



Instituto de Economia
Universidade Federal de Uberlândia

Programa de Pós-Graduação em Economia
Curso de Mestrado em Economia

CHAYENE PETERSON MARTINI

**ANÁLISE DA DISTRIBUIÇÃO DOS RECURSOS DO PROGRAMA BOLSA
FAMÍLIA NO ESTADO DE MINAS GERAIS**

UBERLÂNDIA - MG
2010

ANÁLISE DA DISTRIBUIÇÃO DOS RECURSOS DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA NO ESTADO DE MINAS GERAIS

CHAYENE PETERSON MARTINI

Dissertação apresentada ao programa de Pós-Graduação em Economia da Universidade Federal de Uberlândia, como requisito parcial para a obtenção do título de mestre em Economia.

Área de concentração: Desenvolvimento Econômico.

Orientador: Prof. Dr. Niemeyer Almeida Filho.

Co-Orientador: Prof. Dr. Henrique Dantas Neder.

**UBERLÂNDIA - MG
2010**

ANÁLISE DA DISTRIBUIÇÃO DOS RECURSOS DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA NO ESTADO DE MINAS GERAIS

CHAYENE PETERSON MARTINI

Dissertação apresentada ao programa de Pós-Graduação em Economia da Universidade Federal de Uberlândia, como requisito parcial para a obtenção do título de mestre em Economia.

Área de concentração: Desenvolvimento Econômico.

Uberlândia, ____ de _____ de 2010

Banca Examinadora

Prof. Dr. Niemeyer Almeida Filho – IE/UFU
Orientador

Prof. Dr. Newton Narciso Gomes Junior – UnB

Prof. Dr. Henrique Dantas Neder – IE/UFU

Prof. Dr. Antonio César Ortega
Coordenador do Programa de Pós-Graduação em Economia – IE – UFU

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

- M386a Martini, Chayene Peterson, 1980-
 Análise da distribuição dos recursos do Programa Bolsa Família no
 estado de Minas Gerais / Chayene Peterson Martini. - 2010.
 150 f. : il.
- Orientador: Niemeyer Almeida Filho.
 Dissertação (mestrado) – Universidade Federal de Uberlândia, Pro-
 grama de Pós-Graduação em Economia.
 Inclui bibliografia.
1. Minas Gerais – Condições econômicas - Teses. 2. Brasil – Política
 social – Teses. 3. Programa Bolsa Família (Brasil) – Teses. 4. Programas de
 sustentação de renda – Brasil – Teses. 5. Desenvolvimento econômico –
 Teses. I. Almeida Filho, Niemeyer. II. Universidade Federal de
 Uberlândia. Programa de Pós-Graduação em Economia. III. Título.

CDU: 338(815.1)

Elaborado pelo Sistema de Bibliotecas da UFU / Setor de Catalogação e Classificação

*Aos meus avós Sebastião Antônio Martini,
Waldomiro A. G. Beraldi, Therezinha Malatesta
Beraldi, todos in memórian e Iracy Rossi
Martini.*

AGRADECIMENTOS

Tânia Cristina Malatesta Beraldi, Edison Martini, Lidiane e Bruno.

Adriana A. Beraldi (*in memórian*), Sandra Aparecida Martini Rossi, José Roberto Rossi, Edmilson Martini, Silvia Raizza Prado Martini, Emerson A. Martini, Ileiza Siqueira, Rodolfo Toniello e Maria Júlia Toniello.

Niemeyer Almeida Filho e Henrique Dantas Neder.

Wladimir Felix, Marielza Felix e Aline Felix.

César Ortega, Flávio Vieira, Germano Mendes, José Rubens Garlipp, Marisa Botelho, Vanessa Petrelli, Carlos Nascimento, Vaine Aparecida Lemos e Tatiana Athayde.

Elias Guilherme Ricardo, Guilherme Maciel Camioto, Pedro H. E. Duarte, Henrique Daniel Barros, Débora Juliene, Caio Muller Tritapepe, Wyngphal Quiante, Izabel Oliveira, Maria Cláudia Barreto, Francismeire Neves, Célio Moura Neto e Fábio Eduardo Iaderozza.

Rodolfo G. Begiato, Paula Gneri, Mauricio G. Begiato, Douglas Ávila, Robson Mantovani, Leonardo Rossato, Clóvis Souza, Oswaldo Begiato, Eliana Begiato, João Paulo Begiato, Daniel Oliveira, Débora Romera, Renan Augusto, Felipe de Lima, Áureo Haag, André Mountian, Rômulo Prezotto, Marcos Yamaguchi, Valmir Beraldi, Ângela Beraldi, Sandor Beraldi, Paulo, Miriam, Marcelle Pereira, Fernanda Lucena e Silvana Gaspari Lo Monaco .

Agradeço também á Capes pelo apoio financeiro sem o qual não seria possível percorrer todo o trajeto desta pesquisa.

Familiares e demais amigos.

A todos vocês, o meu muito obrigado.

Eu estava com fome e você pesquisou os efeitos da Revolução Verde e dos alimentos geneticamente modificados;

Eu estava sem teto e você estudou as favelas e os cortiços;

Eu estava desempregado e você discutiu sobre o mercado informal de trabalho;

Eu estava doente e você falou sobre as conquistas da medicina e a melhoria na expectativa de vida.

Você estudou todos os aspectos de minha vida – e eu, continuo com fome, doente, desabrigado e sem emprego...

Autor Anônimo

A propriedade privada introduz a desigualdade entre os homens, a diferença entre o rico e o pobre, o poderoso e o fraco, o senhor e o escravo, até a predominância do mais forte. O homem é corrompido pelo poder e esmagado pela violência.

Jean-Jacques Rousseau

RESUMO

A dissertação trata do grau de cobertura do Programa Bolsa Família em um contexto nacional de forma ampla, e mais detalhadamente para o estado de Minas Gerais. Ela está organizada em três capítulos, sendo os dois primeiros de referência ao objeto central. A tese que serve de base ao estudo é que o programa Bolsa Família é uma ação de repercussão significativa no desenvolvimento social brasileiro, porém com limitações de resultados, parte em função de sua parcial desconexão com o Programa Fome Zero, que é a sua origem no âmbito do Governo Lula, parte em função de sua própria natureza de programa assistencial de transferência de renda. Em Minas Gerais, a cobertura do programa é significativa, embora não alcance toda a população potencial. A investigação mostra que os recursos gastos no programa afetam, ainda que indiretamente, o nível do desenvolvimento local municipal.

Palavras chave: Bolsa Família, Programas de Transferência de Renda, Universalização, Focalização, Desenvolvimento Econômico e Políticas Públicas Sociais.

ABSTRACT

The dissertation deals with the degree of coverage of the Family Allowance in a national context broadly, and more detail for the state of Minas Gerais. It is organized into three chapters, the first and the second a reference to the central object. The theory underpinning the study is that the Bolsa Familia program is a significant effect on the action of the Brazilian social development, but with limited results, in part because of its partial disconnection of the Zero Hunger Program, which is its origin in under the Lula government, in part because of its very nature of assistance program for income transfer. In Minas Gerais, the program's coverage is significant, although not all people reach full potential. Research shows that the resources spent in the program affect, albeit indirectly, the level of local municipal development.

Keywords: Family Allowance, Income Transfer Programs, Universal Coverage, Targeting, Economic Development and Social Public Policies.

SUMÁRIO

RESUMO.....	viii
ABSTRACT.....	ix
LISTA DE TABELAS.....	xii
LISTA DE QUADROS.....	xiv
LISTA DE GRÁFICOS.....	xv
LISTA DE FIGURAS.....	xvi
SIGLAS.....	xvii
INTRODUÇÃO.....	21
CAPÍTULO 1.....	24
ORIGENS E NATUREZA DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA.....	24
1.1 Origens do Programa Bolsa Família.....	25
1.2 Natureza do Programa Bolsa Família.....	30
1.3 Os Benefícios e as Condicionais do Programa Bolsa Família.....	40
1.4 Aspectos da Pobreza e do alcance Nacional do Programa Bolsa Família.....	43
CAPÍTULO 2.....	54
OS INDICADORES SOCIAIS.....	54
2.1 A Definição de Indicadores Sociais.....	54
2.1.1 A Importância dos Indicadores.....	55
2.1.2 Características dos Indicadores.....	56
2.2 O Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M).....	62
2.3 O Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal (IFDM).....	66
2.4 Utilizando o IFDM para uma Avaliação geral da Alocação dos Recursos do Programa Bolsa Família em âmbito Nacional.....	75
CAPÍTULO 3.....	82
O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA EM MINAS GERAIS: ALCANCE E EFICIÊNCIA.....	82
3.1 O Alcance do Programa Bolsa Família e sua Eficiência em Alocar seus Recursos no Estado de Minas Gerais.....	83
3.2. Análise da Alocação dos Recursos do Programa Bolsa Família nas Seguintes Mesorregiões de Minas Gerais: Triângulo Mineiro e Alto Paranaíba, Sul/Sudoeste de Minas, Oeste de Minas e Campo das Vertentes.....	90
3.2.1 Triângulo Mineiro e Alto Paranaíba.....	91

3.2.2 Sul/Sudoeste de Minas.....	94
3.2.3 Oeste de Minas.....	96
3.2.4 Campo das Vertentes.....	98
3.3 Análise da Alocação dos Recursos do Programa Bolsa Família nas Seguintes Mesorregiões de Minas Gerais: Metropolitana de Belo Horizonte, Central Mineira, Zona da mata e Noroeste de Minas.....	100
3.3.1 Metropolitana de Belo Horizonte.....	100
3.3.2 Central Mineira.....	103
3.3.3 Zona da Mata.....	105
3.3.4 Noroeste de Minas.....	107
3.4 Análise da Alocação dos Recursos do Programa Bolsa Família nas Seguintes Mesorregiões de Minas Gerais: Vale do Rio Doce, Jequitinhonha, Norte de Minas e Vale do Mucuri.....	109
3.4.1 Vale do Rio Doce.....	109
3.4.2 Jequitinhonha.....	111
3.4.3 Norte de Minas.....	113
3.4.4 Vale do Mucuri.....	115
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	118
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	122
ANEXOS.....	128

LISTA DE TABELAS

TABELA 1.1 – Relação dos gastos do Programa FOME ZERO.....	28
TABELA 1.2 – Relação dos gastos do Programa Bolsa Família.....	29
TABELA 1.3 – Benefícios para Famílias com Renda Familiar Mensal de até R\$ 70 por Pessoa.....	41
TABELA 1.4 – Benefícios para Famílias com Renda Familiar Mensal de R\$ 70 a R\$ 140 por Pessoa.....	42
TABELA 1.5 – Percentual de Recursos do PBF Recebidos pelos Estados entre 2004 – 2008.....	48
TABELA 1.6 – Recursos Alocados pelo PBF entre 2004 – 2008 (em bilhões).....	50
TABELA 1.7 – Percentual da População de cada UF e Município que Recebem Benefício do PBF.....	52
TABELA 2.1 – <i>Ranking</i> dos Estados de Acordo com o IFDM.....	76
TABELA 2.2 – Comparação entre Estados com maior IFDM e Estados com o Menor Contingente de Beneficiados pelo PBF.....	78
TABELA 2.3 – Representação por Grandes Regiões da Colocação dos Estados que as Compõem em Relação ao IFDM e a Representatividade Percentual da População Beneficiada pelo PBF.....	80
TABELA 3.1 – Classificação das Mesorregiões de acordo com seus IFDMs.....	88
TABELA 3.2 – Alguns Indicadores sobre o Triângulo Mineiro/Alto Paranaíba.....	92

