:

> O papel exercido por outros cuidadores, além dos pais, foi investigado por Marty, Reddick e Walters. Esses Autores constataram que essas figuras disponíveis nas instituições de educação infantil como as creches e as pré-escolas, ou os visitadores das famílias como no caso de programas como o PIM, desempenham uma importante função de apoio e suporte para o relacionamento de apego seguro entre a criança e seus pais (MARTY; REDDICK; WALTER, 2005). Essas figuras reforçam e promovem tal relação, e esse fator tem implicações para o planejamento de

Av. Marechal Mascarenhas de Moraes, 2.524
Jesus de Nazareth - Vitória - ES
CEP 29052-015
Tel.: (27) 3636.8050

> programas e cuidados dirigidos à primeira infância, para o trabalho institucional e para a formulação de políticas públicas (apud RAMIRES; SCHNEIDER, s/d, p. 6).

Por outro lado, qualquer debate acerca da legitimidade ou não das instituições de educação infantil, no cenário atual, deve considerar também uma reavaliação da carga horária de trabalho prevalecente nas sociedades; dos papéis atribuídos a pais e mães; do tempo de licença maternidade e paternidade; dos padrões de produtividade e de inserção no mercado de trabalho em contraposição à exigência de cuidado familiar exclusivo para as crianças de até três anos, entre outros aspectos correlatos. Ou seja, trata-se de uma questão social a ser discutida em termos políticos e sociais. Não é um debate privado, relativo apenas a uma opção individual.

Neste sentido, se o período de 0 a 6 anos tem importância crucial para o desenvolvimento humano, conforme argumentado neste TD, é fundamental que as políticas educacionais encarem a educação infantil de forma comprometida, encarando-a como uma prioridade tanto social quanto econômica.

Em relação ao ensino fundamental, o Brasil avançou bastante em direção à sua universalização, ampliando a oferta de vagas e a garantia de acesso à quase totalidade da população de 7 a 14 anos. Entretanto, com a extensão da obrigatoriedade do ensino para a faixa etária de 4 a 17 anos, conforme estabelece a Constituição Federal Brasileira, a partir da Emenda Constitucional n° 59 (BRASIL, 2009), destaca-se um desafio maior a ser cumprido no que tange à garantia do acesso obrigatório à educação básica.

Embora a matrícula de crianças em creches seja optativa, é preciso atentar para a necessidade de garantia de acesso à escola para este segmento etário. O aumento da escolarização na primeira infância tem sido significativo, porém lento e ainda insuficiente.

O maior crescimento observado foi para a faixa de 4 a 6 anos, cuja taxa de frequência à escola subiu de 57,9% para 79,8% entre os anos de 1998 e 2008. Entretanto, entre as crianças de 0 a 3 anos, a taxa de frequência escolar ainda é muito baixa: neste mesmo período passou de 8,7% para 18,1%, conforme dados do IBGE (Síntese 2009). No Brasil, segundo estimativas da Pnad 2009, 53% das crianças de 0 a 6 anos estão fora da escola. No ES são 50,9%, o que corresponde a 177 mil crianças, em números absolutos.

Nos últimos dez anos, as taxas brutas de freqüência à escola das crianças apresentaram

crescimento significativo no Brasil e no ES. Há uma diferença marcante no acesso à escola, de acordo com a faixa etária. No Brasil em 2009, na faixa etária de 0 a 3 anos, apenas 18% das crianças freqüentavam a creche, enquanto no grupo seguinte, de 4 a 6 anos, o percentual era bem maior: 81%. Para o Espírito Santo a realidade não é muito diferente, apesar de estar acima da média brasileira: 20% das crianças de 0 a 3 anos freqüentavam creches. Para o grupo seguinte, o percentual também se elevou para 83%.

Ao focar as famílias com renda familiar de até meio salário mínimo por pessoa no Brasil, observa-se que, em 2009, apenas 13% das crianças de 0 a 3 anos frequentaram uma unidade escolar. No ES, este percentual foi de aproximadamente 18%. Em contraposição, verifica-se que nas famílias com rendimento mensal per capita acima de três salários mínimos, para a mesma faixa etária, no Brasil cerca de 40% tiveram acesso à escola.

Quanto ao acesso das crianças de 4 a 6 anos à pré-escola, das famílias com renda de até meio salário mínimo por pessoa, no Brasil , em 2009, o percentual foi de 76%, enquanto naquelas famílias com renda mensal por pessoa maior que três salários mínimos, o acesso foi de aproximadamente 97%.[17]

Um indicador importante a ser observado na análise das condições de vida da infância é o Índice de Desenvolvimento Infantil (IDI), proposto pelo Unicef.

O IDI surgiu em razão da necessidade de promover políticas públicas voltadas para os primeiros seis anos de vida da criança. Como um indicador sintético, é composto pelos seguintes indicadores: (i) percentual de crianças menores de 6 anos vivendo com mães com escolaridade precária, ou seja, menos de quatro anos de estudo (quanto maior o percentual de crianças morando com mães com escolaridade precária, pior a classificação do município em termos de desenvolvimento infantil); (ii) percentual de crianças abaixo de seis anos morando com pais com escolaridade precária; (iii) cobertura vacinal em crianças menores de 1 ano de idade (DTP e tetravalente); (iv) percentual de mães com cobertura pré-natal adequada (mede o percentual de nascidos vivos de mães que tiveram mais de seis consultas de acompanhamento desde o

[17]O dados referentes à escolaridade na primeira infância para as famílias com renda mensal superior a três salários mínimos, para o estado do ES, não foram citados porque a extração dos dados na Pnad 2009 gerou um relatório com algumas inconsistências. Assim preferiu-se não utilizá-los.

Av. Marechal Mascarenhas de Moraes, 2.524
Jesus de Nazareth - Vitória - ES
CEP 29052-015
Tel.: (27) 3636.8050

conhecimento da gravidez até o parto; (v) taxa de escolarização bruta na pré-escola – que mede o percentual de crianças matriculadas na pré-escola, independentemente da idade.

Este índice varia de 0 a 1, onde 1 corresponde à melhor condição de desenvolvimento infantil e 0 à pior. Um IDI acima de 0,800 equivale a um desenvolvimento infantil elevado; entre 0,500 e 0,799 a um desenvolvimento médio e abaixo de 0,500 um desenvolvimento infantil baixo.
O IDI brasileiro, em 2004[18] foi 0,67, enquanto em 1999 era 0,61. No ES, em 2004, o IDI calculado foi 0,74 e em 1999 era 0,64. Na comparação, observa-se uma melhora significativa tanto no Brasil quanto no ES, sendo que este, no período avaliado, apresentou um aumento expressivo de 10%. Ambos apresentam índices correspondentes a um padrão médio de desenvolvimento infantil.

Sem dúvida, os dados sumarizados nesta seção indicam um desenvolvimento positivo tanto para o Brasil quanto para o ES. No entanto, muitos desafios ainda se apresentam. Como afirmado inicialmente, o desenvolvimento infantil, numa sociedade marcada ainda pela pobreza, por condições precárias de vida e pela desigualdade social, constitui-se uma questão social e como tal, deve ser alvo de atenção da gestão pública.

A permanência de condições que tendem a propiciar a geração de déficits intelectuais ou físicos para a primeira infância limita a consecução do desejado círculo virtuoso de desenvolvimento humano e social.

Por isso, a política social para a infância, entendida como o cuidado que a sociedade precisa ter com o direito da infância de desenvolvimento integral e integrado, permanece como algo fundamental e urgente. Corrobora também esta afirmação a ideia relativamente simples, defendida no âmbito da economia, de que os resultados dos investimentos em capital humano declinam exponencialmente durante o ciclo de vida, sendo mais alto nos primeiros anos.

[18]O Unicef calculou e divulgou apenas o IDI dos anos de 1999 e 2004, o que infelizmente, limita a utilização deste índice nas análises atuais.

6. POLÍTICAS SOCIAIS PARA A PRIMEIRA INFÂNCIA NO BRASIL E NO ES

Os índices observados revelam um progresso significativo nas condições de vida da primeira infância no Brasil, o que se relaciona certamente com ações efetivas que o Poder Público tem desenvolvido e que impactam positivamente esta população, alvo da análise proposta neste TD.

Neste sentido, far-se-á neste espaço um breve panorama das políticas sociais voltadas para a primeira infância no Brasil e no ES, buscando-se parâmetros para uma avaliação das lacunas e potencialidades existentes.

Os serviços destinados à criança de 0 a 6 anos no âmbito da assistência social brasileira historicamente desenvolveram-se em creches e pré-escolas. Atualmente este serviço faz parte da área educacional que, de acordo com a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB n° 9.394 / 1996), é responsável pela supervisão, orientação e regulamentação da educação infantil.

A proteção social à primeira infância, dentro da Política de Assistência Social, a partir da criação do Sistema Único da Assistência Social (Suas), envolve diversos serviços realizados no âmbito dos Centros de Referência da Assistência Social (Cras) e dos Centros de Referência Especial da Assistência Social (Creas). Os serviços socioassistenciais da Proteção Básica, que inclui o serviço de Proteção e Atenção Integral à Família (Paif) têm como foco de ação o trabalho com as famílias e o desenvolvimento de ações para a população que vive em situação de vulnerabilidade social, decorrente da pobreza. Busca-se trabalhar os vínculos afetivos, realizar o atendimento às famílias e aos indivíduos em seu contexto comunitário, visando à orientação e ao convívio sociofamiliar e comunitário.

Certamente ações voltadas para as famílias em situação de pobreza, como é o caso do Paif e do Programa Bolsa Família, beneficiam também seus filhos pequenos. Entretanto, observa-se ainda a ausência de um olhar mais direcionado à primeira infância.

Outros serviços destinados a crianças de até 6 anos, de competência da Política de Assistência Social, configuram-se na esfera dos programas de atenção à criança em situações

Av. Marechal Mascarenhas de Moraes, 2.524
Jesus de Nazareth - Vitória - ES
CEP 29052-015
Tel.: (27) 3636.8050

especiais, no campo do combate a situações de violação dos direitos como o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (Peti)[19], o Serviço de Proteção Social a Crianças e Adolescentes Vítimas de Violência, Abuso e Exploração Sexual e suas Famílias[20], o Acolhimento Institucional, a Família Acolhedora, a Adoção.

Quanto a educação infantil, voltada às crianças de 0 a 5 anos, conforme já mencionado, o atendimento ainda não foi universalizado, apresentando uma demanda expressiva principalmente de creches (0 a 3 anos). Mesmo as crianças de 4 e 5 anos, cujo o acesso às instituições de ensino é obrigatório, ainda não têm o atendimento efetivamente assegurado.

Alguns programas associados à escola também atendem ou referem-se às crianças de 0 a 6 anos, como:

— O Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae), implantado em 1955, que garante, por meio da transferência de recursos financeiros, a alimentação escolar dos alunos de toda a educação básica (educação infantil, ensino fundamental, ensino médio e educação de jovens e adultos) matriculados em escolas públicas e filantrópicas;

— O Programa Nacional de Transporte Escolar (PNTE) garante o repasse de recursos, em caráter suplementar, destinados ao transporte escolar. O objetivo é assegurar o acesso de estudantes residentes na área rural à rede pública de ensino, contribuindo para diminuir a evasão escolar. Inicialmente atendia apenas ao Ensino Fundamental, estendendo-se à Educação Infantil somente a partir do ano de 2009[21].

— O Censo Escolar é um levantamento de dados estatístico-educacionais de âmbito nacional, realizado anualmente nas escolas de educação básica, coordenado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), com foco nas informações sobre as escolas, os alunos, os professores e as turmas. Essas informações possibilitam traçar um panorama nacional da educação básica e servem de referência para a formulação de políticas públicas e execução de programas na área da educação.

[19] O Peti compreende um conjunto de ações voltadas a retirar crianças e adolescentes do trabalho precoce, envolvendo transferência de renda a famílias de crianças e adolescentes envolvidos em situação de trabalho, com recurso do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS); oferta de atividades socioeducativas a crianças e adolescentes, cofinanciadas pelo MDS e organizadas pelos Municípios; acompanhamento sociofamiliar.

[20] O Serviço de Proteção Social a Crianças e Adolescentes Vítimas de Violência, Abuso e Exploração Sexual e sua famílias é prestado no âmbito do Centro de Referência Especializado da assistência Social (Creas), por equipe multiprofissional especializada e consiste em apoio e/ou orientação psicossocial e jurídico, bem como encaminhamentos, com acompanhamento aos serviços e benefícios da assistência e ao sistema de garantia de direitos.

[21] O repasse de recursos para o PNTE é feito pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação e considera para o cálculo dos valores o número de alunos informado pelo Censo Escolar do ano anterior, a posição do município na linha de pobreza, o índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb), em conformidade com o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) estabelecido pelo Mec.

Na esfera das políticas de saúde, a proposta do Plano Nacional pela Primeira Infância 2011-2022, elaborada pela Rede Nacional Primeira Infância[22] , destaca várias ações em andamento ou em fase de implementação consideradas relevantes. Entre elas:

i. O Pacto Nacional pela Redução da Mortalidade Materna e Neonatal

ii. Atenção Básica – Núcleos de Apoio à Saúde da Família (Nasf)

iii. Atenção ao puerpério e acompanhamento do recém-nascido durante a primeira semana de vida

iv. Promoção, Proteção e Apoio ao Aleitamento Materno

vi. Vigilância do Óbito Materno, Neonatal e Infantil

vii. Incentivo e Qualificação da Vigilância do Crescimento e Desenvolvimento Infantil, por meio da Caderneta de Saúde

viii. Programa Nacional de Imunização

ix. Rede Nacional de Bancos de Leite Humano

x. Hospitais Amigos da Criança

xi. Atenção à Saúde do Recém-nascido

xii. Norma de Atenção Humanizada ao Recém-nascido de baixo peso. Método Canguru

xiii. Prevenção e Controle de Acidentes, Violência, Maus Tratos e Negligências na Infância

xiv. Política Nacional de Alimentação e Nutrição.

xv. Câmara de Políticas Sociais.

O referido Plano destaca ainda a instituição da Estratégia Brasileirinhas e Brasileirinhos Saudáveis, implementada em 2009, que tem o objetivo de construir novas ofertas de cuidado humanizado à saúde e fortalecer aquelas tradicionalmente dirigidas a mulheres e crianças, na perspectiva do vínculo, do crescimento e desenvolvimento integral da criança de zero a cinco anos.

No ES, dos 24 itens constantes na carteira de projetos do Pró-Gestão[23], vinculado à Secretaria Extraordinária de Gerenciamento de Projetos do Governo do Estado, nenhum tem seu escopo de atuação voltado especificamente para a primeira infância.

[22] Rede Nacional Primeira Infância refere-se a um conjunto de organizações da sociedade civil, do governo, do setor privado, de outras redes e de organizações multilaterais que atuam na promoção da primeira infância. O Plano Nacional pela Primeira Infância (PNPI) foi elaborado por esta Rede Nacional com ampla participação social e lançado no dia 07/12/2010. Este Plano é uma proposta de um conjunto de ações e metas na área dos direitos da criança de até seis anos de idade, a serem realizadas até 2022, quando o Brasil celebra o bicentenário da Independência. O PNPI foi aprovado pelo Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda), na plenária do dia 14 de dezembro e está previsto sua entrega, pelo Conanda, ao Governo e, posteriormente, seu envio ao Congresso Nacional, para aperfeiçoamentos, debate pluripartidário, e aprovação por lei, para então tornar-se Plano de Estado.

[23] Para concretizar as metas de desenvolvimento socioeconômico do estado do ES, previstas no Plano Estratégico ES 2025, o Governo do Estado elaborou um modelo de gerenciamento de projetos denominado Programa de Gerenciamento de Projetos do Governo do Estado do Espírito santos (Pró-Gestão).

Av. Marechal Mascarenhas de Moraes, 2.524
Jesus de Nazareth - Vitória - ES
CEP 29052-015
Tel.: (27) 3636.8050

Se o Pró-Gestão, iniciado em 2007, tem como objetivo principal aperfeiçoar a implementação dos projetos estruturantes do Estado, depreende-se que as políticas para a primeira infância ainda não são percebidas, no estado, como prioridade.

Certamente, o desenvolvimento de programas e projetos sociais, que têm como foco a promoção de habitação ou a geração de trabalho e renda para a população pobre, por exemplo, trazem benefícios diretos para a primeira infância. Assim como é de extrema importância o Programa Saúde da Criança, desenvolvido pela Secretaria de Estado da Saúde do ES, voltado para a assistência integrada à Saúde da Criança que oferta o Teste do Pezinho[24] para recém nascidos e preconiza a utilização do método Mãe Canguru[25] para o atendimento de crianças recém nascidas de baixo peso.

As ações e os programas mencionados neste rápido panorama construído aqui são fundamentais. No entanto, sobressai também a ausência, tanto na esfera nacional quanto estadual, de uma política que busque, a partir de uma lógica integral e integrada, abarcar a complexidade da infância, reconhecendo a importância dos primeiros anos da infância na formação humana e da sociedade.

Uma experiência interessante, nesse sentido, é a implementação do Programa Primeira Infância Melhor (PIM), iniciado em 2003 no Rio Grande do Sul, que integrou e articulou as políticas públicas voltadas para as gestantes e para as crianças de 0 a 6 anos, nas esferas da saúde, educação, assistência social e cultura. O Programa contou com o importante apoio da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco) e hoje constituise uma política pública permanente de atenção integral à primeira infância naquela unidade da Federação.