TABELA 3.3 – Alguns Indicadores sobre o Sul/Sudoeste de Minas.....	95
TABELA 3.4 – Alguns Indicadores sobre o Oeste de Minas.....	97
TABELA 3.5 – Alguns Indicadores sobre o Campo das Vertentes.....	99
TABELA 3.6 – Alguns Indicadores sobre a Mesorregião Metropolitana de Belo Horizonte.....	102
TABELA 3.7 – Alguns Indicadores sobre a Central Mineira.....	104
TABELA 3.8 – Alguns Indicadores sobre a Zona da mata.....	106
TABELA 3.9 – Alguns Indicadores sobre o Noroeste de Minas.....	108
TABELA 3.10 – Alguns Indicadores sobre o Vale do Rio Doce.....	110
TABELA 3.11 – Alguns Indicadores sobre o Jequitinhonha.....	112
TABELA 3.12 – Alguns Indicadores sobre o Norte de Minas.....	114
TABELA 3.13 – Alguns Indicadores sobre o Vale do Mucuri.....	116

LISTA DE QUADROS

QUADRO 2.1 – Geração dos Indicadores Sociais.....	58
QUADRO 2.2 – Características Importantes de um Indicador.....	61
QUADRO 2.3 – Cálculo do IDH-M.....	64
QUADRO 2.4 – IFDM – Emprego & Renda.....	68
QUADRO 2.5 – IFDM – Educação.....	69
QUADRO 2.6 – IFDM – Saúde.....	69

LISTA DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1.1 – Taxas de pobreza absoluta e extremas grandes regiões em 1995 e 2008 (em %)	46
--	----

LISTA DE FIGURAS

FIGURA 2.1 – IDH-M 2000 Por Unidade Federativa.....	65
FIGURA 2.2 – O IFDM e seus Sub-Índices.....	67
FIGURA 2.3 – O IFDM e IDH-M 2000 por Unidade da Federação.....	71
FIGURA 2.4 – O IFDM 2000, 2005 e 2006.....	72
FIGURA 2.5 – Os Sub-Índices do IFDM para 2000, 2005 e 2006.....	73
FIGURA 3.1 – Divisão Geográfica das Mesorregiões de Minas Gerais.....	87
FIGURA 3.2 – Representatividade do Grau de Desenvolvimento do IFDM.....	89

SIGLAS

AC – Acre

AL – Alagoas

AM – Amazonas

AP – Amapá

BA – Bahia

BVJ – Benefício Básico Vinculado ao Adolescente

CE – Ceará

CIBRAZEN – Companhia Brasileira de Armazenamento

CIRJ – Centro Industrial do Rio de Janeiro

CME – Campanha de Merenda Escolar

CNAN – Conferência Nacional de Alimentação e Nutrição

CNSAN – Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional

COBAL – Companhia Brasileira de Alimentos

CONAB – Companhia Nacional de Abastecimento

Consad – Consórcio de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local

CONSEA – Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional

DF – Distrito Federal

ES – Espírito Santo

FAO - Organização das Nações Unidas para a Agricultura e a Alimentação

FAPEMIG – Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Minas Gerais

FBSAN – Fórum Brasileiro de Segurança Alimentar e Nutricional

FIRJAN – Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro

FJP – Fundação João Pinheiro

GO – Goiás

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IDEB – Índice de Desenvolvimento da Educação Básica

IDH – Índice de Desenvolvimento Humano

IDH-E – Índice de Desenvolvimento Humano-Educação

IDH-L – Índice de Desenvolvimento Humano-Longevidade

IDH-M – Índice de Desenvolvimento-Municipal

IDH-R – Índice de Desenvolvimento Humano-Renda

IEL – Instituto Euvaldo Lodi

IFDM – Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal

INAN – Instituto de Alimentação e Nutrição

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

IPRS – Índice Paulista de Responsabilidade Social

LOSAN – Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional

MA – Maranhão

MDM – Metas do Desenvolvimento do Milênio

MDS – Ministério do Desenvolvimento Social

MESA – Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome

MG – Minas Gerais

MS – Mato Grosso do Sul

MT – Mato Grosso

ODM – Objetivos do Desenvolvimento do Milênio

OECD – Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico

ONU – Organização das Nações Unidas

PA – Pará

PAA – Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar

PAT – Programa de Alimentação do Trabalhador

PB – Paraíba

PBF – Programa Bolsa Família

PE – Pernambuco

PFZ – Programa Fome Zero

PI – Piauí

PIB – Produto Interno Bruto

PNAD – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios

PNAE – Programa Nacional de Alimentação Escolar

PNAN – Política Nacional de Alimentação e Nutrição

PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

PPA – Plano Plurianual

PPC – Paridade do Poder de Compra

PPP – PIB *Per Capita*

PR – Paraná

PRONAF – Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar

PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira

PT – Partido Dos Trabalhadores

RJ – Rio de Janeiro

RN – Rio Grande do Norte

RO – Rondônia

RR – Roraima

RS – Rio Grande do Sul

SAGI – Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação

SAIP – Secretaria de Articulação Institucional e Parcerias

SAN – Segurança Alimentar e Nutricional

SAPS – Serviço de Alimentação da Previdência Social

SC – Santa Catarina

SE - Sergipe

SENAI – Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial

SENARC – Secretaria Nacional de Renda de Cidadania

SESAN – Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional

SESI – Serviço Social da Indústria

SISAN – Sistema Nacional de Segurança Alimentar

Sisvan – Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional

SNAS – Secretaria Nacional de Assistência Social

SP – São Paulo

TO – Tocantins

UF – Unidade da Federação

INTRODUÇÃO

O programa Bolsa Família constitui-se no principal programa social do Governo Lula. O destaque pode ser percebido pelos recursos orçamentários do programa, que vêm sendo reaplicados em valores crescentes desde 2004; pelo grau de cobertura da população muito pobre, que vem se ampliando, com pretensão de alcançar todo o universo de famílias que não alcancem uma condição social mínima correspondente ao padrão internacional de linha de pobreza¹ determinado pelo Banco Mundial²; e pela repercussão internacional do programa a partir da promulgação do governo e ação da diplomacia brasileira.

Cabe mencionar que, especialmente nesse ano de 2010, ano eleitoral, cresce um ruído de questionamento bem intencionado relativo ao programa. Contudo, há consenso de que houve redução da miséria absoluta e expansão dos segmentos da pobreza relativa.

O teor da crítica mais recente relaciona-se com a natureza do curso forçado, ou seja, as condicionalidades associadas à concessão do benefício. Há polarização de posições. De um lado sustenta-se que uma transferência de renda sem condicionalidades reduziria significativamente os efeitos positivos que vêm sendo observados, reduzindo tudo a uma relação de consumo, que poderia denotar desoneração do Estado de suas atribuições elementares. Propõe-se aprofundamento das exigências. De outro lado, critica-se a própria existência das condicionalidades e o corte de seleção em relação à renda, a partir da tese de que o beneficiado não rompe com o ciclo da pobreza e ainda é punido ao ter que cumprir as regras para seguir recebendo o benefício.

As questões sociais, longe de serem efeitos colaterais do desenvolvimento sob o modelo de produção capitalista, são conseqüências constitutivas que emergem da contradição capital – trabalho e da exploração da força de trabalho.

Os programas e políticas sociais brasileiros são, antes de tudo, distributivistas, assim a idéia de que têm a finalidade redistributiva deve ser tratada com cautela. O Programa Bolsa Família foi implementado em condições de conflitos de interpretação de setores do governo com o MESA a respeito da natureza da política de combate à fome no Brasil. Assim, o Bolsa

¹ O Banco Mundial define a pobreza extrema como viver com menos de 1 dólar por dia e pobreza moderada como viver com entre 1 e 2 dólares por dia.

² Banco Mundial é um termo usado para descrever uma instituição financeira internacional que fornece empréstimos alavancados para os países em desenvolvimento para os programas de capital. A sua missão inicial era financiar a reconstrução dos países devastados durante a Segunda Guerra Mundial. Atualmente, sua missão principal é a luta contra a pobreza, através de financiamento e empréstimos aos países em desenvolvimento. Seu funcionamento é garantido por quotas definidas e reguladas pelos países membros.

Família não traduz sozinho a perspectiva de desenvolvimento que decorria da implementação do Fome Zero. Na sua origem, o Bolsa Família caracterizava-se como uma das dimensões do Fome Zero, tendo sido realçado pela sua simplicidade de concepção e facilidade gerencial, de um sub-programa, encadeado com outras ações fundamentais de desenvolvimento sócio-econômico, a um programa de identidade própria. Sempre que questionado sobre a ênfase na transferência de renda que o Bolsa Família significa, o Governo afirma a relação estrutural do mesmo com outras ações fundamentais de desenvolvimento.

Independente destas discussões e da relação do Bolsa Família com outros programas ou ações de Governo e de Estado, o fato é que este programa vem apresentando resultados importantes. A maior evidência disto é o total da população que está coberta pelo programa: - 34,5 milhões de habitantes (abril 2010 – MDS) –, considerando dados do IBGE de 2007, esta é uma parcela de 18,8% da população brasileira.

Embora todos esses aspectos sejam importantes para uma avaliação mais geral do significado e amplitude do Bolsa Família, nesta dissertação o foco será no grau de cobertura do programa e dos possíveis efeitos sobre índices de desenvolvimento. Por razões de limitação de dados disponíveis, a análise será feita privilegiadamente para o estado de Minas Gerais, considerando a participação relativa deste estado no conjunto da federação. Aparentemente, a distribuição dos recursos do Bolsa Família não é homogênea, exigindo uma investigação dos determinantes da distribuição dos recursos. Todavia, isto não quer dizer, necessariamente, um desvio político de distribuição, já que há condicionalidades importantes no plano da execução do programa, que podem afetar decisivamente a alocação dos recursos.

A hipótese que orienta a elaboração deste trabalho é que o Bolsa Família se estabeleceu e progrediu em espaços sociais de pouco alcance de outras dimensões da política social brasileira, porém com uma relação inversa com o nível de desenvolvimento local: municípios mais desenvolvidos e de maior oferta de empregos tendem a apresentar necessidades menores.

Não obstante, a busca de comprovação desta hipótese exigirá uma apreensão de outros aspectos relacionados, tais como as condições gerenciais mais favoráveis em municípios de capital social mais elevado, ou, ao contrário, a total inexistência de uma economia local, como é o caso de municípios muito pobres.

No primeiro capítulo discutiremos as origens e natureza do Programa Bolsa Família, descrevendo quando foi criado, quais seus objetivos, os critérios de seleção para participar deste programa, ou seja, será feito um breve histórico do programa.

No segundo capítulo, se desenvolverá um levantamento acerca dos indicadores de desenvolvimento municipais existentes, descrevendo suas respectivas metodologias, variáveis que os compõem, as suas periodicidades, assim como as características e a importância que cada um destes índices possui. A amostra se dará com o IDH-M – Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IBGE) e IFDM – Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal (Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro) - será descrito cada um deles e se fará um debate de suas limitações. Será demonstrado também, dados relacionados à distribuição de recursos do Programa Bolsa Família em detrimento do que sinalizam esses indicadores.

No terceiro capítulo serão apresentados dados de cobertura, especificamente, e mais detalhadamente para o Estado de Minas Gerais e testaremos a hipótese dos determinantes da eficiência da alocação dos recursos em nível local. Por fim, sintetizaremos resultado e apresentaremos as conclusões.

CAPÍTULO 1

ORIGENS E NATUREZA DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA

Os programas públicos sociais, até mesmo por sua natureza, são formulados sob o alicerce de problemas que se acumulam historicamente, como efeito colateral estrutural do desenvolvimento capitalista. Sua evolução vai traduzir o agravamento desses problemas e/ou uma articulação das forças políticas sociais em torno de ações de coesão social.

Essa natureza dos programas sociais e, portanto, do Programa Bolsa Família impõe a análise histórica a qualquer análise dos seus resultados ou da sua efetividade. De maneira que começaremos nossa análise pelas origens do programa.