O PIM tem por objetivo estimular o desenvolvimento socioemocional e cognitivo de crianças na primeira infância, com foco nas famílias em situação de vulnerabilidade social. Trata-se de um programa de promoção da saúde que tenta envolver todas as dimensões humanas, trabalhando nas suas raízes o desenvolvimento durante a primeira infância. O foco na primeira

[24] Refere-se à pesquisa de fenilcetonúria e hipotireoidismo congênito em todos os recém nascidos.
[25] Consiste no atendimento humanizado ao recém nascido de baixo peso, promovendo o contato direto e contínuo deste com os pais, além de promover o aleitamento materno.

infância busca propiciar uma ruptura na transmissão intergeracional da pobreza e uma melhoria na situação socioeconômica das famílias atendidas. Semanalmente, as crianças são acompanhadas em seus domicílios.

> [...] Seu objetivo principal é "orientar as famílias, a partir de sua cultura e experiências, para que promovam o desenvolvimento integral de seus filhos, desde a gestação até os seis anos de idade, com ênfase no período de zero a três anos (RAMIRES, 2007, p. 23).

As análises econômicas, mencionadas neste TD, demonstram que é no início da vida que os investimentos públicos e sociais encontram seu melhor custo-benefício. Buscou-se também salientar aqui que o caráter complexo do desenvolvimento infantil requer políticas interdisciplinares. Entende-se, portanto, que qualquer perspectiva comprometida com a sustentabilidade econômica e social requer políticas sociais para a primeira infância comprometidas com o desenvolvimento integral e integrado, ancoradas em uma perspectiva multidisciplinar e holística da infância.

Assim, os relatos da experiência do PIM no Rio Grande do Sul, certamente servem de inspiração e estímulo para o desenvolvimento e fortalecimento de políticas integradas de atenção à primeira infância no Brasil e no ES.

Av. Marechal Mascarenhas de Moraes, 2.524
Jesus de Nazareth - Vitória - ES
CEP 29052-015
Tel.: (27) 3636.8050

7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Percebe-se, a partir do exposto, que o Brasil alcançou avanços significativos no que tange às políticas públicas destinadas à primeira infância. A redução da pobreza observada ao longo desta última década (2001-2010), assim como a ampliação da oferta e do acesso a diversos serviços, em especial, às famílias com crianças (BARROS et al, 2010) são aspectos importantes a serem assinalados.

À medida que se ampliam os conhecimentos sobre o desenvolvimento humano e especificamente sobre a primeira infância, alarga-se também a necessidade de políticas para esta faixa etária. Daí a importância do fomento desta discussão em diferentes espaços.

Outro aspecto a salientar, refere-se ao olhar predominante ainda direcionado à infância. A violência, a exclusão e a crise ainda são os motes principais de mobilização para a infância.

> [...] Em contrapartida, raras são as referências a iniciativas que atribuam às crianças o papel de agentes activos na construção da agenda social e política. O mundo da infância aparece invadido pela morte, pela injustiça (ou o mesmo é dizer, pela ausência ou ineficácia da justiça), pela doença, pelo desconforto, pelo abandono e pela violência (SARMENTO, 2002, p. 267).

Este TD, no entanto, propõe outra perspectiva de acesso a esta temática. Destaca-se também a noção de investimento, em consonância com a defesa de uma política social para a infância, entendida como o "cuidado que a sociedade precisa ter com o direito da infância de desenvolvimento integral e integrado" (DEMO, 2005, p.31).

A propalada noção de desenvolvimento sustentável exige uma atenção qualificada à primeira infância. Retorna-se aqui à questão fundamental acerca da relação entre o desenvolvimento integral na primeira infância e o desenvolvimento de uma nação. Estas dimensões caminham lado a lado.

Deve-se ainda salientar aqui, a partir de uma análise mais racional e instrumental, que o

retorno dos investimentos em capital humano declina exponencialmente durante o ciclo de vida, sendo mais alto nos primeiros anos.

Segundo Heckman (2008), não há política pública mais eficaz do que investir na primeira infância. Em contraposição, a ausência de incentivos corretos na primeira infância está ligada a diversos indicadores ruins como evasão escolar, gravidez na adolescência, criminalidade e consumo de drogas.

Se a primeira infância incorpora o potencial de transformação afirmado aqui, ela é a chave para a garantia de um círculo virtuoso de desenvolvimento humano e social. Inclusive no que tange à renovação democrática e à construção de subjetividades mais democráticas. “Esta questão passa pelo reconhecimento dos direitos de participação das crianças na constituição do espaço público e pela mobilização expressiva da sua opinião, segundo modalidades e fórmulas imaginativas e diversificadas” (SARMENTO, 2002, p. 275, 276).

A construção deste círculo virtuoso pressupõe que a política social para a infância seja pensada não apenas pela ótica da compensação, mas também como instrumento indutor de desenvolvimento social e econômico, necessário tanto no âmbito nacional quanto estadual.

Buscou-se, sobretudo salientar que o caráter complexo do desenvolvimento infantil requer políticas interdisciplinares. Entende-se, portanto, que qualquer perspectiva comprometida com a sustentabilidade econômica e social requer políticas sociais para a primeira infância comprometidas com o desenvolvimento integral e integrado, ancoradas em uma perspectiva multidisciplinar e holística da infância.

Av. Marechal Mascarenhas de Moraes, 2.524
Jesus de Nazareth - Vitória - ES
CEP 29052-015
Tel.: (27) 3636.8050

8. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ADAMSON, Peter. **The child care transition:** A league table of early childhood education and care in economically advanced countries. Unicef; Innocenti Research Centre. Report Card 8. Itália, dezembro de 2008. **Disponível em:** <http://www.unicef.ca/portal/Secure/Community/502/WCM/HELP/take_action/Advocacy/rc8.pdf >. Acesso em 5 jan. 2011.

ALMEIDA, Leila Maria *et. al*. **A importância da promoção infantil para uma vida saudável e feliz: da concepção aos dois anos de vida**. Porto Alegre: Programa Primeira Infância Melhor (PIM), 2006. Disponível em: <http://www.pim.saude.rs.gov.br/visualizaConteudos.php?acao=A_ver_conteudo&codConteudo=903&codOntologia=36&codConceito=903 >. Acesso em: 10 set. 2010.

ALTOÉ, Sônia. **Atualidade da psicologia jurídica**. S/d. Disponível em: <http://www.estig.ipbeja.pt/~ac_direito/psicologia_juridica.pdf >. Acesso em 16 set. 2010.

ARAÚJO, Vânia Carvalho de. **Infância e educação inclusiva.** Florianópolis: Perspectiva, Vol. 23, n.º 1, 2005. Disponível em: <http://www.perspectiva.ufsc.br/perspectiva_2005_01/06_artigo_vania_ARAÚJO.pdf >. Acesso em 23 set. 2010.

BARBOSA FILHO, Fernando de Holanda; PESSOA, Samuel. Retorno da educação no Brasil. *In* **Pesquisa e Planejamento Econômico** (PPE), Vol. 38, n.º 1. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), 2008, p. 97-1236. Disponível em: <http://ppe.ipea.gov.br/index.php/ppe/article/view/130/1024 >. Acesso em: 13 set 2010.

BARBOSA FILHO, Fernando de Holanda; PESSOA, Samuel. **Educação, crescimento e distribuição de renda: a experiência brasileira em perspectiva histórica**. 2009. Disponível em: <http://www.alfaebeto.com.br/documentos/artigo_20091805.pdf >. Acesso em: 25 ago. 2010.

BARROS, Ricardo Paes de *et al*. **Determinantes do desenvolvimento na primeira infância no Brasil**. Ipea. TD n.º 1.478. Rio de Janeiro: 2010. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/tds/td_1478.pdf>. Acesso em: 13 set. 2010.

BARROS, Ricardo; MENDONÇA, Rosane. **Uma avaliação dos custos e benefícios da educação pré-escolar**. S/d. Disponível em: <http://www4.fgv.br/cps/simulador/infantil/Palestrantes1611/Quali_texto_Rosane.PDF>. Acesso em 15 set. 2010.

BRASIL. **Constituição Federal**, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituiçao.htm>. Acesso em: 9 set. 2010.

____. **Emenda Constitucional n.º 59**. Brasília: Presidência da República; Casa Civil; Subchefia para Assuntos Jurídicos; 11 de novembro de 2009. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc59.htm>. Acesso em: 17 nov. 2010.

____. **Estatuto da Criança e do Adolescente**. Lei n.º 8.069 de13 de julho de 1990. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8069.htm>. Acesso em: 20 set. 2010.

____. **Fundeb**. Ministério da Educação. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=12407&Itemid=726>. Acesso em: 16 nov. 2010.

____. **Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional**. Lei n.º 9.394 de 20 de dezembro de 1996. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/ldb.pdf>. Acesso em 20 set. 2010.

Av. Marechal Mascarenhas de Moraes, 2.524
Jesus de Nazareth - Vitória - ES
CEP 29052-015
Tel.: (27) 3636.8050

____. **Objetivos do Milênio: Relatório Nacional de Acompanhamento**. Brasília: Ipea, 2010. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/FD45DB37-D79E-4424-ACCB-7AED55D04DDD/FinalDownload/DownloadId-628BB94804D0D2EC7CD770735A403187/FD45DB37-D79E-4424-ACCB-7AED55D04DDD/portal/images/stories/PDFs/100408_relatorioodm.pdf >. Acesso em: 13 set. 2010.

BUJES, Maria Isabel Edelweiss. **Que infância é essa?** Anped, 2000. Disponível em: <http://www.anped.org.br/reunioes/23/textos/0712t.PDF>. Acesso em: 28 set. 2010.

CASTRO, Elaine de Menezes. Desenvolvimento infantil e aprendizagem. *In*: CASTRO, Elaine de Menezes *et al*. **Olhares das Ciências sobre as Crianças**. Brasília: Unesco; Banco Mundial; Fundação Maurício Sirotsky Sobrinho, 2005, p. 33-49 (Série Fundo do Milênio para a Primeira infância – Cadernos Pedagógicos. Vol. 1, 61p).

DEMO, Pedro. Política social da infância. *In*: DEMO, Pedro *et al*. **Legislação, Políticas e Influências Pedagógicas na Educação Infantil**. Brasília: Unesco; Banco Mundial; Fundação Maurício Sirotsky Sobrinho, 2005, p.31-38 (Série Fundo do Milênio para a Primeira infância – Cadernos Pedagógicos. Vol. 3, 72 p.).

ESPÍRITO SANTO (Estado). **Primeira Infância: um desafio às políticas públicas**. Secretaria Extraordinária para o Combate à Pobreza (**Secop**). Vitória: Nota Técnica n.º 7, 2007 (mimeo.).

FALEIROS, Vicente de Paula. Políticas para a infância e adolescência e desenvolvimento. *In*: **Políticas Sociais: Acompanhamento e Análise**. Rio de Janeiro: Ipea, n.º 11, 2005, p. 171-177. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/bpsociais/bps_11/ENSAIO1_Vicente.pdf>. Acesso em 24 ago. 2010.

Av. Marechal Mascarenhas de Moraes, 2.524
Jesus de Nazareth - Vitória - ES
CEP 29052-015
Tel.: (27) 3636.8050

CUNHA, Flavio; HECKMAN, James. **A Evidência sobre Formação de Capital Humano ao Longo da Vida**: Universidade de Pennsylvania e Universidade de Chicago, 2008. Disponível em: <http://www.alfaebeto.org.br/FD45DB37-D79E-4424-ACCB-7AED55D04DDD/FinalDownload/DownloadId-2C683A885F3C68A8729F257E84D075E6/FD45DB37-D79E-4424-ACCB-7AED55D04DDD/documentos/capital_humano.pdf>. Acesso em: 25 ago. 2010.

OLIVEIRA, João Batista Araújo de. **Políticas e práticas de atendimento à primeira infância: lições da experiência internacional**. Instituto Alfa e Beto, 2007. Disponível em: <http://www.alfaebeto.org.br/Arquivos/Documentos/Artigos/politicas_e_praticas_de_atendimento_a_primeira_infancia.pdf>. Acesso em: 16 set. 2010.

RAMIRES, Vera Regina; SCHNEIDER, Alessandra. **Algumas contribuições da ciência sobre o desenvolvimento na primeira infância**. Unesco; Secretaria Estadual de Saúde do Rio Grande do Sul. S/d. Disponível em: <http://www.google.com.br/url?sa=t&source=web&cd=1&ved=0CBcQFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.idadecerta.seduc.ce.gov.br%2Fdownload%2Fencontro_educacao_infantil_alfabetizacao_10_11_set%2Ftexto1_primeira_infancia_melhor.doc&rct=j&q=Algumas%20contribui%C3%A7%C3%B5es%20da%20ciencia%20sobre%20o%20desenvolvimento%20na%20primeira%20inf%C3%A2ncia%20Ramires&ei=t_IlTbrSB8H-8Aa0wIHyAQ&usg=AFQjCNF1hAqWI1h4Op8C_tTIwMfYbXbfTQ>. Acesso em: 5 jan. 2011.

____. **Primeira infância melhor: uma inovação em política pública**. S. D. S. D. E. D. R. G. D. S.. Brasília**:** Unesco, 2007, p. 128. Disponível em: <http://www.pim.saude.rs.gov.br/conteudos/LivroPIMUmaInovacaoEmPoliticaPublica.pdf>. Acesso em: 16 set. 2010.

REDE NACIONAL PRIMEIRA INFÂNCIA. **Plano Nacional pela Primeira Infância 2011-2022. Proposta elaborada pela Rede Nacional Primeira Infância com ampla participação social**. Brasília: 2010. Disponível em: <http://primeirainfancia.org.br/wp-content/uploads/2010/05/Plano-Nacional-pela-Primeira-Infância-16-4-2010.doc>. Acesso em: 20 set. 2010.

Av. Marechal Mascarenhas de Moraes, 2.524
Jesus de Nazareth - Vitória - ES
CEP 29052-015
Tel.: (27) 3636.8050

UNICEF. **Situação Mundial da Infância 2008. Caderno Brasil.** Brasília: 2008. Disponível em: <http://www.unicef.org/FD45DB37-D79E-4424-ACCB-7AED55D04DDD/FinalDownload/DownloadId-BC7C96B9316AE2C52D9BE41537D95B08/FD45DB37-D79E-4424-ACCB-7AED55D04DDD/brazil/pt/cadernobrasil2008.pdf>. Acesso em: 15 set. 2010.

VITÓRIA. **A Educação Infantil do Município de Vitória: um outro Olhar**. Vitória: Prefeitura de Vitória. Secretaria Municipal de Educação, 2006. Disponível em: <http://www.vitoria.es.gov.br/arquivos/20100218_educacao_infantil_doc.pdf>. Acesso em: 19 ago. 2010.

Av. Marechal Mascarenhas de Moraes, 2.524
Jesus de Nazareth - Vitória - ES
CEP 29052-015
Tel.: (27) 3636.8050

Instituto Jones dos Santos Neves

Coordenação Geral
Ana Paula Vitali Janes Vescovi
Diretora-presidente

Ana Paula Santos Sampaio
Socióloga, coordenadora de Estudos Sociais

Equipe Técnica
Sandra Mara Pereira
Socióloga, pesquisadora da coordenação de Estudos Sociais

Bibliotecária
Andreza Ferreira Tovar

Capa
Lastênio João Scopel

Editoração
Arthur Ceruti Quintanilha
Lastênio João Scopel

Av. Marechal Mascarenhas de Moraes, 2.524
Jesus de Nazareth - Vitória - ES
CEP 29052-015
Tel.: (27) 3636.8050

01

7

Texto para Discussão nº17

Pobreza e Política Social: desafios da gestão pública no Espírito Santo

GOVERNO DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
SECRETARIA DE ESTADO DE ECONOMIA E PLANEJAMENTO - SEP
INSTITUTO JONES DOS SANTOS NEVES - IJSN

TEXTO PARA DISCUSSÃO | 17

POBREZA E POLÍTICA SOCIAL: desafios da gestão pública no Espírito Santo

Ana Paula Santos Sampaio
Coordenadora de Estudos Sociais

Marlon Neves Bertolani
Sociólogo, Pesquisador da
Coordenação de Estudos Sociais (CES)

Sandra Mara Pereira
Socióloga, Pesquisadora da
Coordenação de Estudos Sociais (CES)

Vitória I 2010

Instituto Jones dos Santos Neves
Pobreza e política social: desafios da gestão pública no Espírito Santo. Vitória, ES, 2010.

50p., il. (Texto para discussão, 17)

1.Pobreza. 2.Política Social. 3.Política Pública. 4.Gestão Pública. 5.Espírito Santo(Estado). I.Bertolani, Marlon Neves. II.Pereira, Sandra Mara. III.Título. IV.Série.

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e de inteira responsabilidade do(s) autor(es), não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto Jones dos Santos Neves ou da Secretaria de Estado de Economia e Planejamento do Governo do Estado do Espírito Santo.

Sumário

1. APRESENTAÇÃO 04

2. POBREZA 06

3. POLÍTICA SOCIAL 12

3.1 OS PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA NO CONTEXTO DO ENFRENTAMENTO DA NOVA QUESTÃO SOCIAL 17

4. GESTÃO PÚBLICA, AVALIAÇÃO E CONTROLE SOCIAL 25

5. ESPÍRITO SANTO: ESPAÇOS INSTITUCIONAIS E FERRAMENTAS DE GESTÃO 33

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS 41

7. REFERÊNCIAS 44

Apresentação

Este TD propõe-se a construir um panorama do processo de evolução das Políticas Sociais. Busca-se, para isso, problematizar definições de pobreza, construir um aporte teórico que possibilite pensá-la no contexto da questão social e da política social atual.

Inicialmente, a pobreza é apresentada enquanto um fenômeno multidimensional, pontuando-se a complexidade inerente à sua apreensão teórica. A discussão sumarizada a seguir revela a atualidade da temática, que permanece como uma questão social de máxima relevância, o que justifica a inclusão do combate à pobreza na agenda internacional, como um dos oito Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM) acordados, no ano 2000, por líderes mundiais.

Em seguida, discute-se o conceito de questão social associado à construção histórica da prática da política social, tema que se revela estrategicamente relevante para a compreensão do processo de gestão das políticas públicas como um todo. O texto traz ainda uma análise de aspectos históricos da política social em âmbito nacional, da construção de mecanismos de gestão democrática e da política de transferência de renda.

A análise salienta que a gestão de políticas públicas no Brasil tem sofrido amplas modificações nas últimas décadas, num processo de aproximação da sociedade do Estado. Amplia-se a participação e o controle social. Por este motivo, argumenta-se que a elaboração de diagnósticos da realidade social, bem como o monitoramento e a avaliação das políticas sociais destacam-se como ações estratégicas e imprescindíveis à gestão contemporânea.

Nesse sentido, apresenta-se o Cadúnico, que por sua vez, destaca-se como instrumento de múltiplas utilidades para "a elaboração de diagnósticos das condições sociais e para a definição e operacionalização da política social do país" (BARROS; CARVALHO; MENDONÇA, 2008).

Por fim, aproxima-se da realidade vivenciada pelo estado do Espírito Santo, na última década, na qual se evidencia a construção de espaços institucionais e ferramentas de gestão que possibilitam maior conhecimento da realidade social e, por conseguinte, melhor acompanhamento dos programas e ações desenvolvidos.

Observa-se uma mudança de paradigma na administração pública estadual, expressa por meio do uso de uma metodologia voltada para a otimização de custos e maximização dos recursos públicos, o que contribui para a busca de eficiência e eficácia das políticas públicas.

O pressuposto que ancora as discussões realizadas neste espaço é a crença de que a sistematização periódica de dados socioeconômicos pode e deve constituir-se numa importante ferramenta de gestão, com vistas a subsidiar o planejamento e a elaboração de políticas públicas. Espera-se que as práticas voltadas ao monitoramento e à avaliação da realidade social e das políticas sociais se consolidem progressivamente, face ao caráter estratégico deste campo para a gestão pública.

2. POBREZA

A desigualdade social e a pobreza, intensificadas sobremaneira na Europa, a partir do processo de industrialização, têm sido, desde então, uma questão de grande relevância, tanto para a política social do início da modernidade, como para os dias atuais. No Brasil, especificamente, essa temática mantém sua atualidade, constituindo-se numa preocupação permanente, tanto no âmbito acadêmico quanto no das políticas públicas.[2]

Embora a concretude da pobreza, expressa em imagens diárias e em análises estatísticas diversas, possa sugerir uma fácil apreensão teórica, trata-se de um objeto de estudo complexo, que não pode ser reduzido a uma categoria presa à dinâmica econômica (CERQUEIRA, 2009; SARTI, 2005).

Pobreza é uma categoria relativa e multidimensional. Qualquer tentativa de confiná-la a um único eixo de classificação, ou a um único registro, reduz seu significado social e simbólico [...] (SARTI, 2005, p. 42).

A despeito da complexidade assinalada, dos sentidos históricos diversos, pobreza, em geral, designa uma condição de *destituição material, embora não seja sua única expressão* (CERQUEIRA, 2009, p.197). Neste sentido, admiti-se, no escopo deste trabalho, a categoria pobreza como o estado de privação dos elementos básicos para a sobrevivência humana, incluindo falta de alimentação adequada; carência de habitação e vestuário; falta de acesso à escolarização; à saúde e à informação. Em consonância com esta perspectiva conceitual, Soares afirma,

> [...] é considerado pobre aquele que possui um conjunto de necessidades básicas insatisfeitas. [...] As variáveis escolhidas que indicam a existência de Necessidades Básicas Insatisfeitas foram: - densidade de pessoas por dormitório maior que 3,5; - o domicílio ser do tipo "rústico" (sem ser alvenaria); - seu abastecimento de água ser de "outra forma" (não ser da rede geral, de poço ou de nascente) e não ter canalização interna; - não ter esgotamento sanitário; - e possuir crianças de sete a 11 anos que não freqüentam escola. (SOARES, 2003, p.49)

[1] No sentido de constituírem-se como uma questão social de fato, ou seja, uma "inquietação quanto à capacidade de manter a coesão de uma sociedade" (CASTEL: 1998; apud LEITE, 2008, p. 7). Essa temática será abordada adiante, no tópico Política Social.

[2] No Brasil, especialmente no Rio de Janeiro, somente no século XIX a pobreza urbana emerge como problema aos olhos da elite nacional, assumindo a partir de então discursos variados, da perspectiva sanitarista a jurídica, política e econômica. Um marco importante é a transição brasileira para uma ordem capitalista, onde já era possível observar um processo de urbanização embrionário (VALLADARES, 1991).

Fica clara a referência a processos macroeconômicos, políticos e sociais, que, entrelaçados, exacerbam as condições de privação dos indivíduos e/ou famílias pobres, revelando a dimensão estrutural do objeto de análise. Trata-se de um fenômeno que transcende a esfera individual, embora não elimine as dimensões de subjetividade inerentes à existência social.

A pobreza é, neste sentido, passível de mensuração e a observação atenta de sua evolução e de seus indicadores pode constituir-se como uma importante ferramenta de gestão das políticas sociais, como um mecanismo de leitura, possível e necessária, da realidade social.

Observa-se que a literatura indica a existência de inúmeras definições de pobreza, porém, este conceito tem sido "instrumentalizado" para fins de quantificação do tamanho da pobreza em determinada população, tendo como referência um valor monetário recebido pelo indivíduo ou família, cujo corte de análise é denominado linha de pobreza. Conforme Valladares (1991), nos anos 60, a introdução, pelos meios oficiais, da variável renda na definição de pobreza, estabeleceu uma forma orientada para a alocação de recursos governamentais nos programas de atendimento à população pobre.

> [...] Esse valor – que constitui a chamada 'linha de pobreza' – costuma ser associado ao custo de uma cesta 'básica' de alimentos ou produtos ou de um conjunto de 'necessidades básicas'. Os estudos internacionais mais conhecidos a respeito definem como *pobres* aqueles que recebem abaixo de um valor ('a linha de pobreza') suficiente para pagar um conjunto de necessidades definidas como básicas (alimentação, vestuário, habitação, transporte etc.) e como *indigentes* (ou *miseráveis*) aqueles que recebem abaixo de um valor ('linha de indigência') suficiente para comprar apenas uma cesta básica de alimentos. Outros órgãos internacionais, como o Banco Mundial, consideram como *pobre* aquele que vive com menos de um dólar diário. (SOARES, 2003, p. 43-44).

A mensuração da pobreza pela renda, embora largamente utilizada, é muito questionada, sob o argumento de que efetua um reducionismo analítico, dando origem a um debate extenso e complexo. Outro fator de questionamento é o potencial de consumo da linha divisória definida. Até que ponto este valor é realmente suficiente para atender às necessidades básicas? (SOARES, 2003). [3]

[3] Embora, este debate não seja o foco deste trabalho, vale destacar que "Os valores estipulados para a linha de pobreza em inúmeros estudos feitos em regiões metropolitanas da América Latina *permitem, na melhor das hipóteses, adquirir uma cesta básica de alimentos*." (SOARES, 2003, p. 45).

Destaque-se que o IBGE (2008) optou pela construção de linhas regionalizadas de pobreza para a estimação de população pobre, o que possibilitou uma representação mais adequada do fenômeno, superando parte dos limites analíticos da utilização de um parâmetro monetário único como referência da linha de pobreza para o país.

Outro aspecto a considerar é o fato da lógica do mercado prevalecer na sociedade, o que justifica parcialmente a preponderância da insuficiência da renda na definição de pobreza.

> Reconhecer que a pobreza é um fenômeno multidimensional não é nenhuma novidade. Entretanto, na prática, a insuficiência de renda acabou adquirindo uma importância muito maior na definição do conceito de pobreza do que em outras dimensões como, por exemplo, o acesso ao conhecimento e às condições de saúde. Essa preponderância da insuficiência de renda se deve, ao menos, a dois fatores. Em primeiro lugar, temos que, de todas as dimensões da pobreza, provavelmente a insuficiência de renda seja, de fato, a mais importante. Isso porque, atualmente, as famílias, na maior parte dos países do mundo, têm acesso aos meios necessários à manutenção de seu bem-estar através de mercados. Para participar desses mercados é preciso ter recursos monetários, de forma que a insuficiência de renda representa um bom indicador de carência das famílias. (BARROS; CARVALHO; FRANCO, 2003, p. 1)

Os estudos de pobreza, voltados à sua mensuração, já traduzem avanços na tentativa de capturar o caráter multidimensional deste fenômeno. Pode-se afirmar que o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) foi um sinalizador neste sentido.[4]

Outros indicadores sintéticos similares ao IDH foram construídos envolvendo um número maior de dimensões, porém apresentam a limitação de serem estimados apenas para áreas geográficas, não permitindo o cálculo para cada família.

O Índice de Desenvolvimento da Família – IDF é um indicador escalar que busca sintetizar as dimensões importantes da pobreza, assim como superar parte das limitações observadas no IDH e outros índices semelhantes. O IDF gerado com base nos dados do Cadastro Único para Programas Sociais (Cadúnico) do Governo Federal permite que seu cálculo seja realizado para cada família; considera seis dimensões, 26 componentes e 48 indicadores. Para a construção

[4] O IDH foi criado pelo PNUD na década de 90, passou por algumas reformulações e, atualmente, baseia-se em quatro indicadores principais (*a*) a esperança de vida ao nascer; (*b*) a taxa de analfabetismo; (*c*) a taxa de matrícula combinada e (*d*) a renda per capita.

deste indicador sintético, adota-se um sistema neutro de pesos, análogo ao utilizado para construir o IDH (BARROS, CARVALHO e FRANCO, 2003, p.2).

> A escolha final de quais indicadores devem compor o índice sintético e de que pesos devem ser utilizados não é uma questão técnica ou estatística. Essa escolha deve refletir preferências sociais e, portanto, deve ser uma questão a ser respondida pela sociedade e não por técnicos. (BARROS; CARVALHO; FRANCO, 2003).

Uma ponderação interessante acerca do caráter multidimensional da pobreza e dos esforços para a construção de índices, que permitem comparações e ordenações diversas é que, embora qualquer indicador escalar apresente limites analíticos, é possível construir parâmetros que busquem se aproximar das percepções construídas socialmente. As pessoas criam uma hierarquia de dimensões que definem a pobreza, atribuindo maior relevância a algumas e menor a outras, os indivíduos têm preferências em relação a certos bens, situações, serviços etc. Neste sentido, Barros, Carvalho e Franco (2003, p. 3) afirmam que:

> [...] uma importante missão para os cientistas sociais é decifrar como as pessoas estão fazendo, na prática, suas ordenações. De posse desse conhecimento, pode-se gerar indicadores que facilitem a realização dessas ordenações. De fato, a principal contribuição dos cientistas sociais para tais ordenações está na construção de um indicador sintético que revele como as pessoas efetivamente escolhem. Mais do que isso, a principal contribuição dos cientistas sociais para esse tema é descobrir que espécie de indicador sintético as pessoas têm em mente ao realizar suas opções.

Associado aos estudos sobre desigualdade social, o conceito de vulnerabilidade social é outra categoria analítica importante, que traz em sua formulação a preocupação em abordar não apenas o fenômeno da pobreza, mas também as diversas modalidades de desvantagem social (ABRAMOVAY, 2002, p. 28). Conforme estudo realizado pela UNESCO, pode-se definir vulnerabilidade social como:

> [...] resultado negativo da relação entre a disponibilidade dos recursos materiais ou simbólicos dos atores, sejam eles indivíduos ou grupos, e o acesso à estrutura de oportunidades sociais, econômicas, culturais que provêem do Estado, do mercado e da sociedade. Esse resultado se traduz em debilidades ou desvantagens para o desempenho e mobilidade social dos atores (VIGNOLI, 2001; FILGUEIRA, 2001 apud ABRAMOVAY, 2002, p. 29).

Percebe-se que vulnerabilidade social e pobreza são categorias teóricas que se entrelaçam em muitos momentos. A pobreza define em sua dinâmica a extrema vulnerabilidade dos indivíduos frente à escassez de capital, seja ele financeiro, cultural e/ou social. Subjacente ao conceito de vulnerabilidade social está o distanciamento das pessoas das políticas sociais. Indivíduos e/ou famílias, cuja renda é insuficiente para atender às necessidades básicas, não conseguem ser devidamente assistidos pela política oficial, dificultando a consolidação da cidadania e o desempenho social dos mesmos.

Pela discussão precedente percebe-se a atualidade da temática, que permanece como uma questão social relevante, o que justifica a inclusão do combate à pobreza como um dos oito Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM).[5] A pobreza, enquanto pauta da agenda internacional é uma expressão da dimensão da problemática em foco.

No Espírito Santo, estudo recente do IPEA (BARROS et al., 2010), que faz um balanço das duas décadas compreendidas entre os anos de 1988 e 2008, indica uma diminuição expressiva da pobreza e da desigualdade de renda no estado. Nesse período, observou-se a partir da análise dos dados da PNAD/IBGE, que o Espírito Santo reduziu a pobreza a menos de um terço e a extrema pobreza a menos de um quinto de seus valores iniciais, superando a meta proposta no primeiro ODM, que prevê a redução da pobreza à metade em 25 anos (BARROS et. al., 2010).

Apesar deste quadro estadual que supera a média nacional,[6] indicando a efetividade das políticas desenvolvidas, sabe-se que níveis de pobreza ainda são elevados e preocupantes, demandando a atenção dos gestores da política social. Afinal,

> Como a natureza da pobreza encontra-se em permanente transformação, o fato de que as políticas atuais têm sido comprovadamente efetivas no combate à pobreza não implica que o sucesso do futuro possa ser atingido com a manutenção destas políticas. Para reduzir de forma continuada a pobreza é necessário que o leque de políticas públicas se adéqüe às mudanças no ambiente socioeconômico e na natureza da pobreza. (BARROS et al., 2010, p. 8)

[5] Objetivos com limites temporais acordados internacionalmente, em Nova Iorque, por líderes de 189 países. Para uma descrição detalhada dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio - ODM, ver http://www.pnud.org.br/odm/

[6] Em muitos outros estados brasileiros, e para o país como um todo, o progresso em termos de redução da pobreza e da desigualdade também foi considerável (BARROS, 2010, p.10).

Por este motivo pobreza e desigualdade têm destaque também na agenda pública estadual. O Plano de Desenvolvimento Espírito Santo 2025, elaborado em 2006, estabelece a erradicação da pobreza e diminuição das desigualdades como uma prioridade associada ao desenvolvimento sustentável e de longo prazo (ESPÍRITO SANTO, 2006). Trata-se de uma questão social que se constitui ainda como um grande desafio à gestão pública.

Av. Marechal Mascarenhas de Moraes, 2.524
Jesus de Nazareth - Vitória - ES
CEP 29052-015
Tel.: (0XX27) 3324-3888

3. POLÍTICA SOCIAL

Inicialmente deve-se esclarecer que devido à natureza complexa e multifacetada da questão social, a política social não se adéqua facilmente a definições conceituais rígidas. De um prisma prático e analítico pertencem ao seu campo, diferentes e divergentes tradições teóricas, concepções ideológicas e agendas prioritárias, bem como diversas áreas de atuação: saúde, educação, habitação, previdência social, assistência social, defesa do consumidor etc. Trata-se sempre de uma política de Estado destinada a garantir direitos delimitados no bojo do seu aparato jurídico formal.

Na tentativa de nortear a discussão em torno do tema ora abordado, concentrar-se-á em algumas das múltiplas definições de política social, consideradas importantes sob o ponto de vista teórico-metodológico. Nesse sentido, Faleiros (2004) define a política social, em termos empíricos, como a natureza da intervenção do Estado, algo corriqueiramente denominado de medidas de política social: implantação de assistência, de provisão social, de prestação de serviços, de proteção jurídica, de construção de equipamentos sociais e de subsídios. De outro prisma, a política social pode ser pensada como "uma estratégia de intervenção e regulação do Estado no que diz respeito à questão social" (CUNHA; CUNHA, 2002, p. 11).

Parte do processo estatal de alocação e distribuição de valores, a política social está no centro de um conflito de interesses envolvendo grupos, ou classes, por recursos provenientes da arrecadação tributária do Estado (ABRANCHES, 1998). Situa-se em uma tênue linha que desenha o dilema político-econômico estabelecido entre, de um lado, os objetivos de expansão econômica e, de outro, a busca de certo grau de equidade e atenção às necessidades dos cidadãos que integram a sociedade.

> Reflete, assim, a direção política das relações econômicas. A combinação específica, imposta pela correlação efetiva de forças, de incentivos à acumulação e ao crescimento, recursos para a provisão de meios de subsistência aos mais carentes e ações redistributivas visando a alcançar um certo patamar de equidade (ABRANCHES, 1998, p. 10).