Programas de transferência de renda não são recentes, ao contrário, vêm sendo utilizados há vários séculos como forma de amenizar a situação de vida dos excluídos. Suplicy (2004) nos mostra que em 1516, Thomas More em seu livro “Utopia”, já pensava numa forma de garantir melhores condições de vida para todos. Ao criticar a pena de morte, More diz que: *“Ao invés de infligir estes castigos horríveis, seria muito melhor prover a todos algum meio de sobrevivência, de tal maneira que ninguém estaria se submetendo à terrível necessidade de se tornar primeiro um ladrão e depois um cadáver”*.³

Uma sociedade se constrói a partir de vários elementos que vão desde fundamentos naturais⁴ até uma crescente organização social que resultou nos modelos sociais existentes. Isso significa que a vida em sociedade é resultado de uma decisão histórica e antropológica dos homens de construir uma organização que viabilize a convivência humana. Disso resulta que para a definição de uma sociedade três características se fazem necessárias: a) uma finalidade ou valor social (o bem comum); b) manifestações de conjunto ordenadas (ordenamentos resultantes de processos históricos e culturais que possam adequar os diferentes interesses individuais); e, c) o poder social.⁵

As políticas públicas sociais tradicionalmente caracterizam-se por ter como finalidade diminuir as desigualdades sociais combatendo a pobreza. Em outras palavras, as políticas sociais têm a finalidade de corrigir as consequências negativas geradas pela acumulação do

³ MORE, Thomas (1999, apud Suplicy, 2004, p. 52)

⁴ Segundo Montesquieu existem leis naturais que levam a escolher a vida em sociedade: a) o desejo de paz; b) o sentimento das necessidades – principalmente procura de alimentos; c) a atração natural entre os sexos opostos; d) o desejo de viver em sociedade.

⁵ Como explica DALLARI: “(...) diz BURDEAU que o poder não é uma força providencial surgida no meio do grupo e dos objetivos do poder. Em conclusão: *poder legítimo é o poder consentido*. Governante que utiliza a força a serviço do poder, deve estar sempre atento a essa necessidade de permanente consentimento, pois se assim não for o governo se torna totalitário, substituindo a vontade dos governados pela dos próprios governantes.”

capital. Neste sentido, tendem a ter uma finalidade redistributiva e equitativa frente às necessidades, com uma perspectiva compensatória e corretiva.

Sendo assim, o Programa Bolsa Família do Governo Lula é o principal programa social de governo. Entretanto, não é um programa inovador em concepção, tendo se valido de programas anteriores, de outros governos. Além disto, especificamente no Governo Lula, o programa Bolsa Família ganhou proeminência a partir de um programa mais amplo – o Fome Zero – que ficou conhecido internacionalmente como a ação mais ampla de um governo no campo de desenvolvimento social.

Em razão dessas circunstâncias históricas, a compreensão do potencial e dos resultados do Programa Bolsa Família (PBF) não pode prescindir das suas origens. Para tanto, este capítulo está organizado em três seções. Na primeira delas, discute-se principalmente a relação do PBF com o Fome Zero. Na segunda seção, há um tratamento específico para o PBF, descrevendo-se os seus mecanismos e as experiências anteriores de programas semelhantes no Brasil. Na terceira seção, serão demonstrados alguns aspectos acerca da pobreza e abrangência do PBF em âmbito nacional.

1.1 Origens do Programa Bolsa Família

O Programa Bolsa Família é um programa de transferência de renda, embora ele esteja sincronizado com algumas outras ações de política social. O tema da transferência de renda é extensivamente tratado na literatura da política social. Contudo, suas origens mais inovadoras dizem respeito à sua inserção no programa mais amplo Fome Zero, que se constitui numa ação de desenvolvimento sócio-econômico. É deste programa que precisamos partir para apreender a natureza do PBF.

Em Souza e Almeida Filho (2007) há uma análise da evolução do programa Fome Zero desde o período da campanha presidencial que elegeu o Presidente Lula até findo os primeiros três anos de seu governo. A análise mostra que o projeto Fome Zero constituía-se claramente num programa de desenvolvimento nacional, com ênfase em localidades (municípios) muito pobres, nas quais o circuito de geração de emprego, renda e consumo não estavam estabelecidos.

Esta concepção do projeto se mantém, em parte, no programa de governo, sobretudo no primeiro ano do mandato presidencial de 2003. A evidência disto está na intenção expressa

no primeiro PPA⁶ do Governo Lula, proposto e aprovado pelo Congresso Nacional, nesse mesmo ano, apontando para a constituição interna ao Brasil de um mercado de consumo de massa. Embora os PPAs sejam elaborados apenas para cumprir os dispositivos constitucionais, sem ganhar efetividade, não diminui o seu significado para a análise que aqui estamos realizando. O importante é mostrar os vínculos entre os diversos níveis de ação do governo sob uma perspectiva da formulação de tais políticas.

O Programa FOME ZERO nasce no Ministério Extraordinário da Segurança Alimentar (MESA), em 2003. Posteriormente, em 2004, após o primeiro ano de Governo, foi criado o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), e extinto o gabinete especial do Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar (MESA). Esta mudança do MESA para o MDS foi muito significativa em termos dos contornos das ações sociais do Governo Lula, pois aglutinou ações de política social de governo num único ministério.

O Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) teve como diretriz a coordenação das políticas nacionais de desenvolvimento social, segurança alimentar e nutricional; assistência social; renda de cidadania; e; coordenação, supervisão, controle e avaliação da operacionalização de programas de transferência de renda. Para isso o MDS criou as seguintes secretarias:

- Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SESAN);
- Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (SENARC);
- Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS);
- Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI);
- Secretaria de articulação Institucional e Parcerias (SAIP).

⁶ O PPA (Plano Plurianual) foi instituído pela Constituição Federal de 1988 (Artigo 165, parágrafo 1º).

O PPA orienta a elaboração do Orçamento da União para os quatro próximos anos, incluindo o primeiro ano do governo seguinte.

Elaborar um Plano Plurianual é decidir quais são os investimentos mais importantes dentro de um projeto de desenvolvimento. Na discussão do PPA, buscaram-se respostas para questões fundamentais, como:

- quais as políticas mais adequadas para estimular os diversos setores da produção;
- quais as melhores políticas para gerar mais e melhores empregos;
- quais são as ações para reduzir as desigualdades regionais;
- quais são os projetos de infra-estrutura que vão receber mais atenção e recursos;
- quais são os ramos da pesquisa científica e tecnológica fundamentais para o crescimento do país; e
- quais são os programas sociais necessários para o desenvolvimento humano da população, a inclusão social e a melhor distribuição da renda entre os brasileiros.

A SESAN congrega as ações de segurança alimentar discriminadas através do programa FOME ZERO, enquanto a SENARC é responsável por promover a transferência de renda através do programa Bolsa-família.

Entende-se que a criação do MDS foi a consolidação do que Souza e Almeida Filho (2007) chamam de descaminho do PFZ e de parte do PPA, pois, ao se extinguir o MESA, o Governo sinalizou para a priorização das ações de transferência de renda em detrimento daquelas ações de segurança alimentar, embora estas últimas ações continuassem a ser parte dos objetivos da política pública.

Ressalte-se que o conceito de segurança alimentar se relaciona com as perspectivas de desenvolvimento apresentadas pelo Governo à sociedade brasileira no PPA. Ele engloba a redefinição social, econômica e distribuição espacial da riqueza, aspectos apresentados na parte do PPA que se referia à política social, e que daria primazia à conformação do “mercado de consumo de massas”. O conceito de segurança alimentar está fortemente relacionado com a criação deste “mercado de consumo de massas”. Segundo Graziano da Silva (2003:4) “*estamos preocupados em promover o combate à fome aliado a um novo modelo de desenvolvimento*”, o qual priorizaria o mercado interno rompendo com a lógica de desenvolvimento puxado pelo mercado externo.

O MESA foi criado como órgão de caráter executivo e articulador para a implementação do Programa FOME ZERO. No que se refere à questão da articulação, o MESA seria o órgão com o papel de propiciar a transversalidade das ações de segurança alimentar perante os ministérios, de modo a unificar as ações de cada um deles em torno do objetivo primordial da política social: a “*segurança alimentar*”, pois, a intersectorialidade do tema (segurança alimentar) não permite o isolamento das ações em um ministério específico (MENEZES, 2003:10).

Segundo Souza e Almeida Filho (2007) a unificação dos programas sociais (ao menos em termos ministeriais) já estava posta no FOME ZERO, embora as dificuldades de implementação das ações devido às divergências de concepções entre os próprios governistas tenha feito com que a unificação se direcionasse apenas à política de transferência de renda.

O MESA, em seu único ano de vigência, teve como norte a política de segurança alimentar; todavia, o foco foi centrado sobre as ações emergenciais, ou seja, sobre aquelas medidas que objetivam facilitar o acesso aos alimentos. As medidas estruturantes (aquelas que visam gerar condições permanentes de renda e emprego para as famílias carentes) ficaram em “segundo plano” neste primeiro ano de Governo. A justificativa para que as ações emergenciais se sobrepusessem às estruturantes foi que o Governo não havia organizado ainda

as “medidas de descentralização” necessárias para implementar as ações estruturantes, as quais contariam com a participação da sociedade civil. Entretanto, em 2004 e conforme Souza e Almeida Filho (2005), as ações do programa FOME ZERO insistiram nas medidas emergenciais, pois, foi neste ano que o mesmo alcançou as regiões metropolitanas, onde tendeu a gerar menos efeitos de encadeamentos locais, e, a possuir menos espaço para as ações estruturantes.

Abaixo são apresentadas duas tabelas que resumem os gastos das ações do FOME ZERO em comparação aos gastos do Bolsa-Família. Essas duas tabelas reafirmam o ano de 2004 como aquele que ratificou a mudança de diretriz da política social, e apresenta o ano de 2003 como o primeiro período de inflexão das ações sociais do Governo em direção às perspectivas mais convencionais. Registre-se que 2003 foi o ano de criação do Bolsa Família; e 2004 o ano de criação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDSCF).

Tabela 1.1
Relação dos gastos do Programa FOME ZERO

Ano	Gasto
2003	R\$ 3,1 bilhões
2004	R\$ 387 milhões
2005	R\$ 529 milhões
2006	R\$ 581,9 milhões
2007	R\$ 619,2 milhões
2008	R\$ 686 milhões

Compilado de Souza e Almeida Filho (2007) e atualização própria a partir de 2006. Fonte: <http://www.mds.gov.br/sobreoministerio/processodecontas/unidades-do-mds/secretaria-nacional-de-seguranca-alimentar-e-nutricional-sesan/processo-de-contas-de-2008>. Acesso em Julho de 2010.

A tabela acima mostra através dos gastos do programa FOME ZERO, que em 2003, primeiro ano do Governo, os esforços da política social concentraram-se no PFZ. Mas, a partir de 2004, o PFZ passou a dividir seus recursos com o Programa Bolsa-família.

Vale ressaltar que o PFZ é tomado aqui como a materialização de parte da proposta de desenvolvimento presente no PPA (2004-2007). Logo, a partir de outubro de 2003, iniciou-se

o descaminho do projeto de desenvolvimento do Governo Lula, o qual foi se consolidar em 2004, quando essa proposta de desenvolvimento perdeu espaço politicamente para uma alternativa mais convencional, em conformidade com as diretrizes da política macroeconômica.

Tabela 1.2
Relação dos gastos do Programa Bolsa Família

Ano	Gasto	Numero de Beneficiários
Out. 2003	R\$ 3,4 bilhões	3,6 milhões de famílias
2004	R\$ 5,7 bilhões	6,5 milhões de famílias
2005	R\$ 6,4 bilhões	8,7 milhões de famílias
2006	R\$ 8,1 bilhões	11 milhões de famílias
2007	R\$ 9,2 bilhões	11,1 milhões de famílias
2008	R\$ 10,8 bilhões	11,2 milhões de famílias

Compilado de Souza e Almeida Filho (2007) e atualização própria a partir de 2006. Disponível no sítio eletrônico <http://www.mds.gov.br/bolsafamilia>. Acesso em julho de 2010.

A comprovação da relevância do Bolsa-família dentro do espectro de ações do Programa FOME ZERO pode ser feita pela comparação do gasto do MESA em 2003 de R\$ 3,1 bilhões com o Bolsa-família que sozinho gastou R\$ 3,4 bilhões em apenas três meses de vigência (de outubro a dezembro de 2003). Claramente, percebe-se um direcionamento maior de recursos para a política de transferência de renda (Bolsa-família) em detrimento de outras ações, já que foram gastos praticamente o mesmo montante de recursos em um programa, com tempo de implementação bem menor. Portanto, passados seis anos desse processo de afirmação do Bolsa Família, é possível estender ao período atual a afirmação de que “as políticas estruturais não tem avançado como necessário e as ações até então implementadas mostram-se ainda tímidas, apoiadas em forte apelo humanitário sem claras referências a direitos” (SILVA, YASBEK & GIOVANI 2004:130). Isto reforça o argumento de que o Governo privilegiou o âmbito emergencial das ações do FOME ZERO em detrimento do âmbito estrutural, e esta constituiu a grande perda em termos de desenvolvimento vivenciada pelo Governo Lula.

Na avaliação das razões para esta ênfase no Programa Bolsa Família como ação fundamental de combate à fome em detrimento do Programa Fome Zero, acompanhamos Souza e Almeida Filho que atribuem essa ênfase à prioridade dada pelo Governo à

estabilização econômica, que teria inclusive gerado efeitos colaterais de declínio do projeto de desenvolvimento do Governo, representado pelo PPA (2004-2007)⁷ e, o direcionamento da política social para os modelos mais tradicionais, em conformidade com as agências multilaterais, e, dentro das prerrogativas mais próximas à proposta neoliberal.

Fonseca (1989, p.10), ao expor os princípios do liberalismo econômico fornece uma importante pista para compreender a lógica liberal de combate à pobreza. São eles: mentalidade antipaternalista, valorização da autonomia, iniciativa individual e vigência das “regras do jogo” próprias de uma economia competitiva de mercado.

A lógica do Liberalismo estabelece que a inclusão social – e, portanto, a cidadania – só será possível na medida em que o indivíduo se torne produtivo e incluso no modelo de produção capitalista, – fato este que sem um desenvolvimento constante e, consecutivamente, geração de emprego/trabalho é pouco provável.

Este talvez seja o maior desafio para a definição e construção de uma política de inclusão social. Mesmo quando se faz referência às diferentes percepções do problema e os modelos que as caracterizam.

1.2 A Natureza do Programa Bolsa Família

Na tentativa de construir uma análise sobre os fatores determinantes acerca da natureza do Programa Bolsa Família, buscar-se-á caracterizar algumas dimensões e características que encaminham sua consolidação como o principal programa social nacional da atualidade.

Entende-se aqui, como possível, elaborar tal discussão, em um primeiro momento, recorrendo à construção de um conceito conhecido como Segurança Alimentar. Após muitos debates em relação à construção e evolução deste conceito, percebeu-se que a barreira econômica e social consolidada ao longo dos anos entre ricos e pobres era o mais severo obstáculo para o acesso regular aos alimentos necessários à nutrição humana.

É a partir dessa constatação, onde a segurança alimentar passa a ser compreendida de outra maneira, que se entende como necessário que todos tivessem acesso aos alimentos. E foi assim, na XII Conferencia Mundial que a FAO em 1986, sugeriu que:

⁷ O sítio eletrônico <www.planobrasil.gov.br> possibilita a consulta à proposta do Plano Plurianual 2004-2007. O portal contém ainda a memória do planejamento no Brasil, endereços das entidades que participam das discussões, agenda dos fóruns nos Estados, notícias sobre o PPA e uma versão para *download* na íntegra do plano.

O objetivo final da Segurança Alimentar Mundial é assegurar que todas as pessoas tenham, em todo momento, acesso físico e econômico aos alimentos básicos de que necessitam (...) a segurança alimentar deve ter três propósitos específicos: assegurar a produção alimentar adequada; conseguir a máxima estabilidade no fluxo de tais alimentos e garantir o acesso aos alimentos disponíveis por parte dos que os necessitam. (Menezes, 2001:55)

Parece então, que a partir deste momento, a questão da demanda ou mais precisamente, o que seria o melhor dos mundos, o acesso universal a aquisição de alimentos passou a ser levada em consideração.

Tornou-se de certa forma perceptível que o acesso aos alimentos não se dá apenas com ampla produção agrícola, e nem mesmo pelo fato de conseguir uma auto-suficiência em termos de produção.

Entretanto, foi apenas no ano de 1996, que a Organização para Alimentação e Agricultura (FAO) realizou a Cúpula Mundial da Alimentação, conferência na qual foi aprovada a Declaração de um Plano de Ação destinada a combater a fome no mundo. Chegou-se a um consenso, o qual estipulou metas, que ficaram conhecidas posteriormente como Metas de Desenvolvimento do Milênio⁸, e tinham como prioridade eliminar a fome e diminuir pela metade o número de pessoas subalimentadas. Pode-se considerar esse momento como uma nova fase na construção do conceito, que é a segurança alimentar em nível de famílias e indivíduos, quando se entende definitivamente que não bastava produzir apenas. Desta forma ficou registrado em documento a seguinte concepção:

Existe segurança alimentar quando as pessoas têm, a todo o momento, acesso físico e econômico a alimentos seguros, nutritivos e suficientes para satisfazer as suas necessidades dietéticas e preferências alimentar, a fim de levarem uma vida ativa e sã. (Cúpula Mundial da Alimentação, 1996: 40)

E como destaca ORTEGA, A. C. (2009), *“Na Declaração final da Conferência reconhece-se que a pobreza é a maior causa da insegurança alimentar e, assim, as políticas públicas devem ser dirigidas a”*:

“erradicar a pobreza e a desigualdade, melhorar o acesso físico e econômico de todos, e a todo o momento, a alimentos suficientes, nutricionalmente adequados e

⁸ Criada em um esforço para sintetizar acordos internacionais alcançados em várias cúpulas mundiais ao longo dos anos 90, as Metas de Desenvolvimento do Milênio (MDM), segundo os indicadores quantitativos que as acompanham, deverão melhorar o destino da humanidade neste século, como acabar 1. Erradicar a pobreza extrema e a fome 2. Atingir o ensino primário universal 3. Promover a igualdade entre os gêneros e empoderar as mulheres 4. Reduzir a mortalidade infantil 5. Melhorar a saúde materna 6. Combater o HIV/Aids, a malária e outras doenças 7. Garantir a sustentabilidade ambiental 8. Estabelecer uma parceria global para o desenvolvimento. Essas são as oito metas da ONU apresentadas na Declaração do Milênio, e que se pretende alcançar até 2015.

seguros, assim como à sua utilização eficiente” (Cúpula Mundial de Alimentação, 1996:3).

Ainda de acordo com ORTEGA, A. C. em mesmo artigo, *“Fome não é igual à pobreza. Entretanto, ao combater a pobreza consegue-se eliminar o círculo vicioso com a fome”*.

Podem-se considerar esses três elementos: segurança alimentar – fome – pobreza – como sendo um ciclo. Em primeiro lugar, porque para se chegar à necessidade de elaborar um conceito de segurança alimentar, é porque existia fome, e a fome poderia existir devido ao problema da pouca oferta de alimentos, ou também devido à condição de miséria e pobreza causada por problemas estruturais ao longo dos séculos.

Muito embora a idéia de segurança alimentar possa não ser estritamente condicionada ao problema da fome, e a fome não seja uma causa direta da pobreza – em algum nível de abstração –, uma mantém relação umbilical com a outra, ou seja, essas discussões estão inseridas em um contexto onde uma idéia contém a outra.

Entretanto, as iniciativas que se seguiram em virtude da constatação de tais problemas, sempre presente e recorrentes, dentro do contexto nacional brasileiro, e também para além, tentam ser enquadradas e equacionadas na formulação de um novo programa social, decorrente de uma série de acontecimentos que o antecedem.

Pode-se dizer então, que foi na década de 1990 que o debate sobre renda mínima ganhou espaço na política nacional, graças ao então recém-eleito Senador da República, Eduardo Matarazzo Suplicy. Não dá para falarmos sobre programas de transferências de renda no Brasil na década de 1990 se não utilizar-se como referência os trabalhos elaborados pelo Senador Suplicy. Foi a partir de sua iniciativa na elaboração do Projeto de Lei que visava instituir o Programa de Garantia de Renda Mínima (Projeto de lei número 80 de 1991) e o Projeto de Lei que institui a Renda de Cidadania no Brasil (2001) que a maioria dos programas de transferência de renda implementados no Brasil se basearam.

As experiências pioneiras se deram na cidade de Campinas com o então prefeito José Roberto Magalhães Teixeira (PSDB), e no Distrito Federal com o então governador Cristovam Buarque (PT), ambas em 1994. Não possuíam um caráter universal e existia a condicionalidade de que os filhos da família beneficiada deveriam estar freqüentando a escola. Abriu-se, então, o caminho para o surgimento do Programa Bolsa Escola instituído durante o governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso – Lei 9.533/1997 e Lei 10.219/2001. Nas palavras de Suplicy (2004: 144-5):

“Em março de 2001 foi aprovada pelo Congresso Nacional e sancionada pelo Presidente Fernando Henrique Cardoso uma nova Lei, a de número 10.219/2001, que autoriza o governo federal a realizar convênios com os governos de todos os municípios brasileiros para adotarem o programa de renda mínima associado à educação, ou o Bolsa Escola [...] Os méritos da Lei número 10.219/2001, sobretudo em relação à Lei 9.533/1997, estão na disposição do governo de universalizar a possibilidade de convênio com todos os municípios brasileiros, em breve espaço de tempo, bastando para isso que as prefeituras tomem a iniciativa de se credenciar junto ao MEC; e na forma de transferir o benefício monetário diretamente da Caixa Econômica Federal para as famílias beneficiárias, escolhendo-se a mãe como a responsável, quando há pai e mãe.”(Suplicy, 2004: 144-5)

Entretanto, as Políticas Públicas Sociais no Brasil ganham expressividade no início do governo do Presidente Lula onde foi instituído o Programa FOME ZERO, o qual dava mostras que seria o carro-chefe das políticas sociais do novo governo, como visto anteriormente, e tinha como principal característica garantir segurança alimentar para os brasileiros que se encontravam vulneráveis à fome.

Conforme José Graziano da Silva, Walter Belik e Maya Takagi, o Programa FOME ZERO foi apresentado como uma proposta de política nacional de segurança alimentar e combate à fome.

Considerando essa proposta sobre a percepção do problema como sendo fruto do já mencionado ciclo existente entre – pobreza, fome, segurança alimentar –, entendeu-se como difícil tarefa superar tais problemas apenas com políticas de alçada compensatórias, pois estas já se caracterizavam como não mais suficientes, nem mesmo eficientes em decorrência dos problemas estruturais da nação. Pode-se tomar como exemplo para esse argumento, a questão dos baixos salários, a concentração de renda exorbitante, a baixa taxa de geração de emprego, entre outros.