A política social requer necessariamente intervenções independentes do mercado. Assim, a avaliação de sua eficácia não se submete a critérios definidos pelo mercado, pois caso contrá-

rio desviar-se-ia o foco dos seus objetivos e perder-se-ia a qualidade que a torna especifica: *o ser voltada para o social* (ABRANCHES, 1998, p. 13).

Nesse sentido, a política social possui uma unilateralidade própria que a difere do sistema de trocas recíprocas do mercado. Esta marca encontra sua legitimidade em riscos gerados no processo social que demandam uma intervenção do Estado para serem segurados. Cabe lembrar que em se tratando de política social, o conhecimento da realidade em que vivem os sujeitos, a qual se pretende impactar ou transformar de alguma forma, é imprescindível.

Entretanto, todas as ações do Estado no tocante à política social, mesmo aquelas apoiadas em sólidas avaliações técnicas, estão indubitavelmente inseridas em um processo conflituoso que envolve interesses de diferentes grupos, posições ideológicas, ou partidárias e julgamentos de valor (ABRANCHES, 1998).

As políticas sociais envolvem em grande parte escolhas, de um lado, daqueles que as gerenciam e as implementam, e, de outro lado, dos seus próprios beneficiários. Tais escolhas são feitas por pessoas, envolvem, portanto, valores, perspectivas e interesses, questões que naturalmente não costumam ser consensuais, sobretudo em um ambiente democrático onde as pessoas devem expressar a diversidade de suas opiniões. Logo um conhecimento mais acurado acerca da realidade dos sujeitos-alvo dessas políticas pode servir de base para políticas mais eficientes e eficazes.

As raízes históricas das políticas sociais remetem a um processo, o qual Leite (2008) denomina *desnaturalização da pobreza,* ou seja, a problematização da pobreza ocorrida em um determinado momento histórico.

No século XIX, com a expansão da Revolução Industrial, surge nas grandes cidades que começavam a se industrializar, como Londres e Paris, uma paisagem marcada pelo enorme contingente de pessoas que viviam em condições de absoluta miséria (BRESSIANI, 1989). Vivendo em espaços proporcionalmente reduzidos e em um número que aumentava à medida que avançavam as transformações trazidas pelo modo de produção capitalista, essa massa de miseráveis produzia um “espetáculo” que estarrecia e preocupava àqueles que pertenciam às classes abastadas. O espanto que esse contingente provocava intensificava-se com a constatação de que estes trabalhadores miseráveis em nada lembravam os velhos e doentes, pesso-

as que de modo geral encontravam-se incapacitados para o trabalho, ou ainda àqueles que não trabalhavam "supostamente" por opção própria (BRESSIANI, 1989).

As características destes indivíduos evidenciavam tratar-se de uma "nova pobreza", com vulnerabilidades geradas não pela ausência do trabalho, mas pela nova organização do trabalho (CASTEL, 1998). Deriva daí uma diferente denominação para esse "novo estado de pobreza", a saber: o pauperismo (LEITE, 2008).[7] Surge assim, no século XIX, a *questão social operária* (CASTEL, 1998).

Inicia-se, a partir de então, um novo tipo de enfrentamento da pobreza, que nesse momento passa a ser concebida não como algo natural, ou proveniente da vontade divina, mas como um problema que coloca em risco a integridade da sociedade, e, como tal, precisa ser enfrentado de modo sistemático e ordenado pelo Estado — algo que num sentido moderno podemos chamar de Política Social (LEITE, 2008). A definição de Castel (1998) para a *questão social* é bastante explicativa da sua importância para a sociedade:

> Uma aporia (dificuldade lógica aparentemente sem solução) fundamental sobre a qual uma sociedade experimenta o enigma de sua coesão e tenta conjurar o risco de sua fratura. Ela é um desafio que interroga, põe em questão a capacidade de uma sociedade de existir como um conjunto ligado de relações de interdependência. (1998, p.30)

Mantendo o foco da análise dentro de uma perspectiva histórica, mas com um recorte temporal necessário para os propósitos deste estudo, far-se-á uma breve explanação acerca do Estado de bem-estar social (Welfare State) ou Estado-Providência — um marco para a Política Social.

Resultado concreto das conquistas da classe trabalhadora, o Welfare State foi implantado com maior ou menor amplitude nos países nórdicos (Suécia, Dinamarca, Noruega e Finlândia) e na maioria dos países ocidentais avançados (MISHRA, 1995). Suas bases foram lançadas a partir da transição do Estado Liberal de Direito, para o Estado Social de Direito, tendo como questão fundamental a ampliação da cidadania.

Destarte, tal forma de organização político-social, que se originou com a Grande Depressão, teve o seu desenvolvimento ligado ao avanço da conquista dos direitos sociais, que somados

[7] Entre os autores que fizeram uso dessa nova denominação estão Castel (1988) e Bresciani (1989).

às dimensões política e civil compõem o conceito de cidadania. [8] Vale ressaltar que os direitos sociais indissociáveis do cidadão, os quais devem servir de base para as políticas sociais, estão ratificados na Constituição Federal de 1988, que tem como um de seus princípios fundamentais a *dignidade da pessoa humana*. [9]

No Welfare State a ação do Estado balizava-se no tripé: pleno-emprego, serviços sociais universais e seguridade social. Com a grave crise econômica que surge nos anos 70, combinando altos índices de inflação e forte recessão, começa a ruir a confiança em torno das propostas Keynesianas e junto com ela o Estado do bem-estar social.

No contexto do Estado brasileiro, as políticas sociais foram historicamente influenciadas pela conjuntura econômica internacional. Todavia, desenvolveu-se no Brasil um sistema de bem-estar social periférico incapaz de assegurar pleno-emprego, serviços sociais universais, e uma seguridade social capaz de livrar efetivamente grandes extratos da população da pobreza extrema (PEREIRA, 2000).

Em sua trajetória a política social no Brasil combinou elementos liberais, conservadores e social-democratas, com práticas clientelistas, populistas, paternalistas e de patronagem política — todas de larga tradição no país. Segue uma breve descrição da história da política social no Brasil, feita com base em uma análise histórica fornecida por Pereira (2000), que parte da "Primeira República" até o momento da promulgação da constituição de 1988.

O primeiro período é o denominado "laisseferiano" e vai até 1930. Esse período é caracterizado pela ausência de planejamento social e omissão do Estado frente à questão social. Como demonstra a emblemática frase do presidente Washington Luís: "a questão social era considerada uma questão de polícia".

O segundo período é denominado pela autora como populista/desenvolvimentista e vai de 1930 até 1964. Nesse período, sobretudo até 1954 a política social, embora tenha deixado de ser considerada como "caso de polícia", não atingiu o desenvolvimento que era esperado com base no crescimento da economia. Ademais, continuava tendo como marca a ausência de *planejamento central*.

[8] É adequada para nossos propósitos a caracterização fornecida por Marshall (1967), segundo a qual a cidadania é composta por três elementos historicamente reunidos: os direitos civis no século XVIII, os políticos no XIX e os sociais no XX.
[9] Art.1

A partir de 1954 o *planejamento central* passa a ser valorizado, entretanto, a política social permaneceria ainda à margem da política econômica. Não obstante a crescente regulamentação formal notada neste período (CLT, salário mínimo, ministério da educação e saúde), não se pode argumentar que houve uma ruptura efetiva com o período anterior.

No período denominado pela autora de tecnocrático–militar, alicerçada no pacto entre as elites civis e militares, ocorre uma mudança na forma de organização do Estado, que naquele momento deixava de ser populista para tornar-se tecnocrática e centralizada. As principais características deste período em que perdurou o autoritarismo são: completo menosprezo pelas massas até o ano de 1974; valorização do capital estrangeiro; e por fim a submissão da política social ao desenvolvimento econômico.

No subperíodo que corresponde aos anos entre 1974-1979, o governo esforça-se em ampliar a política social para atender aos seguintes fins estratégicos: elevar o país à categoria de potência emergente; aproximar o Estado da sociedade para dar legitimidade ao governo e disfarçar o seu autoritarismo. Assim, as políticas sociais funcionavam como uma espécie de "cortina de fumaça" destinada a encobrir as intenções dos desgastados governantes militares de permanecer no poder. Por outro lado, a significativa expansão do Sistema de Proteção Social brasileiro no contexto do autoritarismo militar, assumiria a função de minimizar a repressão aos trabalhadores e setores populares (SILVA 2007).

Assim, no segundo Plano Nacional de Desenvolvimento (PND), elaborado no governo Geisel entre 1974 e 1979, a política social ganha destaque. Entretanto, esse período divide-se em dois momentos distintos: no primeiro de 1974 a 1976 o Brasil alcança uma reedição do "milagre econômico"; já no segundo, 1976 a 1979, a crise econômica mundial leva o plano ao fracasso. Como conseqüência desse processo, proliferaram-se as políticas sociais, numa derradeira tentativa de responder às demandas dos trabalhadores e atenuar os ânimos da sociedade civil.

O quarto período é o da transição para a democracia. No que tange ao rearranjo político institucional, tem-se a convocação da assembléia constituinte de 1986. Devido à intensa participação nas arenas decisórias dos movimentos sociais — emergidos na década de 1980 no porão de igrejas e demais instituições insurgentes ao regime autoritário para lutar pela ampliação de direitos sociais — as políticas sociais ocuparam um papel central na agenda de reformas que culminou com a promulgação da Constituição Federal de 1988.

No campo da assistência social a Constituição Federal de 1988 pode ser considerada como revolucionária, pois transforma em direito algo que sempre fora tratado como favor, reconhecendo os "desamparados" como sujeitos de direito. Cidadãos, ainda que excluídos do mercado de trabalho.

Reconhecida como Constituição cidadã, essa Magna Carta estabelece três políticas centrais para a seguridade social, são elas: saúde, assistência e previdência. Dentre as principais conquistas alcançadas pelos movimentos sociais, permanecem: o seguro desemprego, a liberdade sindical e o sistema único descentralizado de saúde, que mais tarde se transformaria no Sistema Único de Saúde (SUS).

3.1 OS PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA NO CONTEXTO DO ENFRENTAMENTO DA NOVA QUESTÃO SOCIAL.

No plano internacional o debate em torno da implantação dos programas de transferência de renda ganha maior visibilidade nos anos 1980. Trata-se de uma tentativa de responder às demandas impostas pelas grandes transformações sociais, econômicas e no campo do trabalho resultantes da revolução tecnológica da era da informação (SILVA, 2007). Busca-se enfrentar, assim, a questão social metamorfoseada pelo crescimento do desemprego estrutural e do empobrecimento dos povos.

É importante ater-se um pouco mais a essa questão. Diversamente daquilo que ocorre com o aparecimento do pauperismo, quando se tem a formação de uma periferia precária, o problema atual abrange também o que Castel (1998) chama de *desestabilização dos estáveis.* Trata-se de um processo de expansão da *zona de vulnerabilidade* para estratos sociais que anteriormente se encontravam em uma posição relativamente estável. Ou seja, a *desestabilização dos estáveis* está ligada à *precarização* de postos de trabalho que, há muito, incluíam entre suas qualidades certa estabilidade.

Tal como o pauperismo do século XIX tinha sua gênese atrelada às transformações norteadas pela industrialização, também a *precarização* do trabalho consiste em um processo ligado às exigências econômicas centradas nas inovações tecnológicas impostas pelo atual desenvolvimento do capitalismo. Resultado da reestruturação internacional do capitalismo nas últimas décadas, a precarização leva à *desestabilização dos estáveis,* que, por sua vez, amplia a zona de vulnerabilidade e traz serias implicações para a coesão social (CASTEL, 1998).

Claro está que o ponto central da discussão ora apresentada, refere-se ao lugar do trabalho e dos suportes sociais a ele associados como garantia da integração social na sociedade contemporânea.

Buscando construir um instrumento para aferir o grau de coesão social, Castel (1998) relaciona a integração social proporcionada pelo trabalho com a inserção em redes de sociabilidade. Assim, o autor chega a quatro zonas, ou graus, de coesão, são elas: de integração; de vulnerabilidade, desfiliação; e assistência.

> Esquematizando: estar dentro da zona de integração significa dispor de garantia de trabalho permanente e capacidade de mobilizar suportes relacionais sólidos; a zona de vulnerabilidade associa precariedade do trabalho e fragilidade relacional; a zona de desfiliação conjuga ausência de trabalho e isolamento social (CASTEL, 1993, p.30).
> [...] a zona da assistência, da dependência segurada e integrada, diferente ao mesmo tempo da zona de integração autônoma pelo trabalho e da zona de exclusão pelo não-trabalho e pela não-inserção (desfiliação) [...] (CASTEL, 1993, p. 31).

Vale ressaltar que Castel formula sua problematização, tomando como principal aporte teórico uma concepção essencialmente durkheimiana de sociedade. O autor analisa genealogicamente, como o trabalho assalariado e os suportes sociais a ele associados permitiram, na sociedade salarial, uma ampla integração e coesão social.

Corroborando a proeminência do trabalho como questão central para a integração social na perspectiva do autor, o risco para a coesão social (desfiliação, invalidação social) amplia-se na atual conjuntura à medida que os estratos sociais se afastam da garantia de trabalho. Nesses termos uma nova questão social emerge na década de 1970, e se estende até hoje, como o resultado do questionamento da função integradora do trabalho na sociedade (CASTEL, 2004).

Após essa breve reflexão acerca das transformações da questão social e das tentativas de enfrentá-la no contexto internacional, algo que, conforme mencionou-se anteriormente, influencia profundamente a formatação da política social no Brasil, passa-se à análise das políticas de transferência com foco no Estado brasileiro. Todavia, cabe ressalvar que diferentes sociedades respondem às suas próprias questões sociais de maneira diversa, segundo tradições e recursos próprios.

A partir de 1991 as medidas de transferência de renda emergem como questão central na agenda do Estado brasileiro. Os programas de transferência de renda aparecem no Brasil em um contexto histórico marcado por um amplo debate acerca dos direitos sociais, econômicos e culturais no âmbito do direito internacional. Todavia, não obstante insiram-se no contexto dos novos dispositivos legais, os programas brasileiros assumem um formato próprio, que não segue necessariamente as orientações contidas nestes dispositivos.

Nesse sentido, o **Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais** que entrou para o ordenamento jurídico brasileiro em 1992, quando foi ratificado sem reservas, [10] reconhece "o direito de toda pessoa a um nível de vida adequado para si próprio e para sua família, inclusive à alimentação, vestimenta e moradia adequadas; bem como a uma melhoria contínua de suas condições de vida".[11] Por sua vez, o Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais do Alto Comissariado de Direitos Humanos/ONU – 1999 assevera que o direito à alimentação adequada *é indivisivelmente ligado à dignidade inerente à pessoa humana*, sendo considerado imprescindível para a concretização de outros direitos consagrados na Carta de Direitos Humanos (PIDSC, 1992, p.1).

> Ele [o direito à alimentação adequada] é também inseparável da justiça social, requerendo a adoção de políticas econômicas, ambientais e sociais, tanto no âmbito nacional como internacional,, orientadas para a erradicação da pobreza e a realização de todos os direitos humanos para todos. (CDESC, 1999, p.1)

Silva (2007) fornece uma interessante construção histórica dos programas de transferência de renda no Brasil. Focalizando um período que compreende os anos entre 1991 e 2007, a autora distingue nesse período cinco momentos.

O *primeiro momento*, que ocorre no ano de 1991, é o da *institucionalização do debate na agenda pública.* Ainda no mesmo ano, o *segundo momento* é caracterizado pela ampliação do debate brasileiro sobre renda mínima. Incorporando novos elementos à discussão, dentre os quais, ganha destaque a idéia de articulação do programa com a educação. Em função da

[10] **Aprovado pelo Decreto Legislativo n.º 226, de 12.12.1991. Assinado pelo Brasil em 24 de janeiro de 1992. Entrou em vigor no Brasil em 24.2.1992. Promulgado pelo Decreto n.º 591, de 6.7.1992**

[11] Artigo 11 : §1. Os Estados-partes tomarão medidas apropriadas para assegurar a consecução desse direito, reconhecendo, nesse sentido, a importância essencial da cooperação internacional fundada no livre consentimento (**PIDSC, 1992**).

Av. Marechal Mascarenhas de Moraes, 2.524
Jesus de Nazareth - Vitória - ES
CEP 29052-015
Tel.: (0XX27) 3324-3888

dificuldade de comprovação de renda entre as famílias pobres, a idéia era garantir a focalização dos programas de renda mínima através do vínculo destas famílias com a escola pública. Buscava-se assim, romper o *ciclo vicioso de reprodução da pobreza* incidindo sobre um dos fatores limitantes da elevação da renda das futuras gerações. Uma tentativa de amenizar a pobreza e reduzir a sua reprodução por meio da integração de uma política *compensatória* (transferência monetária) com uma *estruturante* (educação).

Em 1995, marcam o *terceiro momento:* o início das experiências municipais em Campinas, Ribeirão Preto, Santos (São Paulo), e em Brasília (Distrito Federal); bem como a criação do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI) e implementação do Benefício de Prestação Continuada (BPC instituído pela Lei Orgânica de Assistência Social – LOAS).

No ano de 2001, penúltimo do segundo mandato do Presidente Fernando Henrique Cardoso, tem início o *quarto momento* do desenvolvimento histórico dos Programas de Transferência de renda no Brasil. Esse momento é qualificado pela expansão dos programas de iniciativa do governo federal e pela criação de outros programas, entre os quais se destacam: o Bolsa Escola e o Bolsa Alimentação. Por outro lado, abre-se nesse período o debate nacional, proposto pelo Senador Eduardo Suplicy, em torno da defesa de uma Renda básica de Cidadania destinada irrestritamente a todos os brasileiros.