Nesse contexto, a amostra de insuficiência ou ineficiência das políticas nacionais alimentares adotadas ao longo dos anos, acabam por se mostrarem como um conjunto de elementos que não se completam e não atingem seus principais objetivos. Tão pouco, apresentam evoluções consistentes nesta empreitada contra a fome. Dentre alguns motivos possíveis, estão os valores irrisórios que os compunham, e que se mostravam sem alcance para modificar o quadro secular de fome e pobreza. Podem-se tomar como alguns exemplos, programas recorrentes desde os anos 1940, que serão demonstrados a seguir embasados em exposição feita pelo Ministério do Desenvolvimento Social em divulgação de sua revista (SAN) – Segurança Alimentar e Nutricional: Trajetória e Relatos da Construção de uma Política Nacional:

- 1940 – Criação do Serviço de Alimentação da Previdência Social (SAPS), com o propósito de investir no funcionamento de restaurantes a preços populares para Trabalhadores;
- 1945 – Criação da Organização das Nações Unidas (ONU) e da abrangência para Agricultura e Alimentação (FAO).
- 1955 – Criação da Campanha de Merenda Escolar (CME)
- 1962 – Criação da Companhia Brasileira de Alimentos (Cobal) e da Companhia Brasileira de Armazenamento (Cibrazen).
- 1972 – Criação do Instituto de Alimentação e Nutrição (Inan).
- 1979 – O antigo (CME), criado em 1955 passa a se chamar Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae), ainda hoje atuando sob a coordenação do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação.
- 1985 – Primeira referência oficial a expressão "Segurança Alimentar": O Ministério da Agricultura lança uma proposta de Política Nacional de Segurança Alimentar.
- 1986 – Realização da I Conferência Nacional de Alimentação e Nutrição (I CNAN).
- 1990 – Criação da Companhia Nacional de Abastecimento (Conab), em virtude de uma fusão da Cobal e da Cibrazen.
- 1992 – Lançamento do Mapa da Fome, do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada Ipea, que denuncia que 32 milhões de brasileiros não têm uma renda para se alimentar.
- 1993 – Apresentação de um Plano Nacional de Segurança Alimentar, do qual deriva a criação do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea). Criação da Ação da Cidadania contra a Fome, Pobreza e pela Vida.
- 1994 – I Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (I CNSAN), cujos diagnósticos sobre a fome propõe e elaboram as bases de uma Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional.
- 1995 – Criação do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf). Extinção do (Consea) e criação do Conselho da Comunidade Solidária.

- 1998 – Sociedade Civil cria o Fórum Brasileiro de Segurança Alimentar e Nutricional (FBSAN), - discussão política de combate à fome junto aos governos municipais e estaduais.
- 1999 – Aprovação da Política Nacional de Alimentação e Nutrição (Pnan).
- 2003 – Lançamento do Programa Fome Zero, criação do Programa Bolsa Família em outubro e recriação do Consea. Criação do Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar (Mesa) e do Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA).
- 2004 – Criação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

Feito o recorte temporal, ao fazer referência ao Programa Fome Zero e retomando um contorno mais atual das ações governamentais, torna-se indispensável fazer menção de como este, inicialmente como um projeto, compreendia a questão e as dimensões do problema da fome.

Entendeu-se como um dos pontos-chaves, um “estrangulamento” causado por uma demanda reduzida, ou melhor, pouca procura e aquisição de cestas de consumo básicas à sobrevivência humana. Em teoria, o evento foi observado como fruto da elevada concentração de renda, dos déficits referentes à geração de emprego, dos altos níveis de empregos informais, enfim, entenderam-se os baixos salários e o baixo poder de compra da maior parte da classe trabalhadora como uma via de entrave ao consumo.

Não obstante, por outra via, o baixo poder de compra – resultado dos baixos salários –, davam de encontro com o fator agravante dos então elevados preços correntes dos alimentos.

Uma terceira observação feita, e uma possível soldagem que faltava para o advento do FOME ZERO, fora naquele momento, o fato de poder ser observado e constatado um agravamento do problema e um aumento dos pertencentes ao grupo dos cidadãos vulneráveis à fome que aumentava, elementos estes, que demonstravam a já conhecida e antiga necessidade de uma ação emergencial.

Desta forma, o Fome Zero surge como uma proposta de três dimensões, sendo a ampliação da demanda de alimentos, o barateamento do preço dos alimentos e como um programa emergencial para atender a população excluída do mercado.

Dadas brevemente as dimensões do Fome Zero, cumpre fazer uma ressalva. Em um país como o Brasil as medidas compensatórias apresentam um aspecto importante, uma vez que produzem resultados positivos, porém, apenas uma estrutura desenvolvimentista

embasada num crescimento econômico onde a teoria seja alicerçada sobre uma real e efetiva distribuição de renda, é que poderia haver uma mudança estrutural nesse sentido.

A distribuição de renda via mercado de trabalho é então, como visto, uma saída possível, mas na atual conjuntura, o assistencialismo e a distribuição direta de renda vão contornar a seqüência deste trabalho.

Pois é justamente pela incapacidade de absorção dos trabalhadores por parte do mercado, pela “não competência” do Estado em assumir seu papel frente aos direitos universais, ou pela seqüência de más gestões públicas e governamentais, que tais programas compensatórios, assistencialistas e redistributivos se tornam passivos de ganhar vida, evoluir e se adaptar.

Para dar continuidade, são apresentados alguns programas sociais que compõem o PFZ, sendo eles os programas de alimentação e nutrição como a alimentação escolar (PNAE), os alimentos a grupos populacionais específicos, as cisternas, os restaurantes populares, os bancos de alimentos, as agricultura urbana/hortas comunitárias, o sistema de vigilância alimentar e nutricional (Sisvan), a distribuição de vitamina A (Vitamina A+), a distribuição de ferro (Saúde de Ferro), a alimentação e nutrição de povos indígenas, a educação alimentar, nutricional e para consumo, a alimentação saudável/promoção de hábitos saudáveis; ou incentivos fiscais como a alimentação do trabalhador (PAT), a redução dos tributos como a desoneração da cesta básica de alimentos, o fortalecimento da agricultura familiar, o programa nacional de fortalecimento da agricultura familiar (Pronaf), o garantia-safrá, o seguro da agricultura familiar e o programa de aquisição de alimentos da agricultura familiar (PAA).

Na geração de renda, o Fome Zero abrange ainda a qualificação social e profissional, a economia solidária e inclusão produtiva, o consórcio de segurança alimentar e desenvolvimento local (Consad), a organização produtiva de comunidades, o desenvolvimento de cooperativas de catadores e o micro crédito produtivo orientado.

No entanto, a partir do momento em que são citados os programas menores que compõem o Fome Zero, pode-se ter uma noção de que o programa como um todo - ou os pequenos programas que o compunham originalmente, portanto a base estrutural do programa - ainda existe, mesmo que o atual governo tenha direcionado esforços e exposição para o Programa Bolsa Família, que acabou se tornando o carro-chefe do PFZ.

Neste interím, o Programa Bolsa Família, inicialmente apenas como um item do PFZ, atuando na distribuição direta de renda, ganha destaque nacional frente aos demais programas sociais mencionados, tornando o carro-chefe do Governo Lula na dimensão social. E apesar

de ainda estar em vigor, o Programa Fome Zero foi perdendo importância no arcabouço das políticas sociais para o Programa Bolsa Família. O Programa que unificou todos os outros programas de transferência de renda criados a partir de 2001 é considerado uma evolução em relação aos programas até então existentes e é hoje a principal iniciativa do governo do Presidente Lula na área social.

Trata-se de um programa de transferência condicionada de renda, criado pelo governo brasileiro em 2003 sob responsabilidade do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e é considerado como um dos maiores programas sociais do mundo devido sua abrangência atual de aproximadamente doze milhões de famílias. O Programa Bolsa Família demonstra ter como conceito, que o problema da desigualdade social é decorrência do problema de distribuição de renda, além de demonstrar acreditar que essa discrepante diferença social em nosso país também pode ser observada na desigualdade de nível educacional e de acesso à saúde entre ricos e pobres.

Nesse sentido, o Programa aparenta perceber a desigualdade social de forma eloquente com outros programas redistributivos de renda, e dá mostras de buscar atuar basicamente através de três flancos: a desigualdade de renda, de educação e de saúde, distribuindo renda e colocando a necessidade de que as famílias atendam a um conjunto de condicionalidades na educação e na saúde.

Conforme informado pelo Ministério do Desenvolvimento Social em seu sítio virtual, o Programa baseia-se em três pontos essenciais à superação da fome e da pobreza:

- promoção do alívio imediato da pobreza, por meio da transferência direta de renda à família;
- reforço ao exercício de direitos sociais básicos nas áreas de saúde e educação, por meio do cumprimento das condicionalidades, o que contribui para que as famílias consigam romper o ciclo da pobreza entre gerações;
- coordenação de programas complementares, que têm por objetivo o desenvolvimento das famílias, de modo que os beneficiários do Bolsa Família consigam superar a situação de vulnerabilidade e pobreza. São exemplos de programas complementares: programas de geração de trabalho e renda, de alfabetização de adultos, de fornecimento de registro civil e demais documentos.

Um ponto ainda a ser destacado, é a percepção que chega o PBF de um problema central, o qual foi a grande quantidade de famílias excluídas do “produto social”⁹. O PBF identificou como os três possíveis causadores dessa exclusão: o baixo acesso aos serviços de saúde, a descontinuidade da escolarização (ou abandono escolar) e a baixa renda. Cumpre ressaltar novamente que o PBF, então, pelo seu diagnóstico, procura agir primeiramente sobre a questão da renda, transferindo renda monetária para os beneficiários, buscando atuar de forma complementar sobre os outros dois aspectos, com as ações de condicionalidades na educação e na saúde, o que pode ser compreendido como uma porta de saída, ou seja, no longo prazo, essas pessoas poderão ter maiores chances de capacitação para se inserir no mercado de trabalho.

Ocorre, portanto, que se encontra um problema conceitual grave quando se analisa um país como o Brasil. Mesmo em períodos de crescimento da economia não é possível combater a pobreza apenas com capacitação profissional e ampliação de empregos, principalmente pelo fato de que estas economias provavelmente não mais repetirão índices recordes de crescimento como no caso do Brasil em seu primeiro período de transformação do quadro socioeconômico, onde configurou-se o que se denominou de “díades contraditórias”. Segundo Amélia Cohn (2005: 50):

“Temos, então, no país, dois períodos distintos na trajetória da articulação entre economia e política, que denominam ‘díades contraditórias’: o primeiro (de 1960 a 1980) caracterizou-se pela acentuada expansão econômica e um regime político autoritário; e o segundo (1980 a 2000) promoveu baixa expansão econômica e avanços significativos no regime político democrático.”(...)

“(...) No primeiro período, ampliaram-se as desigualdades socioeconômicas, ao mesmo tempo em que, paradoxalmente, ocorreu uma melhoria dos indicadores sociais e prevaleceu o discurso da impossibilidade de se promover uma distribuição mais justa da renda. Já o segundo período foi marcado por um avanço da ‘nova’ exclusão social, fruto da ausência de um crescimento econômico sustentado, ao mesmo tempo em que se retomou o regime democrático e se fortaleceu a organização dos distintos setores da sociedade.”

A dinâmica da construção destas mudanças acaba por produzir maiores dificuldades na percepção e reconhecimento dos quadros de pobreza dentro de um país periférico como o Brasil. Não ocorre uma efetiva internalização da “*percepção da igualdade na dimensão da vida cotidiana*”; isto gera um problema que dificulta uma “*eficácia legal da regra de igualdade*”.¹⁰

Não se consegue modificar a “*transmissão intergeracional da pobreza*”. Como as pessoas pobres não possuem habilidades suficientes para se enquadrarem neste ciclo virtuoso,

⁹ Produto Social – geração de produtos para a sociedade com percepção de remuneração por esta atividade.

¹⁰ COHN, A. (2005: 51).

não serão incorporadas em momento algum (“nova exclusão social”). *“É exatamente por isso que a tradução imediata da pobreza passa a ser a exclusão social, traduzida também como exclusão prática dos direitos da cidadania”* (COHN, A.: 2005).

Isso significa que políticas sociais (públicas) deveriam adquirir um novo contorno. Como o mercado será incapaz de resolver tais desajustes é necessário que se mude a filosofia e as propostas de tais políticas. Como explica Amélia Cohn (2005: 52):

“Daí a importância da idéia de políticas sociais associadas à construção de cidadania como um processo de habilitação substantiva ao desenvolvimento das capacidades dos indivíduos, para se organizarem tanto na defesa e na representação de seus interesses de forma efetiva e eficiente como na produção de bens econômicos, sendo capazes de aproveitar possíveis acessos a formas sustentadas de geração de renda e, ainda, de participar das esferas e das redes societárias. Só assim, em sociedades com alto grau de desigualdade, como a brasileira, os direitos reconhecidos legal e juridicamente podem transformar-se em direitos efetivos, compondo, de forma articulada, as políticas sociais, desde que pautadas pela promoção do bem-estar social, de forma igualitária, para todos os membros da sociedade.”

Neste contexto apresentam-se para o Estado (formuladores de políticas sociais) alguns desafios a serem resolvidos. Como por exemplo: como reforçar direitos sociais em detrimento dos individuais em um ambiente em que o trabalho não será mais um meio de inclusão social? Como fundir/articular direitos de previdência social (programas consagrados pela Constituição de 1988 e oriundos do trabalho)¹¹ com programas de “proteção social” (baseados em direitos sociais que não dependem de contribuição) como o Bolsa Família, por exemplo? Mais complexo ainda: como o Estado poderá construir novas identidades com cidadania sem interferir na autonomia dos cidadãos (programas incondicionais)? Qual seria o melhor modelo: “focalização” ou “universalização”? É por isso que um programa como o Bolsa Família está suscitando debates e análises que permitam demonstrar quais suas características específicas e como seus conceitos estão alicerçados.

Num primeiro momento a decisão de promover uma distribuição direta de renda monetária às famílias enquadradas nos modelos definidos pelo programa, condiciona-se ao fato de que o Estado brasileiro não consegue atender – através de serviços públicos universais – aos elementos que garantem a construção da cidadania. Na prática optou-se pela obediência a um preceito constitucional (ideais da Constituição de 1988) adaptando-o às “condicionalidades” existentes na maioria de programas ocidentais. Com isso construiu-se um ideal de “universalidade” que amplia a lógica da solidariedade, uma vez que não se propõe – no ideário desta lei – a vinculação do benefício à contrapartidas por parte dos

¹¹ A Constituição de 1988 encontra-se disponível no seguinte sítio eletrônico:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm

beneficiários. Nota-se que as condicionalidades previstas relacionam-se àquelas, ao menos teoricamente, que levam à melhoria e alcance da cidadania (escolaridade e saúde da família), mas não obriga o beneficiário a outro tipo de prestação forçada que condicione a sua integração ao programa. O fator determinante do Bolsa Família é a renda.

1.3 Os Benefícios e as Condiionalidades do Programa Bolsa Família

São cadastradas nas prefeituras municipais e classificadas para fazer parte do Programa Bolsa Família as famílias com renda mensal de até R\$ 137,00 (cento e trinta e sete reais) por pessoa devidamente cadastradas no Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico).¹²

Os valores pagos pelo Programa Bolsa Família variam de R\$22,00 (vinte e dois reais) a R\$200,00 (duzentos reais), de acordo com a renda mensal por pessoa da família e com o número de crianças e adolescentes de até 15 anos e de jovens de 16 e 17 anos.

De acordo com as informações disponíveis no site do Ministério do Desenvolvimento Social, o Programa Bolsa Família tem três tipos de benefícios: o Básico, o Variável e o Variável Vinculado ao Jovem.

Recente foi adicionado ao programa o benefício a jovens de 16 e 17 anos de idade, com limite de 2 por família. Também entre as condicionalidades está a frequência escolar mínima de 85% para crianças e adolescentes entre 6 e 15 anos e 75% para adolescentes entre 16 e 17 anos, vacinação infantil em dia, além de prestar informação semestralmente sobre o crescimento e desenvolvimento das crianças menores de sete anos e pré-natal das gestantes.

Para entender melhor como é calculado o valor do benefício do PBF pode-se analisar a tabela 1.3, também disponível no site do programa, a qual segue a seguir:

¹² Cadastro Único para Programas Sociais ou CadÚnico é um instrumento de coleta de dados e informações que objetiva identificar todas as famílias de baixa renda existentes no país para fins de inclusão em programas de assistência social e redistribuição de renda. Foi criado no governo Fernando Henrique Cardoso em 24 de outubro de 2001 por Decreto da Presidência da República.

Foi posteriormente disciplinado pelo Decreto 6.135, de 26 de junho de 2007 e regulamentado pela portaria 376 de 16 de outubro de 2008.

Compõe-se de uma base de dados, e de instrumentos, procedimentos e sistemas eletrônicos. Sua base de informações pode ser usada pelos governos municipais, estaduais e federal a fim de propiciar o diagnóstico socioeconômico das famílias cadastradas. O cadastramento das famílias é executado pelos municípios e os cadastros são processados pelo Agente Operador do Cadastro Único – Caixa Econômica Federal – que fica incumbida por atribuir a cada pessoa da família cadastrada um número de identificação social (NIS) de caráter único, pessoal e intransferível. As principais informações cadastradas são: características do domicílio (número de cômodos, tipo de construção, tratamento da água, esgoto e lixo); composição familiar (número de membros, existência de gestantes, idosos, mães amamentando, deficientes físicos); identificação e documentação civil de cada membro da família; qualificação escolar dos membros da família; qualificação profissional e situação no mercado de trabalho; rendimentos; e despesas familiares (aluguel, transporte, alimentação e outros).

Tabela 1.3**Benefícios para Famílias com Renda Familiar Mensal de até R\$ 70 por Pessoa**

(1)	(2)	(3)	(4)
0	0	Básico	R\$ 68,00
1	0	Básico + 1 variável	R\$90,00
2	0	Básico + 2 variáveis	R\$ 112,00
3	0	Básico + 3 variáveis	R\$ 134,00
0	1	Básico + 1 BVJ	R\$ 101,00
1	1	Básico + 1 variável + 1 BVJ	R\$ 123,00
2	1	Básico + 2 variáveis + 1 BVJ	R\$ 145,00
3	1	Básico + 3 variáveis + 1 BVJ	R\$ 167,00
0	2	Básico + 2 BVJ	R\$ 134,00
1	2	Básico + 1 variável + 2 BVJ	R\$ 156,00
2	2	Básico + 2 variáveis + 2 BVJ	R\$ 178,00
3	2	Básico + 3 variáveis + 2 BVJ	R\$ 200,00

Fonte: http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/o_programa_bolsa_familia/beneficios-e-contrapartidas

(1) Número de crianças e adolescentes de até 15 anos - (2) Número de jovens de 16 e 17 anos

(3) Tipo de benefício - (4) Valor do benefício

O Benefício Básico, de R\$ 68,00 é pago às famílias consideradas extremamente pobres, aquelas com renda mensal de até R\$ 70,00 por pessoa (pago às famílias mesmo que elas não tenham crianças, adolescentes ou jovens).

O Benefício Variável Vinculado ao Jovem (BVJ), de R\$ 33,00 é pago a todas as famílias do Programa que tenham adolescentes de 16 e 17 anos freqüentando a escola. Cada família pode receber até dois benefícios variáveis vinculados ao adolescente, ou seja, até R\$ 66,00.

No caso das famílias com renda mensal até 70 reais, as famílias não estão condicionadas a necessidade de terem dependentes, e de qualquer forma recebem um benefício de R\$ 68,00 reais por mês. Para cada adolescente até 15 anos, cada família inclusa nessa classe, recebe um benefício variável de R\$22,00 ao mês, sendo permitido no máximo 3 benefícios variáveis por família. Nessa classe também é concedido um benefício vinculado ao jovem no valor de R\$33,00 por jovens na faixa etária entre 16 e 17 anos, com um limite de no máximo 2 jovens por família.

De acordo com as combinações possíveis, tem-se que os valores recebidos dentro destas condições, variam de R\$68,00 até R\$200,00. Para exemplificar, uma família cadastrada no PBF sem nenhum tipo de dependente nessas condições, ou seja, de até 15 anos e entre 16 e 17, receberá R\$68,00 por mês.

O outro extremo dessa categoria é uma família que receba o benefício básico, os três benefícios variáveis permitidos e os dois vinculados ao jovem. Nesse caso, essa família receberá R\$68,00 do benefício básico mais R\$66,00 do benefício variável, referente aos três adolescentes, mais R\$66,00 do benefício vinculado aos dois jovens permitidos, finalizando um total de R\$200,00.

Uma segunda categoria de benefícios pode ser observada de acordo como mostra em seguida, a tabela 1.4:

Tabela 1.4
Benefícios para Famílias com Renda Familiar Mensal de R\$ 70 a R\$ 140 por
Pessoa

(1)	(2)	(3)	(4)
0	0	Não recebe benefício básico	-
1	0	1 variável	R\$ 22,00
2	0	2 variáveis	R\$ 44,00
3	0	3 variáveis	R\$ 66,00
0	1	1 BVJ	R\$ 33,00
1	1	1 variável + 1 BVJ	R\$ 55,00
2	1	2 variáveis + 1 BVJ	R\$ 77,00
3	1	3 variáveis + 1 BVJ	R\$ 99,00
0	2	2 BVJ	R\$ 66,00
1	2	1 variável + 2 BVJ	R\$ 88,00
2	2	2 variáveis + 2 BVJ	R\$ 110,00
3	2	3 variáveis + 2 BVJ	R\$ 132,00

Fonte: http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/o_programa_bolsa_familia/beneficios-e-contrapartidas

(1) Número de crianças e adolescentes de até 15 anos - (2) Número de jovens de 16 e 17 anos

(3) Tipo de benefício - (4) Valor do benefício

Nesse enquadramento do PBF, não se recebe o benefício básico de \$68,00. O Benefício Variável, de R\$ 22,00 é pago às famílias pobres, aquelas com renda mensal de até

R\$ 140,00 por pessoa, desde que tenham crianças e adolescentes de até 15 anos, ou jovens entre 16 e 17 anos. Cada família pode receber até três benefícios variáveis, ou seja, até R\$ 66,00, mais dois benefícios vinculado ao jovem (BVJ), que podem representar mais R\$66,00.

Então, temos que as famílias com renda entre R\$70,00 e R\$140,00 não recebem o benefício básico, podendo receber um mínimo de R\$22,00 caso tenha apenas um dependente de até 15 anos, o que é correspondente a um benefício variável. Outro exemplo, seria no caso em que a família pode chegar a receber um máximo de R\$132,00 caso contemple a condição de ter 2 dependentes jovens entre 16 e 17 anos, o que corresponderia a um valor de R\$66,00 referentes ao BVJ e 3 dependentes de até 15 anos, o que permitiria somar mais R\$66,00 referentes ao benefício variável.

O Programa Bolsa Família deixa mostras de que busca atuar na maior restrição para a educação nas famílias pobres, pois reduz seu custo. O principal custo para uma família pobre é a renda não auferida pelas crianças no mercado de trabalho no período por elas dedicado ao estudo. Ao condicionar a transferência de renda à permanência da criança na escola, o programa reduz esse custo e aumenta o incentivo para que as famílias mantenham suas crianças por mais tempo no sistema escolar. O investimento em educação e saúde das crianças de famílias pobres é uma maneira considerada eficaz para gerar desenvolvimento sustentado de longo prazo, reduzir a desigualdade e a pobreza no Brasil.

Diante das distintas opiniões a respeito do programa, se faz necessária uma série de reflexões sobre o tema. O que será feito no próximo item, é tentar demonstrar as condições de pobreza e o alcance e a abrangência que o programa atingiu entre os anos de 2004 e 2008.

1.4 Aspectos da Pobreza e do alcance Nacional do Programa Bolsa Família

Dentre diversas análises possíveis sobre pobreza, cabe destacar a elaborada por Carlos A. O. Monteiro, sendo que esse autor distingue a pobreza em dois tipos, a pobreza relativa e a pobreza absoluta.

A pobreza relativa se constitui como sendo a comparação do processo de distribuição de renda produzida entre os diferentes grupos sociais, ou seja, ela é composta pelos pobres *“menos aquinhoados, ou seja, o segmento social menos privilegiado na repartição das riquezas, tenha ou não este segmento acesso garantido às necessidades básicas”* (MONTEIRO: 1993).