O *quinto momento* inicia-se em 2003, com o primeiro mandato do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, apontando para mudanças quantitativas e qualitativas na formatação de uma Política Pública de Transferência de Renda de abrangência nacional. O combate à fome e a pobreza são estabelecidos enquanto metas prioritárias do novo governo.

O grande marco histórico desse momento é a criação do Programa Bolsa Família, em outubro de 2003, unificando os Programas Nacionais de Transferência de Renda. [12]

Em janeiro de 2004 foi criado o Ministério do Desenvolvimento Social e combate à fome, com a missão de unificar e expandir os Programas de Transferência de Renda, e ampliar a intersetorialidade das ações governamentais de combate à fome, de inclusão social, de redução da desigualdade e de erradicação da pobreza. Este ministério substituiu o Ministério da

[12] O Bolsa Família propõe a unificação dos Programas de Transferência de Renda em implementação no país. A proposta de unificação fundamenta-se em diagnóstico sobre os programas sociais em desenvolvimento no Brasil, elaborado durante a transição do governo Fernando Henrique Cardoso (1999-2002) para o governo Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2006), no terceiro trimestre de 2002. (SILVA, 2007, p. 1433)

Assistência Social e o Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate á Fome, este último, criado no ano de 2003 com a missão de formular e implementar uma Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional.

Em suma, o quinto momento é caracterizado: pela expansão dos recursos e do público atendido pelos programas federais; bem como pela proposta de unificação dos programas das esferas federal, estadual e municipal.

O Bolsa Família foi emblemático nesse sentido. Criado em 2003,[13] consiste no principal Programa de Transferência de Renda do governo federal. [14] Inserido na estratégia do Fome Zero — cujo objetivo é garantir o direito à alimentação adequada — o programa atende a mais de 12 milhões de famílias em situação de pobreza e de extrema pobreza. [15] O programa tem por objetivos: combater a fome e promover a segurança alimentar e nutricional; combater a pobreza e outras formas de privação das famílias; promover o acesso à rede de serviços públicos, em especial, saúde, educação, segurança alimentar e assistência social; e criar possibilidades de emancipação sustentada dos grupos familiares, bem como o desenvolvimento local dos territórios. Ademais, o programa tem como foco a família, tomada enquanto núcleo que pode ou não agregar pessoas pelo vínculo de parentesco ou de afinidade, um grupo doméstico que sobreviva pela contribuição de seus membros e sob o mesmo teto.

A gestão do Bolsa Família é descentralizada e compartilhada por União, estados, Distrito Federal e municípios. Os três entes da federação atuam de forma conjunta para aperfeiçoar, ampliar e fiscalizar a execução do Programa.

Não obstante seja freqüentemente alvo de críticas — umas mais consistentes e outras nem tanto assim, conforme se pretende demonstrar — é fato que o valor monetário transferido pelo

[13] Criado por meio da medida provisória nº 132, instituído pela lei nº 10.836, e regulamentado pelo Decreto nº 5.209.

[14] "Os valores dos benefícios pagos pelo Bolsa Família variam de R$ 22 a R$ 200, de acordo com a renda mensal da família por pessoa e com o número de crianças e adolescentes de até 17 anos. O Programa tem quatro tipos de benefícios: o básico, o variável, o variável vinculado ao adolescente e o variável de caráter extraordinário. O Benefício Básico, de R$ 68, é pago às famílias consideradas extremamente pobres, com renda mensal de até R$ 70 por pessoa, mesmo que elas não tenham crianças, adolescentes ou jovens. O Benefício Variável, de R$ 22, é pago às famílias pobres, com renda mensal de até R$ 140 por pessoa, desde que tenham crianças e adolescentes de até 15 anos. Cada família pode receber até três benefícios variáveis, ou seja, até R$ 66. O Benefício Variável Vinculado ao Adolescente (BVJ), de R$ 33, é pago a todas as famílias do Programa que tenham adolescentes de 16 e 17 anos frequentando a escola. Cada família pode receber até dois benefícios variáveis vinculados ao adolescente, ou seja, até R$ 66. O Benefício Variável de Caráter Extraordinário (BVCE) é pago às famílias nos casos em que a migração dos Programas Auxílio-Gás, Bolsa Escola, Bolsa Alimentação e Cartão Alimentação para o Bolsa Família cause perdas financeiras. O valor do benefício varia de caso a caso." (VALORES DOS BENEFÍCIOS, disponíveis em:http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/valores-dos-beneficios).

[15] Segundo os dados do Ministério do Desenvolvimento Social , disponíveis em: <http://www.mds.gov.br/bolsafamilia> acesso em 29/09/2010.

Programa Bolsa Família tem contribuído significativamente para reduzir a desigualdade e a pobreza no país. Tal fato tem sido corroborado por estudos acerca deste tema (SILVA, 2007; PIRES, 2008).

Todavia, muito tem se falado acerca da necessidade de integrar as ações de transferência monetária com políticas públicas universalizantes e estruturais, sobretudo na área de saúde e educação. Assim, a expansão quantitativa e qualitativa, dos sistemas de saúde, educação, habitação e de proteção ao trabalho são considerados pressupostos básicos para ampliar a eficácia do combate à pobreza no Brasil. Apenas a título de exemplificação, cabe mencionar que a existência de rede coletora de esgoto afeta consideravelmente a determinação do grau de pobreza das famílias (PIRES, 2008).

Por possuir certas condicionalidades, ser um programa de governo e restringir o acesso ao recurso a uma cota estabelecida por município, o Bolsa Família afasta-se de uma referência a direitos. Conforme ressaltam os recentes dispositivos no âmbito do direito internacional, já mencionados anteriormente, o direito a uma alimentação adequada deve ser considerado como algo ligado à dignidade inerente ao ser humano, logo, não poderia enquanto tal, ser limitado por qualquer tipo de condição. Por outro lado, o preenchimento das cotas deixa de fora mesmo àquelas famílias em condições de extrema vulnerabilidade, que, portanto, seriam portadoras desse direito (ZIMMERMANN, 2006). Caso possuísse status jurídico de direito, todas as famílias, que atendessem aos critérios de renda estabelecidos, poderiam exigir o recurso na justiça — algo que ocorre, por exemplo, com o BPC.

Mesmo tendo clareza quanto ao fato de tratar-se de um programa, o que em tese deixa espaço para o governo impor as condicionalidades, é oportuno apresentar resumidamente um texto para discussão do IPEA (MEDEIROS; BRITTO; SOARES, 2007). Nesse texto questiona-se a falta de uma avaliação criteriosa acerca dos efeitos de tais condicionalidades sobre a escolaridade dos beneficiados.

No tocante à exigência feita a famílias com indivíduos de até 15 anos, para que suas crianças apresentem 85% de freqüência escolar, o estudo ressalva que: embora mais de 95% das crianças monitoradas desde a criação do sistema de acompanhamento da condicionalidade tenham cumprido a exigência estabelecida, são parcas as evidências de que isto é um resultado desta condição. Por outro lado, os autores revelam haver indícios de que mesmo na ausên-

cia de condicionalidades os programas de transferência de renda geram efeitos positivos na escolaridade.

Vale lembrar ainda, que legalmente os responsáveis já são obrigados a manter seus filhos estudando e a cuidar da sua saúde, ou seja, não há nenhuma novidade em cobrar-lhes isto, o que também não significa dizer que essa cobrança não esteja sendo feita de forma impositiva (MEDEIROS; BRITTO; SOARES, 2007).

Embora reconheça que para melhor aferir a importância de tais mecanismos há necessidade de uma avaliação mais cuidadosa, para todo o país, dos custos e benefícios de um controle homogêneo, o estudo adverte que:

> Um sistema tempestivo e eficiente de monitoramento de condicionalidades em escala nacional pode implicar custos administrativos importantes, não só para o governo federal, mas, principalmente, para os municípios, encarregados de alimentá-lo periodicamente. (MEDEIROS; BRITTO; SOARES, 2007, p. 17)

Assim, o debate em torno das condicionalidades se situa no terreno das questões políticas e éticas. No tocante a legitimidade do programa, as condicionalidades respondem à necessidade política de se atender "às demandas daqueles que julgam que ninguém pode receber uma transferência do Estado — especialmente os pobres — sem prestar alguma contrapartida direta" (MEDEIROS; BRITTO; SOARES, 2007, p. 18). Portanto, sem estas contrapartidas — que supostamente se equivalem ao "suor do trabalho" — o programa corre o risco de perder apoio na sociedade. Finalizando a discussão em torno dessa questão, os autores observam que o debate em torno de um programa de transferência com ou sem condicionalidades tem sido evitado por razões políticas.

Outra polêmica questão presente no debate que envolve a sociedade em torno do Programa Bolsa Família refere-se à focalização. Nesse ponto a discussão concentra-se em dois eixos principais: de um lado, há aqueles que defendem uma política universal de transferência de renda, e, de outro lado, os que defendem a sua focalização. Argumentos consistentes, em termos de coerência lógica, têm sido apresentados por parte de ambas as posições no debate. Os defensores da universalização objetam que a concepção de focalização tem como pressuposto a redução do Estado e interrompe um processo de luta pela conquista da universalização de direitos sociais no âmbito da ação estatal.

Por sua vez, os defensores da focalização do Bolsa família, demonstram que além de ampliar a eficácia do programa na redução da desigualdade social e da pobreza, a focalização tem o mérito de apresentar baixos custos operacionais, bem como o de tornar possível a transferência de um valor monetário maior para as famílias pobres se comparada à universalização.[16] A focalização encontra legitimidade num contesto de gestão estratégica e de escolhas públicas eficientes considerando "que quanto maior a proporção dos recursos alocados, maior será o seu grau de focalização e, consequentemente, maior o seu impacto sobre a pobreza e a desigualdade" (BARROS, et. al., p. 7, 2008).

Neste ponto compartilhamos da posição defendida por Silva (2007), segundo a qual focalização e universalização não constituem categorias estanques, podendo ser pensadas enquanto proposições que não necessariamente se excluem mutuamente. Tais dimensões se complementariam à medida que o programa incluísse toda a população que necessite do benefício. Assim, concretizar-se-á a universalização do benefício no que tange àquela população vulnerável.

O pano de fundo desta discussão é se o Estado assume o seu papel de regulador do embate distributivo que ocorre no âmbito do mercado a partir de uma concepção de proteção social estrutural e redistributiva. Este posicionamento será determinante em relação às escolhas públicas acerca dos investimentos a serem feitos e à proporção dos recursos alocados. Neste contexto, se pensarmos a extensão do benefício para toda a parcela da população pobre, a focalização assume um caráter estratégico que pode ser complementado por políticas universais voltadas a proteção.

Num contexto de grandes desigualdades, justificam-se intervenções do Estado pautadas em uma discriminação positiva de indivíduos ou segmentos sociais em situações de maior vulnerabilidade, tendo como fundamento a noção de *eqüidade*.

Entretanto, é mister ponderar que, em se tratando de políticas públicas, por focalização não se deve entender fragmentação (algo equivalente ao estabelecimento de gradações dentro da pobreza), pois do contrário corre-se o risco de aprisionar os programas em uma lógica compensatória e assistencialista incapaz de romper efetivamente com o ciclo da pobreza.

[16] "O PBF, focalizado, beneficia pouco mais de 11,1 milhões de famílias. O Brasil tem um número de famílias cerca de quatro vezes maior. Mantidos fixos os recursos orçamentários atuais, tornar o programa universal significaria dividir por quatro o valor das transferências, isto é, reduzir a média de R$ 60 para R$ 15 mensais. Em um cenário mais generoso, suponhamos ser possível triplicar o orçamento do programa. Isso abriria a possibilidade de elevar as transferências para os mais pobres de R$ 60 para R$ 180, se o programa for mantido focalizado, mas a universalização ainda assim implicaria reduções de R$ 60 para R$ 49,50 nos valores transferidos, já acrescidos os ganhos irrealisticamente altos de 10% com o fim dos custos de seleção. Colocando de maneira direta: para os mais pobres, um programa focalizado transferindo R$ 60 ainda é melhor do que um programa não-focalizado com o triplo de recursos; sem considerar, evidentemente, que com recursos triplicados, o programa focalizado poderia transferir R$ 180 ao invés dos R$ 49,50 do mesmo programa universalizado." (MEDEIROS; BRITTO; SOARES, 2007, p. 16)

4. GESTÃO PÚBLICA, AVALIAÇÃO E CONTROLE SOCIAL

A gestão de políticas públicas no Brasil tem sofrido amplas modificações nas últimas décadas, sobretudo no que tange à exigência da sociedade civil pela partilha de setores e prerrogativas do Estado — manifestada por diversos movimentos sociais. Trata-se claramente de um processo de aproximação da sociedade do Estado, concretizado por intermédio de mecanismos de participação e controle social.[17]

Para o melhor entendimento dessa temática faz-se necessário contextualizar o processo que marcou o início da paticipação da sociedade civil na construção das políticas públicas no Brasil.

Na década de 80, no bojo do processo de redemocratização, surgem movimentos sociais que, ao se diversificarem, trouxeram para o debate público, diversas questões — relativas às discriminações de gênero e/ou raça/etnia; ao meio ambiente; à violência e aos direitos humanos — projetando, assim, na esfera política concepções ampliadas de direitos e cidadania (PAOLY; TELLES, 2000).

Nos espaços públicos os conflitos ganham visibilidade e os sujeitos coletivos se organizam em movimentos sociais, engajando-se na luta pela ampliação e efetivação de direitos. Ao entrar na luta pela conquista e reconhecimento de direitos, esses sujeitos coletivos transcendem sua singularidade de classe, gênero, raça/etnia e apontam para a criação de regras para a convivência pública e de princípios reguladores de uma "sociabilidade democrática" (PAOLY; TELLES, 2000).

Embora não tenha cumprido a promessa de fundar no país uma modernidade democrática, a constituição de 1988 foi um marco importante, pois além de incorporar um aporte universalista de direitos e proteção social, ela traduz as exigências de participação na gestão da coisa pública, bem como aponta para a construção de uma legalidade capaz de conciliar democracia e cidadania.

Evidencia-se nas relações que os movimentos sociais passaram a ter com o Estado, um processo de ampliação das possibilidades democráticas, na medida em que os espaços

[17] A expressão "controle social" consta da Constituição Federal de 1988 e diz respeito à participação organizada da sociedade civil na fiscalização das ações do Estado no campo das políticas sociais. Refere-se, também, à participação da sociedade civil na formulação e na implementação dessas políticas (RAICHELIS, 1998), o que, em princípio, contribui para o aprofundamento da cidadania.

adquiridos para a participação desses novos sujeitos coletivos permitiram deslocar práticas tradicionais de mandonismo, clientelismo e assistencialismo. Assim, é na interface entre Estado e sociedade que passam a se consolidar novas formas de interação política (PAOLY; TELES, 2000).

A década de 90 traz um intenso movimento pela intervenção de forças sociais na formatação de políticas. O agravamento da crise que se abate sob a sociedade, leva a um questionamento conjunto do padrão centralizado, autoritário e excludente nas relações entre agências estatais e beneficiários das políticas sociais, bem como da capacidade do Estado de dar conta das demandas sociais.

Nesse sentido, a participação cidadã é eleita como tentativa de reverter esse modelo de planejar e executar políticas públicas no Brasil, haja vista a sua capacidade de transformar as agências estatais tornando-as mais transparentes e suscetíveis de serem controladas pela sociedade (TATAGIBA, 2002). Trata-se claramente de uma forma de aproximar a sociedade do Estado levando-a a assumir um papel de agente fiscalizador e controlador.

Estes mecanismos de participação foram institucionalizados no Brasil pela Constituição de 1988, com a conformação legal dos conselhos setoriais enquanto novas instâncias deliberativas. Desde então os conselhos se tornaram peças-chave do processo de descentralização e democratização das políticas sociais.

> [...] Os conselhos constituem-se em instâncias de caráter deliberativo, porém não executivo; são órgãos com função de controle, contudo não correcional das políticas sociais, à base de anulação do poder político. O conselho não quebra o monopólio estatal da produção do Direito, mas pode obrigar o Estado a elaborar normas de Direito de forma compartilhada (...) em co-gestão com a sociedade civil [...] (MOREIRA, apud TATAGIBA, 2002, p. 50).

Vale lembrar que as experiências do Orçamento Participativo, implementado em várias cidades do país, inserem-se nesse processo de redefinição democrática das relações entre Estado e sociedade através da abertura dos espaços públicos de participação, representação e negociação de atores coletivos. Nesses espaços, a gestão da "coisa pública" vem sendo realizada em conjunto com a sociedade, por meio da discussão dos critérios de prioridade na aplicação dos recursos públicos.

Assim, as novas arenas públicas construídas na interface entre Estado e sociedade contribuem para trazer a gestão pública ao alcance da sociedade civil, retirando do Estado o monopólio da definição de prioridades (PAOLY; TELLES, 2000).

Outro importante momento para a gestão das políticas sociais no Brasil ocorre também no quadro político-institucional dos anos 1990, com o inicio da implementação da "reforma do Estado". Tal reforma foi iniciada ainda no governo Collor e aprofundada e sistematizada no governo Fernando Henrique Cardoso. Apresentava como principal "justificativa" a recuperação da capacidade investidora e gestora das políticas sociais por parte do Estado. O argumento utilizado consistiu na possibilidade de modernizar a administração pública mediante a introdução de novas formas de gestão, capazes de superar os entraves do modelo burocrático.