Por outro lado, a pobreza absoluta refere-se aos grupos, famílias ou indivíduos que não possuem ao menos, as mais remotas possibilidades que os propiciem o exercício das necessidades ou capacidades mais fundamentais do ser humano.

Nesta perspectiva, parece plausível considerar que a sociedade brasileira tem como a pobreza que a caracteriza, tanto a absoluta quanto a relativa, sendo que uma grande gama da população não consegue suprir suas necessidades mais básicas.

O Brasil caracteriza-se por ser um país com elevada concentração de renda relativamente aos demais países. No ano de 1997, os 10% mais ricos se apropriavam de, aproximadamente, 50% da renda total, enquanto que os 50% mais pobres se apropriavam de pouco mais de 10% da renda total. A parcela de renda recebida pelos 1% mais ricos era maior (13,8%) que a parcela de renda recebida pelos 50% mais pobres (11,8%). A renda média do 1% mais rico era quase 59 vezes maior que a renda média dos 50% mais pobres (Hoffmann, 2000, p.88).

Este aspecto fica ainda mais pessimista quando se passa a tomar como ideário, a visão de que a pobreza vai ser mais incisiva e de maior complexidade em função do que se caracterizou como “velha” e “nova exclusão social”. De acordo com CAMPOS, A.; POCHMANN, M.; AMORIM, R.; SILVA R. (2004: 43 e 49):

“velha exclusão social” refere-se ao processo de exclusão como consequência da impossibilidade de se beneficiar dos frutos do crescimento econômico e da cidadania, em função dos baixos níveis de renda e escolaridade, principalmente dos migrantes, analfabetos, mulheres, famílias numerosas e indivíduos da raça negra – tem um vínculo patrimonial forte; a “nova exclusão social” atinge segmentos sociais antes relativamente preservados (jovens com elevada escolaridade, indivíduos com mais de 40 anos, homens não negros e famílias monoparentais) em função de “vulnerabilidade social, e também as diferentes formas de manifestação da exclusão, abarcando as esferas cultural, econômica e política.”

Esta perspectiva se torna um fator de complicação referente à escolha e priorização do tipo de políticas públicas a serem adotadas. Seguindo o raciocínio de Amélia Cohn (2005: 49):

“(…) primeiro problema é o da associação entre políticas de combate à pobreza e políticas de promoção da cidadania. O tema levanta a relação entre a lógica da igualdade e a da emancipação, ou seja, de um lado as políticas de combate à pobreza que buscam diminuir a desigualdade social no país e de outro as políticas sociais para a construção da cidadania. (...)”

De alguma maneira, isso se refere à forma como foram construídas as bases das políticas públicas com vista ao enfrentamento da pobreza. Considerando que na gestão Vargas era a legislação trabalhista que sustentava as bases da proteção social, o que equivale a dizer

que foi estabelecido relações reguladas entre capital e trabalho com o objetivo do estabelecimento de políticas específicas. No decorrer do período desenvolvimentista até o fim da década de 80, se esgota essa possibilidade, tendo em vista que a característica maleável da questão social não pode mais contar com seus laços viscerais com o crescimento econômico que neste momento se esgota. Assim, acelera-se a evolução da pobreza e apenas a boa intenção de poucos, ou a própria filantropia não seria mais o suficiente para dar cabo nas questões sociais, que a partir deste marco passa a se aprofundar de forma estrutural.

Um programa social como o PBF, que procura agir diretamente no combate a pobreza, proporcionado desta forma uma melhora no acesso a cesta básica de consumo da população desprovida desta possibilidade, ou seja, os que se encontram em condição de pobreza absoluta ou pobreza relativa, acaba se tornando passivo de diversas análises possíveis sobre sua funcionalidade ou efetividade.

A idéia que norteia essa parte do trabalho, diz respeito a fazer uma avaliação da pobreza e do alcance do programa em nível nacional. Desta forma, os esforços de verificação aqui despendidos, seguirão em função de fazer uma análise das Regiões Nacionais e a verificação do montante de recursos alocados para cada uma delas, assim como de seus respectivos níveis de pobreza.

Perante recorrentes diagnósticos que retratam a tendência da redução do contingente de pobres no Brasil, ocorre uma defesa por parte de alguns especialistas em distribuição de renda no que diz respeito à necessidade de uma alteração na concepção da abrangência do PBF, pois estes entendem como um engano a perspectiva de que o PBF tenha se concretizado 100% em relação a sua cobertura e abrangência, e ainda segundo seus cálculos, há um montante de 48% de pessoas que vivem abaixo da linha da pobreza e ainda não são beneficiadas pelo PBF; entendem também que deveria se tornar um direito constitucional o recebimento do benefício por toda a população.

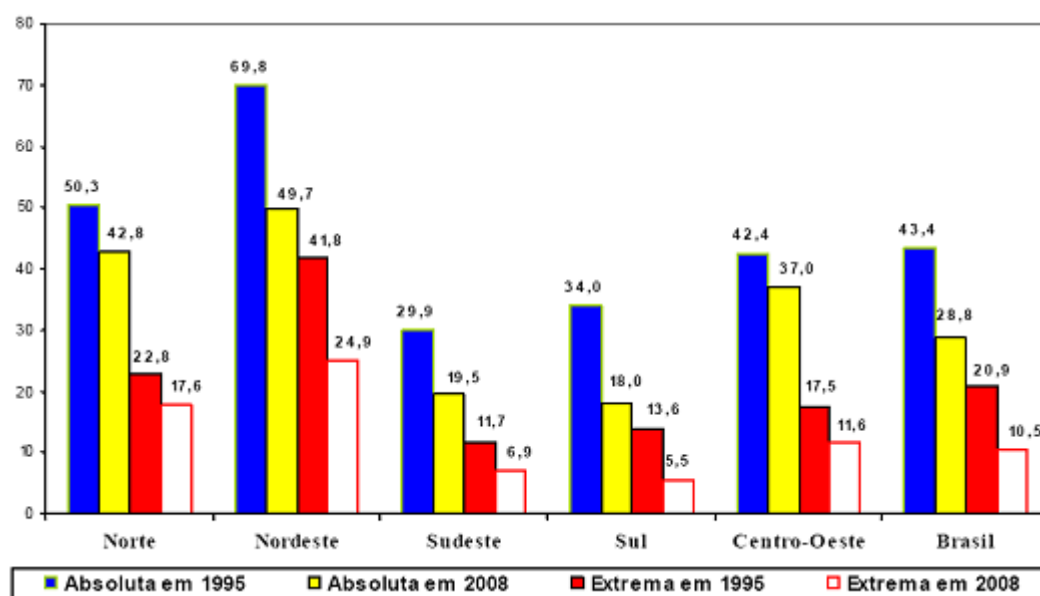
Segundo publicação recente do IPEA, em (Comunicados do IPEA nº58 – Dimensão, evolução e projeção da pobreza por região e estado no Brasil) em 13 de julho de 2010, tem-se a seguinte constatação:

Entre 1995 e 2008, 12,8 milhões de pessoas saíram da condição de pobreza absoluta (rendimento médio domiciliar *per capita* de até meio salário mínimo mensal), permitindo que a taxa nacional dessa categoria de pobreza caísse 33,6%, passando de 43,4% para 28,8%. No caso da taxa de pobreza extrema (rendimento médio domiciliar *per capita* de até um quarto de salário mínimo mensal), observa-se um contingente de 13,1 milhões de brasileiros a superar essa condição, o que possibilitou reduzir em 49,8% a taxa nacional dessa categoria de pobreza, de 20,9%, em 1995, para 10,5%, em 2008.

É possível visualizar essa constatação graficamente, e separadamente por região, o que permitirá uma análise mais detalhada posteriormente sobre a distribuição nacional dos recursos do PBF, de acordo com as respectivas taxas de pobreza de cada região, como se pode observar no gráfico a seguir:

Gráfico 1.1

Taxas de pobreza absoluta e extremas grandes regiões em 1995 e 2008 (em %)



Fonte: IBGE – PNAD (Elaboração Própria do IPEA).

Percebe-se então, que o Nordeste e o Norte são as duas regiões mais pobres do país, e como veremos no próximo capítulo, é no Norte e Nordeste que se concentram os piores indicadores sociais, que apesar de apresentar a maior incidência de beneficiados do Programa Bolsa Família, concentram quase 50% das pessoas no país que recebem o salário mínimo ou benefícios previdenciários vinculados a esse rendimento.

Um reforço para essa análise pode ser observada através de declaração divulgada pelo IBGE com base na Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF) em Desigualdades e transformações no orçamento das famílias brasileiras – 2008-2009 – como exposto a seguir:

A Pesquisa de Orçamentos Familiares 2008-2009 investigou a percepção da população sobre alguns aspectos da qualidade de vida através de um questionário específico e com respostas subjetivas aplicado no último dia de entrevista em cada domicílio. As famílias indicaram um de seus membros para responder as perguntas subjetivas sobre a facilidade para chegar ao final do mês com os rendimentos familiares e a avaliação da suficiência e do tipo do alimento consumido. Esta foi a segunda vez em que o questionário subjetivo foi apresentado, a primeira foi na POF 2002/03.

Em 2008/09, 64,5% das famílias declararam ter alimentos em quantidade suficiente para chegar ao fim do mês, contra 53% em 2002/03. A POF também investigou se as famílias consumiam (sempre, nem sempre ou raramente) seu alimento preferido: em 2002/03, 73,2% declararam alguma insatisfação, contra 65% em 2008/09.

75% das famílias declararam algum grau dificuldade para chegar ao fim do mês com seus rendimentos. Na classe com rendimentos até R\$ 830, cerca de 88% indicaram algum grau de dificuldade e 31,1%, muita dificuldade. Na classe com mais de R\$ 10.375, 28% tinham algum grau de dificuldade e 2,6%, muita dificuldade.

As percepções da quantidade de alimentos são mais favoráveis que em 2002/03, mas as desigualdades regionais são marcantes. No Norte e Nordeste, cerca de 50% das famílias referiram insuficiência na quantidade de alimentos consumidos, contra cerca de 60% em 2002/03.

Para 64,8% das famílias do país e 74% das rurais, o tipo de alimento consumido nem sempre ou raramente era o preferido. Declararam sempre consumir alimentos do tipo preferido 27,7% das famílias do Norte, 25,7% do Nordeste, 44% do Sul, 37,9%, do Sudeste e 40,6% do Centro-Oeste. Maranhão e Piauí (21%) tinham os menores percentuais, e Santa Catarina (47%) o maior. (IBGE – POF 2008-2009)

Não há dados concretos que possibilitem afirmar que essa melhora na aquisição de alimentos, principalmente no caso do Norte e do Nordeste sejam decorrentes do fato desta região ter o maior contingente de beneficiários do PBF, mas pode-se considerar como uma evidência empírica, que devido ao fato das comparações decorrerem entre os anos em que foi implementado esse programa, que parte desta melhora possa ter como um dos fatores explicativos esse advento.

O Brasil é composto de 26 Estados mais o Distrito Federal, e durante o processo de coleta de dados para elucidar tais propostas inicialmente mencionadas, constatou-se que, atualmente, 100% dos 5564 municípios brasileiros recebem transferências do PBF. Trata-se então, de uma demonstração na qual fica evidente a amplitude e abrangência do Programa.

No que se refere à magnitude dos recursos liberados pelo Governo Federal, considera-se importante fazer uma amostra do montante de valores designados a cada Estado, como uma forma de se visualizar generalizadamente a representatividade estadual dos recursos em relação ao total nacional.

Desta forma, cabe destacar ainda, que um programa com essa amplitude de abrangência e recursos, é um marco histórico no Brasil. Poderia ser feita uma inúmera série de comparações com outros gastos governamentais para avaliar em formato de comparação os recursos do PBF, porém, fugiria ao objetivo maior do trabalho que tem sua morada na busca de analisar a forma geográfica e espacial da alocação dos recursos do Programa.