Inicialmente, segundo o discurso oficial, a reforma deveria solucionar uma intensa crise fiscal, analisada pelo governo FHC como sendo uma crise do Estado. Sob a ótica do governo, a crise resultava de um modelo arcaico de gestão e da ausência de mecanismos capazes de possibilitar a inserção da economia brasileira na economia mundial globalizada.

A reforma do Estado brasileiro foi profundamente influenciada pelas novas configurações do capitalismo mundial. De acordo com a análise feita por Nogueira (2005), esta reforma se deu de uma forma submissa aos condicionantes do atual modelo capitalista de acumulação e se balizou na idéia de que era preciso adaptar a economia às exigências da globalização, superando um Estado gigantesco e ineficiente, pela cessão de espaço às iniciativas de mercado ou do chamado Terceiro Setor.

A reforma foi responsável pela introdução, na agenda política, de novos parâmetros para a gestão pública, calcados na reestruturação do modelo burocrático e na ampliação, em termos formais, do controle social e da participação (NOGUEIRA, 2005).

O Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado, elaborado pelo Ministro da Administração Federal e Reforma do Estado, Luiz Carlos Bresser Pereira, e apresentado pelo governo Fernando Henrique em 1995, estabelece uma divisão entre as atividades exclusivas e não-exclusivas do Estado. As atividades exclusivas são: a regulamentação, a fiscalização, o fomento e a segurança pública. As atividades não-exclusivas, ou seja, os setores nos quais o Estado divide sua atuação com organizações públicas, não-estatais e privadas, envolvem a saúde e a educação (Universidades, Hospitais, Centros de Pesquisa e Museus).

Para desempenhar as atividades não-exclusivas do Estado, o Plano elege como ideal a propriedade pública não-estatal, ou seja, uma propriedade que não pode ser considerada pública, na medida em que ela não consiste em um meio para o exercício do poder do Estado, e, por outro lado, também não pode ser considerada privada, porque presta um serviço subsidiado. De acordo com o Plano, esse tipo de propriedade facilita o controle social por meio da participação, fomenta a parceria entre Estado e sociedade e proporciona maior autonomia administrativa às organizações (BRASIL, 1995).

A participação da sociedade na política social é ressaltada pelo Comentário Geral n. 12 do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais do Alto Comissariado de Direitos Humanos/ONU – 1999, que também exige o cumprimento de outros princípios

> A formulação e a implementação das estratégias nacionais para o direito à alimentação requerem obediência total aos princípios de responsabilidade, transparência, participação, descentralização, capacidade legislativa e independência do judiciário. A boa governabilidade é essencial para a realização dos direitos humanos e para garantir um modo de vida satisfatório para todos. (art. 23)

Apenas a título de exemplificação discutir-se-á brevemente a inserção dos mecanismos de gestão democrática no Programa Bolsa Família.

No tocante à população de beneficiários do Bolsa Família o município assume a responsabilidade pelo cadastro e sua atualização (feita de 2 em 2 anos), ficando com a sociedade civil a tarefa de controlar as políticas por meio do conselho ou através de um comitê instalado pelo município. Entretanto, no caso do Bolsa Família a participação social tem se limitado ao controle, sem exercitar, contudo, sua instituída capacidade deliberativa (ZIMMERMANN, 2006).

Conforme sinalizado anteriormente, o modelo de planejar e executar as políticas públicas no Brasil tem se alterado historicamente em direção à transparência e ao controle social.

Concomitantemente a isto, o acesso facilitado a informações mais estruturadas, por meio de novas tecnologias de informação e comunicação, tem contribuído para disseminação do uso de indicadores sociais no planejamento e gestão das políticas sociais.

> Dados cadastrais antes esquecidos em armários e fichários passam a transitar pela Internet, transformando-se em informação estruturada para análise e tomada de decisão. Dados estatísticos antes inacessíveis em enormes arquivos digitais passam a ser "customizados" na forma de tabelas, mapas e modelos quantitativos construídos por usuários não especializados. Sem dúvida, a Internet, os CD-ROMs inteligentes, os arquivos de microdados potencializaram muito a disseminação da informação administrativa compilada por órgãos públicos e a informação estatística produzida pelas agências especializadas. (JANNUZZI, 2005, p.138)

A Política Nacional de Assistência Social (PNAS), por sua vez, deixa clara a importância da produção de informações e da avaliação no processo de gestão, indicando uma mudança cultural na condução da política social. A Norma Operacional Básica do Sistema Único da Assistência Social do Brasil (NOB–SUAS) destaca a informação, o monitoramento, a avaliação e a sistematização de resultados, bem como o fortalecimento da relação democrática entre estado e sociedade civil e a valorização do controle social como eixos estruturantes da gestão do SUAS (BRASIL, 2005, p. 16). A Conferência Nacional de Assistência Social de 2003 já afirmava a mesma perspectiva:

> Confirmando as deliberações sucessivas desde a I Conferência Nacional de Assistência Social de 1995, a IV Conferência Nacional, realizada em 2003, define-se claramente pela elaboração e implementação de planos de monitoramento e avaliação e pela criação de um sistema oficial de informações que possibilitem: a mensuração da eficiência e da eficácia das ações previstas nos Planos de Assistência Social; a transparência; o acompanhamento; a avaliação do sistema e a realização de estudos, pesquisas e diagnósticos a fim de contribuir para a formulação da política pelas três esferas de governo. (...) (BRASIL, 2005, p.49)

Efetividade, e*ficiência* e *eficácia*, conceitos instrumentais básicos e "velhos conhecidos" da administração privada, começam a ganhar espaço também na administração pública e, em especial, na política social. A *efetividade* de um programa refere-se à relação entre objetivos e metas, por um lado, e impactos e efeitos, por outro. A *eficiência* diz respeito às qualidades de um programa, examinadas sob parâmetros técnicos de tempo e de custos (DRAIBE, 2001). Já a *eficácia* remete à "relação entre características e 'qualidades' dos processos e sistemas de sua implementação, de um lado, e os resultados a que chega, de outro" (DRAIBE, 2001, p. 35). Ser eficaz é atingir resultados em menor tempo, menor custo e com mais qualidade. A avaliação de eficácia é, por natureza, uma avaliação de processo (DRAIBE, 2001).

> No uso corrente, a efetividade diz respeito à capacidade de se promover resultados pretendidos; a eficiência denotaria competência para se produzir resultados com dispêndio mínimo de recursos e esforços; e a eficácia, por sua vez, remete a *condições controladas* e a resultados desejados de experimentos, critérios que, deve-se reconhecer, não se aplicam automaticamente às características e realidade dos programas sociais. (MARINHO; FAÇANHA, 2001, p. 2)

Assim, tendo como pano de fundo as discussões políticas que valorizam as práticas avaliativas[18] e um contexto de avanço tecnológico e informacional vertiginoso, o Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico), que aglutina dados diversos da população pobre, destaca-se como uma ferramenta de gestão fundamental para a consecução de políticas sociais eficientes e integradas, consoantes a um desenvolvimento social comprometido com o enfrentamento à pobreza e com a redução das desigualdades sociais, presentes historicamente no Brasil.

Assume-se aqui o pressuposto de que a construção da igualdade de acesso e de direitos requer intervenções do Estado e da Sociedade que se pautem pelo princípio da *eqüidade*, ou seja, pela discriminação positiva de indivíduos ou segmentos sociais em situações de maior vulnerabilidade. O CadÚnico permite o uso estratégico de informações sociais, com vistas a subsidiar o planejamento, a elaboração e a implementação de ações focalizadas que privilegiem grupos sociais específicos.

[18] "Como observa Fonseca [s.d.], na avaliação são incluídas a diferenciação ex-ante, ex-post e em processo, e aquelas que diferenciam metodologias quantitativas e qualitativas. As primeiras fazem parte de diagnósticos que podem originar as políticas públicas. Avaliações, ex-post, por sua vez, fazem, em geral, balanços dos resultados alcançados por uma determinada política; as denominadas em processo introduzem, como chama a atenção a autora, correções de rumos que são mais sensíveis politicamente uma vez que afetam os formuladores e gestores na condução das políticas públicas (ESPÍRITO SANTO,2008, p.18-19).

O CadÚnico foi criado em 2001 com o objetivo de cadastrar e manter atualizadas informações das famílias brasileiras com renda *per capita* inferior a meio salário mínimo ou renda familiar total até 3 salários mínimos. Sua abrangência é quase censitária, cobrindo grande parte da população mais pobre do país (BARROS, 2008, p. 3). Embora o CadÚnico ainda não tenha um caráter censitário efetivo, uma vez que se realiza a partir da procura espontânea dos indivíduos aos equipamentos sociais dos territórios, trata-se de um instrumento de cadastro com ampla cobertura.

> (...) De fato, o conjunto de informações do CadÚnico representa praticamente um censo da população mais pobre do país, uma vez que segundo a última Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) de 2006 existiam cerca de 9,6 milhões de famílias com renda per capita abaixo R$120,00. (BARROS; CARVALHO; MENDONÇA, 2008, p.4)

Barros, Carvalho e Mendonça (2008, p. 5) apresentam uma discussão esclarecedora sobre as utilidades do CadÚnico, na qual salientam a importância da função diagnóstica deste instrumento, ainda pouco explorada. Os autores, afirmam com bastante propriedade que, embora a grande maioria das famílias cadastradas seja pobre, cada família tem características próprias; a partir do CadÚnico é possível identificar o perfil das famílias cadastradas, destacando do universo de informações registradas, por exemplo, o nível educacional, a situação no mercado de trabalho, a razão de dependência existente. Enfim, a partir do Cadúnico é possível realizar um diagnóstico que caracterize a pobreza dos municípios, estados ou do Brasil como um todo, identificando as carências diversas vivenciadas.

Por essa razão o CadÚnico tem sido pensado como instrumento de múltiplas utilidades para "a elaboração de diagnósticos das condições sociais e para a definição e operacionalização da política social do país" (BARROS; CARVALHO; MENDONÇA, 2008).

Avaliações e diagnósticos do tipo dos que estão sendo abordados aqui, colocam-se como necessários, na medida em que se supõe ser importante que os gestores das políticas públicas, seus beneficiários e demais grupos de interesses envolvidos, questionem-se acerca da relevância do custo e da eficácia das ações inseridas no contexto de tais políticas (DRAIBE, 2001). Uma atitude como essa se pautaria pela busca da maximização do uso de recursos públicos, bem como pela prestação de contas à sociedade (princípio da transparência).

Ressalte-se que o CadÚnico registra o endereço de cada família, possibilitando não apenas o planejamento de ações localizadas, mas também o monitoramento refinado das famílias e das informações referentes às mesmas. O acompanhamento e sistematização das informações do CadÚnico em espaços temporais específicos, permite sobretudo a análise do impacto das políticas sociais desenvolvidas, com vistas a subsidiar um planejamento fundado em dados técnicos efetivos.

Barros, Carvalho e Mendonça (2008, p. 9-11) afirmam também que o CadÚnico, por sua cobertura, representa uma alternativa, em termos de atualização, para se obter estimativas do grau de carência no âmbito municipal, em caráter complementar ao Censo Demográfico e pesquisas domiciliares por amostragem, como a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio (PNAD), [19] possibilitando uma melhor adequação das ações de política social às reais necessidades da população.

> Vale ressaltar, no entanto, que a vantagem do CadÚnico não é a de substituir o Censo Demográfico na definição da pobreza local mas de complementá-lo. As informações censitárias, além de cobrirem toda a população, têm melhor qualidade e contém um leque de questões pelo menos tão variado quanto as do cadastro. O ideal seria construir mapas da pobreza para o país e daí estabelecer cotas para os principais programas sociais com base nos Censos Demográficos a cada dez anos, utilizando as informações do CadÚnico para atualizar anualmente estes mapas e cotas. (BARROS; CARVALHO; MENDONÇA, 2008, p.9)

Este estudo insere-se nessa perspectiva, objetivando contribuir para que a avaliação e o monitoramento das condições sociais e das políticas sociais se consolidem, face ao caráter estratégico deste campo para a gestão pública. Destaque-se que a análise dos dados do CadÚnico permite maior focalização das políticas sociais assim como a integração das mesmas, uma vez que permite superar visões segmentadas dos problemas sociais, caracterizando a pobreza para além da carência de renda.

A possibilidade, posta efetivamente pelo CadÚnico, de identificar diversas carências vivenciadas pela população pobre de diferentes locais e regiões representa um salto qualitativo na gestão das políticas sociais.

[19] Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio (PNAD) é realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) em uma amostra de domicílios brasileiros de todas as regiões, que investiga diversas características socioeconômicas da sociedade.

5. ESPÍRITO SANTO: ESPAÇOS INSTITUCIONAIS E FERRAMENTAS DE GESTÃO

Nessa perspectiva assinalada, onde emerge a gestão pública mais acessível à sociedade civil, o Estado passa a definir suas prioridades em interface com a sociedade. Observa-se, neste contexto, que o Espírito Santo mostra-se em consonância com tal perspectiva, criando espaços institucionais voltados à integração de ações sociais de diversos agentes, focalizadas nos cidadãos mais pobres. A elaboração, em 2006, do Plano de Desenvolvimento Espírito Santo 2025, construído a partir de uma parceria Governo-Sociedade,[20] é uma ação que converge nessa direção. Destaca-se um novo modelo de gestão, segundo o qual, o aspecto social é incorporado à lógica de desenvolvimento do estado.

Pobreza e desigualdade ganham destaque na agenda pública estadual. Busca-se com o Espírito Santo 2025 o desenvolvimento sustentável e de longo prazo, pautado em quatro objetivos centrais, a saber: erradicação da pobreza e diminuição das desigualdades para ampla inclusão social; desenvolvimento do capital humano capixaba segundo padrões internacionais de excelência; diversificação econômica, agregação de valor à produção e adensamento das cadeias produtivas e desenvolvimento do capital social e da qualidade e robustez das instituições públicas (ESPÍRITO SANTO, 2006, p.80).

Trata-se de uma agenda, que tem como horizonte o ES, no ano de 2025, cuja meta é a construção de uma realidade com democratização das oportunidades de crescimento individual e coletivo (ESPÍRITO SANTO, 2006). Compõem esta agenda uma carteira de projetos estruturantes, bem diversificados, que demandam ao longo de sua implementação um acompanhamento constante, com vistas a produzir informações que venham a subsidiar sua avaliação institucional, assim como o controle social necessário às políticas públicas no cenário contemporâneo. A avaliação dos processos de implementação desses projetos e a aferição dos resultados alcançados com os mesmos exigem a produção e/ou observação periódica de índices relativos aos campos específicos de intervenção, gerando parâmetros técnicos para a análise.

Com vistas à concretização das metas, previstas no "Plano Estratégico ES 2025", para o desenvolvimento socioeconômico do estado do Espírito Santo, foi elaborado por iniciativa do

[20] A elaboração do Plano de Desenvolvimento Espírito Santo 2025 contou com a colaboração e a participação de vários profissionais, lideranças e instituições da sociedade, em especial a Petrobras e o Movimento Espírito Santo em Ação.

Governo do Estado um novo modelo de gerenciamento de projetos, denominado Programa de Gerenciamento de Projetos do Governo do Estado do Espírito Santo - Pró Gestão.

O Pró Gestão, iniciado em 2007, tem como objetivo principal aperfeiçoar a implementação dos principais projetos estruturantes do Estado, através do uso de uma metodologia avançada, capaz de modernizar a gestão pública superando entraves burocráticos.

Segundo Costa e Jannuzzi (2009) o Pró Gestão encontra-se estruturado da seguinte forma:

Portifólio de projetos — contempla projetos em áreas como Educação, Ciência e Tecnologia, Saúde, Segurança Pública e Justiça, Infra-estrutura, Saneamento e Transporte, e Gestão.

Instituições-Meio — incluem os órgãos considerados determinantes na execução orçamentária, tais como Procuradoria Geral e Auditoria Geral do Estado, Secretarias de Meio Ambiente e Recursos Hídricos, de Fazenda, e de Economia e Planejamento. Ressalte-se que a definição de servidores para atuar com foco nos processos nestas instituições representou um considerável progresso na execução dos projetos estruturantes do Governo.

Escritório de Projetos — composto por gestores especialistas em gerenciamento de projetos, tem como missão o monitoramento estratégico do portifólio de projetos e a unificação dos métodos e dos procedimentos de gestão para proporcionar o suporte necessário às equipes na resolução dos problemas. Com a criação da Secretaria de Estado de Gerenciamento de Projetos (SEGEP), em abril de 2008, o escritório de projetos passa a integrá-la. O Escritório teve uma importante atuação na identificação dos principais gargalos que dificultavam a implementação dos projetos.

SEGEP — instituída pelo decreto nº 2036-R em abril de 2008 a secretaria concentra entre suas funções: sistematizar as ações de gerenciamento de projetos estratégicos desenvolvidos no sistema Pró Gestão; coordenar tecnicamente a equipe de gestores, analistas e gerentes que atuam nos projetos; coordenar o Escritório de Projetos; garantir a unidade metodológica das ações de gerenciamento de projetos a serem reproduzidas nas secretarias e órgãos envolvidos; buscar, formular e implementar novas ferramentas para o gerenciamento dos projetos; e comunicar os resultados do Pró Gestão para contribuir com a melhora da avaliação da gestão pública estadual.

Sistema de Gerenciamento Estratégico de Projetos do Governo do Espírito Santo - SIGES — software desenvolvido para o controle das ações direcionadas aos projetos. Após a definição das metas, escopo, público alvo, e cronograma dos projetos, são identificados os marcos críticos — eventos importantes e estratégicos de uma dada etapa — que vão possibilitar o gerenciamento de cada projeto. O sistema possibilita um monitoramento intensivo e um canal de informação em tempo real que permite uma comunicação imediata com o Escritório de Projetos para que se possa oferecer o suporte necessário à resolução dos riscos/restrições.

Gestores de Projetos — integrantes da equipe do Escritório de Projetos responsáveis pelo acompanhamento do planejamento, execução e avaliação dos projetos. Cumprem a função essencial de agir como intermediários entre o órgão responsável pelo projeto e as demais instituições e parceiros envolvidos.

Gerentes de Projeto — para cada um dos projetos há um responsável direto pelo acompanhamento físico e financeiro, bem como pela alimentação do sistema SIGES com as devidas informações.

Linha decisória do Pró Gestão — composta por agentes responsáveis pelas decisões que incidem diretamente sobre problemas que possam prejudicar o desenvolvimento dos projetos e, por conseguinte, o alcance dos resultados. É formada pelo Governador, Comitê Executivo do Pró Gestão, Secretários, Dirigentes de Órgãos Públicos, Gestores e Gerentes de projetos. Nela o Comitê Executivo do Pró Gestão desempenha a importante função de uniformizar as informações gerenciais.[21]

O gerenciamento intensivo de projetos com foco nos resultados requer um processo de monitoramento capaz de garantir acompanhamento, análise e tomada de decisão. Segundo a metodologia utilizada no Pró Gestão o ciclo de um projeto inclui quatro etapas: estruturação e pactuação; gerenciamento; monitoramento; avaliação.

Na etapa de estruturação e pactuação do projeto, busca-se unir organização e planejamento em uma mesma iniciativa mediante a integração de recursos e ações, e a pactuação de resultados e compromissos. A etapa de gerenciamento, que tem na execução a essência de seu

[21] O Comitê e formado pelo Vice-Governador e pelos Secretários de Estado de Gerenciamento de Projetos, de Governo, de Gestão e Recursos Humanos e de Economia e Planejamento.

escopo, visa converter em resultados as intenções planejadas e pactuadas. O monitoramento visa à coleta e interpretação sistemática de informações que levam à tomada de decisões no sentido de garantir o cumprimento da meta estabelecida. A etapa de avaliação consiste em aferir o desempenho do projeto, sobretudo no tocante ao alcance dos resultados, apontando medidas corretivas ou preventivas e fomentando o aprendizado da organização (COSTA; JANNUZZI, 2009).

O processo de planejamento sistemático de um projeto envolve questões que além da execução do projeto inclui aspectos qualitativos que passam pela maximização dos recursos públicos e pela avaliação dos resultados alcançados.

> Não se trata apenas de estabelecer metas, planejar as etapas e alocar os recursos requeridos, nem tampouco de velar pela execução dessas etapas e aferir seus produtos imediatos. É preciso ir bem mais além: cuidar para que elas sejam realizadas com os padrões de qualidade, custo e prazos requeridos, fazer com que suas metas atinjam ao público-alvo, aferir sistematicamente se as metas estão, de fato, acontecendo e assegurar que as medidas corretivas e/ou preventivas sejam tomadas em tempo hábil. (COSTA; JANNUZZI, 2009, p. 9)

A implementação da metodologia de gerenciamento intensivo de projetos na esfera pública tem evidenciado que há desafios a serem vencidos e obstáculos a serem superados, dentre os quais se pode destacar a ausência de uma "cultura de gerenciamento". Deve-se ressaltar que apesar dos problemas e desafios enfrentados, a avaliação dos resultados alcançados pelos projetos inseridos no portifólio do Pró Gestão é positiva (COSTA; JANNUZZI, 2009).

Projetos bem planejados, com metas, cronogramas, escopo e custos bem delimitados; monitorados intensamente para a resolução das restrições com maior brevidade; e avaliados freqüentemente quanto aos resultados para a sociedade e aos ganhos institucionais — são imprescindíveis à boa administração do bem público. Por isso o modelo é considerado pelo governo do Estado como a principal ferramenta para maximizar os benefícios públicos voltados à sociedade.

Constata-se, portanto, que o Pró Gestão trouxe ganhos consideráveis para a administração pública, não apenas no tocante a gestão, mas, sobretudo no que tange à eficácia e à eficiência das políticas públicas.

Dentro desse processo de busca pela modernização da gestão das políticas públicas no Governo do Estado do Espírito Santo, pode-se incluir o Fundo Estadual de Combate à Pobreza – ES (FECOP-ES). Este fundo foi formulado em consonância com as prioridades estabelecidas no Plano Estratégico ES 2025, o qual estabelece que a erradicação da pobreza e desigualdade e os outros avanços sociais não devem ser entendidos como questões postas à serviço do desenvolvimento econômico, mas como estratégias que o solidificam.

O Governo do Estado instituiu o FECOP-ES no ano de 2005, [22] em consonância com a Emenda nº 31 [23] da Constituição Federal que instituiu o Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza e autorizou os estados a instituir Fundos próprios com recursos provenientes da adição de até dois pontos percentuais ao Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) sobre supérfluos e outros recursos legalmente destinados.

O objetivo do FECOP-ES é reduzir a pobreza proporcionando à população do estado, maior acesso a bens e serviços públicos e um nível digno de subsistência.

A formatação que havia recebido em sua primeira versão fez com que o fundo esbarrasse em alguns obstáculos que comprometeram sua eficácia e eficiência frente ao grave problema que objetivava mitigar. Dentre os problemas observados, destaca-se a baixa execução dos recursos oferecidos mediante Fundo aos municípios pelo Governo do Estado. [24]

A análise do fundo realizada pelo Instituto Jones dos Santos Neves (IJSN) tendo em vista a identificação dos principais problemas que dificultaram o alcance dos resultados estabelecidos, bem como a elaboração de propostas para solucioná-los, foi realizada em sintonia com as práticas de gestão preconizadas no modelo do Pró Gestão.

O ponto crítico foi identificado no excesso de exigências no âmbito burocrático para a liberação dos recursos. Para solucionar este problema foi proposto o uso ampliado dos novos mecanismos de gestão democrática.

Assim, após a reformulação do Fundo,[25] os recursos passaram a ser transferidos do FUNCOP-

[22] Lei Complementar nº 336, de 01/12/2005.

[23] Publicada em 14 de dezembro de 2000 (D.O.U. de 18/12/2000).

[24] Para uma análise mais detalhada dos problemas constatados no primeiro modelo do FECOP-ES remete-se a Nota Técnica nº 9 do IJSN intitulada Fundo Estadual de Combate à Pobreza.

[25] Lei Complementar nº 518, de 21/12/2009 que altera a lei nº 336 promovendo mudança nos critérios de seleção dos municípios, de distribuição e aplicação dos recursos.

ES para o Fundo Estadual de Assistência Social (FEAS) vinculado à Secretaria de Estado do Trabalho, Assistência e Desenvolvimento Social (SETADES). Sendo vedado o emprego dos recursos com o pagamento da dívida pública e de pessoal. A responsabilidade de monitorar a aplicação dos recursos foi delegada aos Conselhos Municipais de Assistência Social. [26]

O desenvolvimento institucional também foi contemplado através da exigência de uma contra-partida por parte dos municípios, que devem adotar instrumentos e mecanismos de gestão oferecidos pelo Governo do Estado com vistas ao fortalecimento das instituições locais.

Tudo isso demonstra que houve uma mudança de paradigma na administração pública, concretizada pelo Governo do Estado do Espírito Santo. Trata-se do uso de uma metodologia voltada para a otimização de custos e maximização dos recursos públicos, que contribui para a garantia da eficiência e eficácia das políticas públicas.

Outra ação importante a ser destacada aqui é a criação do Conselho Metropolitano de Desenvolvimento da Grande Vitória - COMDEVIT, juntamente com o Fundo Metropolitano de Desenvolvimento da Grande Vitória - FUMDEVIT, regulamentado pelo governador Paulo Hartung, através do Decreto nº1511, publicado no dia 15 de julho de 2005 (COMDEVIT, s.d.).

O COMDEVIT tem como finalidade apoiar o desenvolvimento, a integração e a compatibilização das ações, estudos e projetos de interesse comum da Região Metropolitana, tendo como Secretaria Executiva e órgão de apoio técnico o Instituto Jones dos Santos Neves (IJSN). É composto por representantes do Governo do Estado, representantes dos sete municípios da Região Metropolitana da Grande Vitória – RMGV (Cariacica, Fundão, Guarapari, Serra, Viana, Vila Velha e Vitória) e representantes da sociedade civil, indicados pela Federação das Associações de Moradores e dos Movimentos Populares do Estado do Espírito Santo (FAMOPES). Pela sua constituição e concepção, o COMDEVIT possibilita articulações intersetoriais e ações conjuntas para o atendimento às necessidades da região metropolitana, numa perspectiva pragmática de gestão voltada para resultados. (COMDEVIT, s.d.).

Sampaio, Trindade e Pereira (2008) fazem uma apresentação esclarecedora das características deste Conselho e outros projetos que surgem a partir dele, como o Sistema de Indicadores da Assistência – SIAS Metropolitano e o Gerenciamento Estratégico de Políticas Sociais –

[26] Contudo, deve-se ressaltar que a eficácia da mudança no tocante ao aumento da execução dos recursos do Fundo ainda carece de uma investigação detalhada.

GEPS. As informações seguintes são uma síntese desta apresentação.

O COMDEVIT, visando subsidiar a formulação, o gerenciamento e a avaliação das políticas públicas, propõe como um de seus projetos prioritários a construção de um sistema de informação da assistência social para a Região Metropolitana da Grande Vitória. A necessidade de um sistema unificado dessas informações deu origem ao Sistema de Indicadores da Assistência Social (SIAS) Metropolitano, projeto gerenciado pelo Instituto Jones dos Santos Neves (IJSN).

Assim, o SIAS Metropolitano assume como objetivos: proporcionar uma visão integrada das condições sociais da RMGV, propondo uma base conceitual unificada para a assistência social; reunir indicadores nacionais, estaduais e municipais; produzir novos dados; e, ainda, permitir a identificação de duplicidades de cadastramento e benefícios dos programas de assistência social, como o Bolsa Família. Assim, o sistema pretende auxiliar a gestão local no planejamento, monitoramento e avaliação da Política Municipal de Assistência Social e contribuir para aprimorar as estratégias metropolitanas de enfrentamento da pobreza. (SAMPAIO, TRINDADE; PEREIRA, 2008)

Para operacionalizar e otimizar o tempo de execução do SIAS Metropolitano, o IJSN adquiriu o GEPS — um software de Gerenciamento Estratégico de Políticas Sociais, uma ferramenta de *Business Intelligence* (BI). Este possibilita a geração de relatórios que podem auxiliar na identificação dos problemas da base de dados do Cadastramento Único (CADUNICO) e na formulação de diagnósticos populacionais.

> (...) Além disso, a ferramenta proporcionará o mapeamento da distribuição dos benefícios e o aumento do Índice de Gestão Descentralizado (IGD), o que significará a transferência de mais recursos do governo federal aos municípios. O GEPS Municipal ainda disponibilizará um módulo de gestão para acompanhamento e controle das condicionalidades da saúde e da educação do Bolsa Família, e de criação dinâmica de novos indicadores e de relatórios comparativos entre os municípios, a RMGV e o Estado. (SAMPAIO; TRINDADE; PEREIRA, 2008, p. 40)

Com o objetivo de ampliar o projeto SIAS Metropolitano para todo o Espírito Santo, o IJSN construiu também, em paralelo, o GEPS estadual, que visa subsidiar os gestores estaduais e municipais na formulação de políticas sociais. O GEPS municipal e o GEPS estadual, enquanto sistemas de informação e instrumentos de planejamento e gestão integrados são elementos importantes para consolidação de uma gestão voltada para resultados, que privilegia uma

governança democrática ancorada no conhecimento da realidade social.

> Em suma, o SIAS Metropolitano atende à demanda do COMDEVIT de contribuir para o desenvolvimento da Região Metropolitana e, sobretudo, à necessidade tanto da gestão estadual quanto da gestão municipal de obter informações essenciais para a formulação das políticas públicas que tenham impacto efetivo no bem-estar da sociedade capixaba. (SAMPAIO; TRINDADE; PEREIRA, 2008, p. 40)

Destaca-se neste amplo processo observado, a importância do IJSN que se consolida como uma referência em informação de valor estratégico para a sociedade capixaba e para o governo do Estado. O IJSN tem realizado o monitoramento e a avaliação de indicadores de desempenho socioeconômicos do Espírito Santo, construindo conhecimento relacionado ao estado nas áreas social, econômica e territorial. Deste modo, coloca-se como espaço importante para a gestão da informação, articulando redes diferenciadas e subsidiando as políticas públicas e o desenvolvimento do Estado. Sem dúvida, esta postura que vem sendo reafirmada pelo IJSN, exerce um papel importante na mudança de paradigma sinalizada neste texto.

A metodologia empregada na gestão pública, as ferramentas e espaços institucionais criados contribuiram para o aumento da efetividade das ações do Governo do Estado. Um indício claro que aponta nessa direção são os impactos obtidos no combate à pobreza no Espírito Santo, colocando o estado em uma posição de destaque não apenas pela acentuada redução da pobreza e desigualdade, mas sobretudo por ter sido o estado que, no período entre 2003 e 2008, mais reduziu a desigualdade. Em recente estudo sobre a pobreza no Espírito Santo o IPEA aponta uma considerável redução dos índices de pobreza e de extrema pobreza: entre os anos de 1988 e 2008 a pobreza declinou de 50,2% para 15,2%, e a extrema pobreza de 23,7% para 4,2%; considerando especificamente os anos de 1998 a 2008 constata-se uma redução da pobreza de 29% para 15,2%, e de 11,5% para 4,2% da pobreza extrema (BARROS et al., 2010).

Vale salientar que esta tendência de redução da pobreza surge desde o final da década de 80 e, portanto, não se restringe somente a última década, que é o foco deste TD. Barros et al. (2010) atribui metade da queda na pobreza no estado ao crescimento econômico e metade à redução da desigualdade, destaca ainda a proeminência do desempenho do Espírito Santo quando comparado à média nacional, e a redução significativamente mais acelerada no último qüinqüênio.

Av. Marechal Mascarenhas de Moraes, 2.524
Jesus de Nazareth - Vitória - ES
CEP 29052-015
Tel.: (0XX27) 3324-3888

Ressalte-se que este TD não se propôs a analisar as causas da redução da pobreza e da desigualdade de renda no Espírito Santo. Sem dúvida, esta análise demandaria um escopo de investigação bem mais amplo, para além do propósito aqui colocado. Contudo, a existência de uma correlação causal positiva entre as mudanças na gestão do Estado e a melhoria dos índices socioeconômicos do Espírito Santo é uma hipótese plausível, cujo estudo pode se constituir numa interessante tarefa em um segundo momento.

Entretanto, entende-se que o conjunto das iniciativas sumarizadas aqui tende a favorecer a meta de erradicação da pobreza e redução das desigualdades, estabelecida no Plano de Desenvolvimento do Espírito Santo - ES 2025, indicando um modelo de gestão voltado para resultados.

Av. Marechal Mascarenhas de Moraes, 2.524
Jesus de Nazareth - Vitória - ES
CEP 29052-015
Tel.: (0XX27) 3324-3888

Considerações Finais

Percebe-se, a partir do exposto, que o estado do Espírito Santo tem fomentado espaços institucionais, assim como construído ferramentas de gestão que permitem maior conhecimento da realidade social e, por conseguinte, um acompanhamento dos programas e ações desenvolvidos no âmbito do Estado. Tais ferramentas e espaços, sem dúvida, potencializam as articulações intersetoriais para o atendimento de populações específicas em situação de pobreza e vulnerabilidade social e ações conjuntas para viabilizar o enfrentamento dos problemas sociais, de uma forma ampla.

A Política de Assistência Social brasileira preconiza o conhecimento dos territórios, o reconhecimento dos múltiplos fatores que fragilizam e colocam em risco e em vulnerabilidade a população que habita o território. Nesse sentido, a gestão estadual da política social no ES apresenta uma sintonia com a orientação política nacional.

O combate a pobreza e à desigualdade, meta colocada no ES 2025, exige a qualificação e profissionalização da administração pública, capacitando-a tecnicamente a fim de identificar prioridades. O GEPS e o ProGestão, em âmbito local, juntamente com o CadÚnico do Governo Federal são exemplos de ferramentas que potencializam uma gestão mais técnica. O GEPS e o CadÚnico propiciam ainda a focalização das políticas sociais, ao permitir o acesso a informações detalhadas e atualizadas sobre as condições sociais vivenciadas pela população pobre.

Diante da natureza complexa e multifacetada e da gravidade do problema que se pretende mitigar, o planejamento estratégico coloca-se como fundamental para a gestão das políticas públicas. Embora já se observe uma diminuição expressiva da pobreza e da desigualdade de renda no estado, sabe-se que os níveis de pobreza ainda são elevados e preocupantes, demandando a atenção dos gestores da política social. Nesse sentido o modelo de gestão estratégica e planejada de projetos, cujas bases estão definidas no Pró Gestão, apresenta-se como ferramenta importante pelas seguintes razões: permite a maximização dos recursos públicos proporcionando uma alocação mais racional nos projetos e respectivas áreas de atuação; a elaboração dos projetos com metas, cronogramas, escopo e custos bem

delimitados pode proporcionar ainda a entrega aos cidadãos dos recursos públicos convertidos em obras e serviços com maior brevidade e qualidade.

Destaca-se neste TD a hipótese da existência de uma correlação causal positiva entre as mudanças na gestão do Estado e a melhoria dos índices socioeconômicos do Espírito Santo, entretanto a análise das causas da redução da pobreza e da desigualdade de renda extrapola o escopo proposto para este TD. Buscou-se, especialmente, construir um panorama do processo de evolução das Políticas Sociais, bem como dos espaços institucionais e ferramentas de gestão no contexto do Espírito Santo.

Outro aspecto a sublinhar refere-se à busca por uma política social integrada. Tarefa complexa que exige um trabalho extenso e intenso.

> Barros e Carvalho (2007) observam que embora as dificuldades de integração, em boa medida, sejam mais políticas que técnicas, a existência de uma grande variedade de noções de integração tem levado a insucessos ou mesmo a diferenças visíveis na sua implementação. Exemplos práticos disso, segundo os autores, encontram-se no Chile onde é priorizada a integração no atendimento e no México que foca na articulação entre ministérios na produção de programas sociais (apud ESPÍRITO SANTO, 2008, p. 45).

A despeito das dificuldades de integração, este é o caminho que se revela para uma gestão eficaz da política social. Ações integradas potencializam-se mutuamente, uma vez que o impacto de um determinado programa social tende a ser maior na presença de outros programas, revelando sinergias. A conjugação de ações e programas sociais complementares faz com que "o impacto do conjunto de ações seja maior que a soma dos impactos de cada ação isolada" (ESPÍRITO SANTO, 2008, p. 45).

> (...) é necessário realizar um diagnóstico da pobreza e da extrema pobreza com o intuito de definir ações com foco na promoção familiar. O monitoramento do processo envolve o cumprimento de certos requisitos e a necessidade de apoio específico às famílias atendidas pelos programas sociais em rede (visitas domiciliares, p. ex.). Por último, uma ação dessa natureza requer uma avaliação de impacto de tais programas e, conseqüentemente, da efetividade dos mesmos (ESPÍRITO SANTO, 2008, p. 35).

Políticas sociais integradas e conduzidas numa perspectiva de integralidade trazem como pressuposto o conhecimento da realidade: a elaboração de diagnósticos das condições sociais

Av. Marechal Mascarenhas de Moraes, 2.524
Jesus de Nazareth - Vitória - ES
CEP 29052-015
Tel.: (0XX27) 3324-3888

é o que deve embasar a definição e a operacionalização das políticas. O monitoramento e a avaliação constante, como partes inerentes da gestão, permitem o uso estratégico de informações sociais, com vistas a subsidiar o planejamento, a elaboração e a implementação de ações focalizadas e integradas que privilegiem grupos sociais específicos.

Ao admitir-se o caráter multidimensional da pobreza, admite-se também a importância de diagnosticar as características próprias da pobreza de cada território; a importância de identificar o perfil das famílias atendidas, destacando do universo de informações registradas, aspectos como nível educacional ou situação de trabalho. É preciso caracterizar a pobreza dos municípios do estado do Espírito Santo, identificando as carências diversas vivenciadas.

Neste sentido, os espaços institucionais e as ferramentas de gestão, mencionados neste TD, constituem-se como potencializadores da gestão da política social no Espírito Santo. Contudo, para além de um sistema de monitoramento e avaliação das políticas sociais, é preciso que se crie e consolide também uma cultura de avaliação e gerenciamento, variável que depende de uma dinâmica social mais ampla.

Av. Marechal Mascarenhas de Moraes, 2.524
Jesus de Nazareth - Vitória - ES
CEP 29052-015
Tel.: (0XX27) 3324-3888

Referências

ABRAMOVAY, Miriam Et al. **Juventude, violência e vulnerabilidade social na América Latina: desafios para políticas públicas.** Brasília: UNESCO, BID, 2002. Disponível em: <http://unesdoc.unesco.org/images/0012/001271/127138por.pdf> Acesso em 07/08/2010.

ABRANCHES, Sérgio Henrique. Política social e combate à pobreza: a teoria da prática. In: ABRANCHES, Sérgio Henrique; SANTOS, Wanderley Guilherme dos; COIMBRA, Marcos Antônio. **Política social e combate à pobreza**. 4. ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1998.

BARROS, Ricardo Paes de; CARVALHO, Mirela de; FRANCO, Samuel. **O ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO DA FAMÍLIA (IDF)**. Rio de Janeiro: IPEA, outubro de 2003. Disponível em: < http://www.ipea.gov.br/pub/td/2003/td_0986.pdf > Acesso em 10/08/2010.

BARROS, Ricardo Paes de. Et al. **Pobreza no Espírito Santo**. IPEA - Texto de Discussão n° 1476. Brasília, março de 2010. Disponível em <http://www.ipea.gov.br/082/08201008.jsp?ttCD_CHAVE=3182 > Acesso em 07/08/2010.

BARROS, Ricardo Paes de; CARVALHO, Mirela de; MENDONÇA, Rosane. **Sobre as utilidades do Cadastro Único**. *TD 244*, UFF.- Faculdade de Economia, 2008, p. 41. Disponível em: <http://www.uff.br/econ/download/tds/UFF_TD244.pdf> Acesso em 10/08/2010.

BARROS, Ricardo Paes de. Et al. **A importância das cotas para a focalização do Programa Bolsa Família** Ipea, 2008 (Texto para Discussão, nº 1349).

BRASIL. **Política Nacional de Assistência Social**. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Secretaria Nacional de Assistência Social, Brasília: 2004. <http://www.paranafundacoes.com.br/pnas_final.pdf> Acesso em 11/08/2010.

_____. **Norma Operacional Básica - NOB/SUAS**. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Secretaria Nacional de Assistência Social. Brasília, 2005. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/suas/menu_superior/legislacao-1/nob/nob-versao_final.zip/view> Acesso em 12/08/2010.

_____. **Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (1966). Aprovado pelo Decreto Legislativo n.º 226, de 12.12.1991. Assinado pelo Brasil em 24 de janeiro de 1992. Disponível em: <http://www.aids.gov.br/legislacao/vol1_3.htm> Acesso em 07/08/2010.**

_____. Presidência da República. Câmara da Reforma do Estado. **Plano Diretor da Reforma do Estado**. Brasília: MARE, 1995.

Av. Marechal Mascarenhas de Moraes, 2.524
Jesus de Nazareth - Vitória - ES
CEP 29052-015
Tel.: (0XX27) 3324-3888

_____. **Medida provisória nº 132** de 20 de outubro de 2003. Cria o Bolsa Família [acesso em 04 de agosto de 2010]. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br> Acesso em 07/08/2010.

_____. **Lei nº 10.836** de 9 de janeiro de 2004. Institui o Programa Bolsa Família [acesso em 04 de agosto de 2010].Disponível em: <http://www.planalto.gov.br> Acesso em 07/08/2010.

—. **Decreto nº 5.209** de 17 de setembro de 2004. Regulamenta o Programa Bolsa Família [acesso em 04 de agosto de 2010]. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br> Acesso em 07/08/2010.

BRESCIANI, Maria Stella M. **Londres e Paris no século XIX**: o espetáculo da pobreza. 5. ed. São Paulo: Brasiliense, 1989. (Tudo é História, 52).

CASTEL, Robert. **As metamorfoses da questão social**: uma crônica do salário. Petrópolis: Vozes, 1998.

_____. Da indigência à exclusão, a desfiliação, precariedade do trabalho e vulnerabilidade relacional. **Saúde-loucura** – grupos e coletivos, n. 4. Rio de Janeiro: Hucitec, 1993.

_____. As transformações da questão social. Desigualdade e a questão social. In: BELFIORE-WANDERLEY, M.; BÓGUS, L.; YAZBEK, M.C. (Org.). Desigualdade e a questão social. 2 ed. São Paulo: EDUC, 2004. p. 235-264.

CERQUEIRA, Monique Borba. Pobres e pobreza: metamorfoses e fabulações. In **Revista de Políticas Públicas**. Universidade Federal do Maranhão, vol. 13, n° 2, julho/dez, 2009.
Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais do Alto Comissariado de Direitos Humanos/Onu. Comentário Geral número 12 - **O direito humano à alimentação** (art.11), Genebra: ONU, 1999. artigo 4.

COMDEVIT (sd), disponível <http://www.ijsn.es.gov.br/index.php?option=com_content&view=category&id=40&Itemid=140> Acesso em 31 de agosto de 2010.

COSTA, Enio Bergoli da; JANNUZZI, Henrique Blauth. PRÓ GESTÃO : **Programa de Gerenciamento Intensivo de Projetos do Governo do Espírito Santo.** In: Congresso de Gestão Pública, 2., 2009, Brasília – Painel 29: A experiência dos escritórios de projetos. **Paineis ...** Disponível em: *<www.seplag.rs.gov.br/download.asp?nomeArq=Painel_29...>. Acesso em: 27 agosto de 2010.*

CUNHA, Edite da Penha; CUNHA, Eleonora Schettini M. Políticas públicas sociais. In: ALYSSON, Carvalho [ET AL.] (Org). **Políticas Públicas**. Belo Horizonte: Editora UFMG: 2002. p. 11-25.

DRAIBE, Sonia Miriam. Avaliação de Implementação: esboço de uma metodologia de trabalho em políticas públicas. In: BARREIRA, Maria Cecília Roxo; CARVALHO, Maria do Carmo Brant de. (Org.). **Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais**. 1. ed. São Paulo: IEI/PUCSP, 2001, v., p. 13-41.

ESPÍRITO SANTO, Programa Rede de Oportunidades – Política Estadual de Combate a Pobreza (Proposta), Vitória, Jan/2008 (mimeo), 65 p.

_____. **Espírito Santo 2025: plano de desenvolvimento**. Vitória, 2006.

_____. Decreto nº 2036-R, de 04 de abril de 2008. Dispõe sobre a instalação da Secretaria de Estado Extraordinária de Gerenciamento de Projetos / SEGEP, e dá outras providências. **Diário oficial do Estado do Espírito Santo.** Disponível em: <WWW.dio.es.go.br> Acesso em 30 de agosto de 2010.

_____. Lei Complementar nº 336 de 30 de novembro de 2005. Cria o Fundo Estadual de Combate à Pobreza e às Desigualdades Sociais e dá outras providências. Disponível em: <http://www.netlegis.com.br/index.jsp?arquivo=detalhesNormaEstadual.jsp&cod=3309> Acesso em 27 de agosto de 2010.

_____. Lei Complementar nº 518 de 21 de dezembro de 2009. Altera a Lei Complementar nº 336 , de 30.11.205, que criou o Fundo De Combate à Pobreza e às Desigualdades Sociais, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.amunes.org.br> Acesso em 27 de agosto de 2010.

_____. Decreto Estadual nº **1511-R, de 14 de julho de 2005. Regulamenta o Conselho Metropolitano de Desenvolvimento da Grande Vitória – COMDEVIT, e o Fundo Metropolitano de Desenvolvimento da Grande Vitória – FUMDEVIT, criados pela Lei Complementar nº 318, de 17 de janeiro de 2005, alterada pela Lei Complementar nº 325, de 16 de junho de 2005. Disponível em: <http://www.emplasa.sp.gov.br>. Acesso em 31 de agosto de 2010.**

FAÇANHA, Luiz Otávio; MARINHO, Alexandre. **Programas sociais: efetividade, eficiência e eficácia como dimensões operacionais da avaliação**. Rio de Janeiro: Ipea, 2007 (Texto para Discussão, nº 1283). http://www.ipea.gov.br/pub/td/td_2001/td0787.pdf > Acesso em 21/09/2010.

FALEIROS, Vicente de Paula. **O que é política social.** 5. ed. São Paulo: Brasiliense, 2004.
GOMES, Mônica Araujo; PEREIRA, Maria Lúcia Duarte. Família em questão de vulnerabilidade social: uma questão de políticas públicas. In: **Ciência e Saúde Coletiva**. 10 (2), pp. 357-363, 2005.

Av. Marechal Mascarenhas de Moraes, 2.524
Jesus de Nazareth - Vitória - ES
CEP 29052-015
Tel.: (0XX27) 3324-3888

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍTISCA – IBGE. **Mapa de pobreza e desigualdade: municípios brasileiros** – 2003. Rio de Janeiro, 2008. DVD-ROM.

Instituto Jones dos Santos Neves. **Perfil da Pobreza: microrregiões do Sul - Espírito Santo.** Vitória, ES, 2010, p. 190.

JANNUZZI, *Paulo de Martino.* Indicadores para diagnóstico, monitoramento e avaliação de programas sociais no Brasil. **Revista do Serviço Público.** Brasília 56 (2): 137-160 Abr/Jun 2005.

LEITE, Izildo Corrêa. Caminhos entrelaçados: pobreza, questão social, políticas sociais e Sociologia. In MANFROI, Vania Maria.; MENDONÇA, Luiz Jorge V. Pessoa de. (Orgs.). **Política social, trabalho e subjetividade**. 1 ed. Vitória: EDUFES, 2008, v. 1, p. 209-224.

MARSHALL, Thomas Humphrey. **Cidadania, classe social e status**. Rio de Janeiro: Zahar Editores. 1967.

MEDEIROS, Marcelo; BRITTO, Tatiana; SOARES, Fábio. **Programas focalizados de transferência de renda no Brasil: contribuições para o debate**. Ipea, 2007 (Texto para Discussão, nº 1283).

MISHRA, Ranesh. **O** Estado-Providência **na Sociedade Capitalista**: estudo comparativo das políticas públicas na Europa, América do Norte e Austrália. Oeiras, Portugal: Celta Editora. 1995.

NOGUEIRA, M. A. **Um Estado para a sociedade civil:** temas éticos e políticos da gestão democrática. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2005.

Objetivos de Desenvolvimento do Milênio – ODM. Disponível em: <http://www.pnud.org.br/odm/> acesso em 03/08/2010.

PAOLI, Maria Célia; TELLES, Vera da Silva. Direitos sociais: Conflitos e negociações no Brasil contemporâneo. In: *ALVARE*S. Sonia E.; DAGNINO, Evelina.; ESCOBAR, Arturo. (orgs.), **Cultura e política nos movimentos sociais latino-americanos: novas leituras**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2000. 103-148.

PEREIRA, Potyara Amazoneida. **Necessidades humanas:** subsídios à crítica dos mínimos sociais. São Paulo: Cortez. 2000.

PIRES, André. Bolsa Família e políticas pública universalizantes: o caso de um município paulista. **Cad. Pesqui.**, São Paulo, v. 38, n. 134, Aug. 2008. Disponível em:

< http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0100-15742008000200005&lng=en&nrm=iso > (acesso em 04 de agosto de 2010).

RAICHELIS, Raquel. **Esfera pública e os Conselhos de Assistência Social: caminhos da construção democrática**. São Paulo: Cortez, 1998.

SAMPAIO, Ana Paula; TRINDADE, Lorena Zardo; e PEREIRA, Marcelis Coelho Marques. "Um olhar para o social". In: **Revista do Comdevit**. Vitória – ES, Ano I, Edição 1, Dez/2008, pp. 40-41. Disponível em: < http://www.ijsn.es.gov.br/attachments/238_revista1.pdf > Acesso em 31 de agosto de 2010.

SARTI, Cynthia Andersen. **A família como espelho: um estudo da moral dos pobres**. 3° Ed. São Paulo: 2005.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e. O Bolsa Família: problematizando questões centrais na política de transferência de renda no Brasil. **Ciência & saúde coletiva**, Rio de Janeiro, v. 12, n. 6, Dezembro, 2007. Disponível em: <http://www.scielosp.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-81232007000600006&lng=en&nrm=iso >. acesso em 26 de Julho de 2010.

SOARES, Laura Tavares. **O desastre social**. Rio de Janeiro: Record, 2003. [Coleção Os porquês da desordem social. Mestres explicam a globalização, organizada por Emir Sader].

TATAGIBA, Luciana. Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil. In: Dagnino, Evelina, (org). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002, p.47-103.

VALLADARES, Lícia. Cem anos pensando a pobreza (urbana) no Brasil. In: BOSCHI, Renato R. (org.). **Corporativismo e desigualdade: a construção do espaço público no Brasil**. Rio de Janeiro/São Paulo: IUPERJ/Vértice, 1991.

ZIMMERMANN, Clóvis Roberto. Os programas sociais sob a ótica dos direitos humanos: o caso do Bolsa Família do governo Lula no Brasil. **Sur, Rev. int. direitos human.**, São Paulo, v. 3, n. 4, Junho de 2006. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1806-64452006000100009&lng=en&nrm=iso >. Acesso em 26 de Julho de 2010.

Instituto Jones dos Santos Neves

Coordenação Geral
Ana Paula Vitali Janes Vescovi
Diretora-presidente

Ana Paula Santos Sampaio
Socióloga, coordenadora de Estudos Sociais

Equipe Técnica
Marlon Neves Bertolani
Sociólogo, Pesquisador da
Coordenação de Estudos Sociais (CES)

Sandra Mara Pereira
Socióloga, Pesquisadora da
Coordenação de Estudos Sociais (CES)

Bibliotecária
Andreza Ferreira Tovar

Editoração e Capa
Lastênio João Scopel

Av. Marechal Mascarenhas de Moraes, 2.524
Jesus de Nazareth - Vitória - ES
CEP 29052-015
Tel.: (0XX27) 3324-3888

Instituto Jones dos Santos Neves

www.ijsn.es.gov.br

GOVERNO DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
Secretaria de Economia e Planejamento
www.es.gov.br

APOIO/IMPRESSÃO:

IMPRENSA OFICIAL/ES