Para se ter uma dimensão geográfica desta representação, será demonstrada nesse primeiro momento, essa representatividade que pode ser observada na tabela 1.5, e que será dividida conforme as macrorregiões nacionais, como se pode observar em seguida:

Tabela 1.5
Percentual de Recursos do PBF Recebido pelos Estados entre 2004 - 2008

NORTE								
RR	AP	AM	PA	TO	AC	RO		
0,3%	0,3%	1,7%	5,1%	0,9%	0,5%	0,8%		
NORDESTE								
MA	CE	PI	SE	BA	AL	PB	PE	RN
7,2%	8,8%	3,6%	1,8%	13,5%	3,3%	4,1%	8,2%	2,8%
CENTRO OESTE								
MT	DF			MS			GO	
1,2%	0,3%			0,9%			2,1%	
SUDESTE								
SP	RJ			MG			ES	
8,6%	3,8%			9,8%			1,6%	
SUL								
PR	SC			RS				
3,8%	0,3%			3,7%				

Fonte: Portal da Transparência do Governo Federal (www.portaltransparencia.gov.br). Elaboração Própria.

A tabela nos dá um percentual relativo de quanto o montante de recursos recebidos por cada Estado representa do total de recursos liberados entre os anos de 2004 – 2008.

Nota-se na tabela, que metade dos recursos são alocados na região nordeste, correspondendo a aproximadamente 54% do total entre os anos de observação. Em segundo lugar, encontra-se a região sudeste, com aproximadamente 24% do total dos recursos.

Em seguida, observam-se as três regiões com o menor montante de recursos a elas destinados. São elas em ordem decrescente, a região norte com 9,6%; a região sul com 7,8% e a região centro oeste com 4,5% do total dos recursos destinados a cada Estado entre os anos de 2004 e 2008.

Cabe aqui, fazer uma ressalva, a de que se deve ter cautela ao examinar esses percentuais de forma simplista. Existem inúmeros fatores que implicam nessas expressividades percentuais.

Acredita-se que uma delas pode ser, por exemplo, o fato da densidade demográfica de cada Estado, ou seja, quanto maior a população, teoricamente maior é a quantidade de pessoas

cadastradas no PBF. Isso pode incorrer em algum erro amostral de distribuição, pois de alguma forma, as culturas locais também são fatores que em análise de segundo plano, poderia ser alvo de uma investigação com propriedade. O que se está querendo fazer referência com esta exposição é que, em alguns lugares, pode haver certa forma de relutância em aderir ao programa por questões sociais, ou em palavras mais populares, a vergonha em participar de um programa de distribuição direta de renda, onde a própria condição de inclusão sugere a incidência de pobreza.

Dando continuidade ao escopo de observação da alocação nacional dos recursos do programa, será demonstrado o montante dos recursos para todos os Estados nos anos 2004, 2005, 2006, 2007 e 2008, assim como a representação que cada Estado tem frente ao total dos recursos destinados durante esses cinco anos, como observa-se na seguinte tabela 1.6:

Tabla 1.6

Recursos Alocados pelo PBF entre 2004 - 2008 (em bilhões)

UF	2004	2005	2006	2007	2008	%
BA	R\$ 0, 773	R\$0, 922	R\$ 1, 096	R\$ 1, 235	R\$ 1, 455	13,50%
MG	R\$ 0, 578	R\$ 0, 744	R\$ 0, 812	R\$ 0, 864	R\$ 0, 985	9,80%
CE	R\$ 0, 567	R\$0, 627	R\$ 0, 698	R\$ 0, 769	R\$ 0, 912	8,80%
SP	R\$ 0, 425	R\$0, 608	R\$ 0, 714	R\$ 0, 836	R\$ 0, 899	8,60%
PE	R\$ 0, 434	R\$ 0, 529	R\$ 0, 651	R\$ 0, 764	R\$ 0, 926	8,20%
MA	R\$ 0, 380	R\$ 0, 451	R\$ 0, 582	R\$ 0, 674	R\$ 0, 811	7,20%
PA	R\$ 0, 243	R\$ 0, 308	R\$ 0, 401	R\$ 0, 491	R\$ 0, 602	5,10%
PB	R\$ 0, 244	R\$0, 281	R\$ 0, 323	R\$ 0, 363	R\$ 0, 429	4,10%
PR	R\$ 0, 223	R\$0, 303	R\$ 0, 323	R\$ 0, 329	R\$ 0, 362	3,80%
RJ	R\$ 0, 154	R\$0, 242	R\$ 0, 301	R\$ 0, 373	R\$ 0, 488	3,80%
RS	R\$ 0, 212	R\$ 0, 281	R\$ 0, 314	R\$ 0, 336	R\$ 0, 365	3,70%
PI	R\$ 0, 226	R\$ 0, 246	R\$ 0, 287	R\$ 0, 327	R\$ 0, 384	3,60%
AL	R\$ 0, 190	R\$ 0, 221	R\$ 0, 255	R\$ 0, 295	R\$ 0, 359	3,30%
RN	R\$ 0, 174	R\$ 0, 199	R\$ 0, 227	R\$ 0, 250	R\$ 0, 296	2,80%
GO	R\$ 0, 102	R\$ 0, 138	R\$ 0, 169	R\$ 0, 195	R\$ 0, 234	2,10%
SE	R\$ 0, 096	R\$ 0, 123	R\$ 0, 150	R\$ 0, 167	R\$ 0, 181	1,80%
AM	R\$ 0, 094	R\$ 0, 125	R\$ 0, 164	R\$ 0, 196	R\$ 0, 247	1,70%
ES	R\$ 0, 082	R\$ 0, 118	R\$ 0, 131	R\$ 0, 146	R\$ 0, 170	1,60%
SC	R\$ 0, 083	R\$ 0, 102	R\$ 0, 107	R\$ 0, 106	R\$ 0, 110	1,30%
MT	R\$ 0, 056	R\$ 0, 082	R\$ 0, 095	R\$ 0, 104	R\$ 0, 121	1,20%
MS	R\$ 0, 041	R\$ 0, 063	R\$ 0, 078	R\$ 0, 088	R\$ 0, 099	0,90%
TO	R\$ 0, 052	R\$ 0, 053	R\$ 0, 077	R\$ 0, 088	R\$ 0, 095	0,90%
RO	R\$ 0, 035	R\$ 0, 054	R\$ 0, 071	R\$ 0, 083	R\$ 0, 088	0,80%
AC	R\$ 0, 027	R\$ 0, 033	R\$ 0, 044	R\$ 0, 048	R\$ 0, 062	0,50%
AP	R\$ 0, 014	R\$ 0, 014	R\$ 0, 018	R\$ 0, 032	R\$ 0, 044	0,30%
DF	R\$ 0, 016	R\$ 0, 015	R\$ 0, 025	R\$ 0, 031	R\$ 0, 039	0,30%
RR	R\$ 0, 011	R\$ 0, 015	R\$ 0, 027	R\$ 0, 030	R\$ 0, 035	0,30%
Total	R\$ 5, 533	R\$ 6, 773	R\$ 8, 141	R\$ 9, 221	R\$ 10, 799	-

Fonte: Portal da Transparência do Governo Federal (www.portaltransparencia.gov.br). Elaboração Própria

Os montantes totais de recursos podem ser observados na tabela anterior para os anos de 2004 a 2008, sendo que uma primeira observação a ser feita, é a constatação de que para o ano de 2008, os recursos do PBF praticamente dobraram. Esse acontecimento, por si só, pode ser uma demonstração de que o referido programa vem anualmente aumentando sua abrangência e expandindo seus recursos em todo o território nacional.

A tabela também nos dá um percentual relativo de quanto o montante de recursos recebidos por cada Estado representa do total de recursos liberados entre os anos de 2004 – 2008.

Não obstante, pretende-se também verificar a quantidade da população que recebe o benefício em seus respectivos Estados, podendo assim, construir um indicador de cobertura do PBF em nível nacional, juntamente com o indicador de cobertura do PBF para todos os Estados. Será apresentada também a média da cobertura dos municípios que os compõem.

Desta forma, serão apresentados em seguida, alguns dados referentes ao alcance do PBF, contendo a relação entre o total da população beneficiada/total da população de cada Estado, assim como a média da população beneficiada/população de cada município, como se pode observar na tabela 1.7 a seguir:

Tabela 1.7**Percentual da População de cada UF e Município que Recebem Benefício do PBF**

UF	Total da População	Total de Municípios	População Beneficiada	Cobertura do Estado	Cobertura nos Municípios
DF	2455903	1	65231	2,60%	2,60%
SC	5866252	293	423896	7,20%	10,90%
SP	39827570	645	3070530	7,70%	12,20%
RS	10582840	496	1211185	11,40%	13,40%
RJ	15420375	92	1886182	12,20%	17,20%
PR	10284503	399	1293062	12,50%	17,40%
ES	3351669	78	513842	15,30%	21,50%
GO	5647035	246	864212	15,30%	22,10%
MS	2265274	78	351328	15,50%	20,30%
MG	19273506	853	3167714	16,40%	23,40%
MT	2854642	141	479891	16,80%	20,60%
RO	1453756	52	327293	22,50%	26,20%
AP	587311	16	156421	26,60%	33,70%
AM	3221939	62	912578	28,30%	38,90%
RN	3013740	167	868005	28,80%	37,80%
PA	7065573	143	2053263	29,00%	36,40%
TO	1243627	139	367055	29,50%	36,10%
BA	14080654	417	4264737	30,20%	38,20%
AC	655385	22	202100	30,80%	36,20%
PE	8485386	185	2663191	31,30%	40,10%
PB	3641395	223	1175591	32,20%	38,20%
SE	1939426	75	629778	32,40%	39,20%
CE	8185286	184	2688236	32,80%	41,10%
RR	395725	15	130136	32,80%	44,80%
PI	3032421	223	1092207	36,00%	43,30%
AL	3037103	102	1107399	36,40%	44,10%
MA	6118995	217	2482983	40,50%	46,70%

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e estatística (IBGE). Ministério do Desenvolvimento Social (MDS).
Elaboração Própria.

A tabela imediatamente anterior está construída de forma crescente em função da relação população beneficiada/população total. Isso representa que a primeira Unidade Federativa exposta, apresenta o menor contingente de beneficiados pelo PBF em relação ao total da população e a última representa o maior contingente de beneficiados em relação à população total, em termos da abrangência por Estado.

Uma possível observação a ser elaborada neste contexto, é a fácil percepção de que a cobertura do PBF em cada Estado é inferior a média de cobertura dos municípios, o que representa em primeira análise, que os recursos não são distribuídos igualmente e, sendo assim, pode-se imaginar que estejam sendo de fato, alocados de acordo com as necessidades e prioridades dos que realmente precisam e necessitam desta transferência direta de renda para poderem suprir, mesmo que minimamente, suas necessidades mais básicas.

Retomando um contorno mais amplo, com base na folha de pagamentos referente a abril de 2010, um total de 34.448.046 (trinta e quatro milhões, quatrocentos e quarenta e oito mil e quarenta e seis habitantes) receberam o benefício do PBF neste período.

Não obstante, e devido às repercussões que o Programa já obteve, como por exemplo, a de elevar a popularidade do Presidente Luíz Inácio Lula da Silva a níveis nunca antes observados, supõem-se que se torne um programa efetivo. Parece pouco provável que qualquer novo governo consiga se eleger sem um planejamento para esse programa social, e, muito embora os aperfeiçoamentos se façam necessários, a extinção do PBF seria um grande retrocesso nas conquistas sociais do país nos últimos anos.

Considera-se neste ponto do trabalho, importante descrever sobre as ferramentas disponíveis no sentido de buscar respostas sobre a real efetividade, ou não, dos mais diversos programas sociais, que de certa forma, buscam promover o desenvolvimento humano e a condição de mudar estruturalmente a vida dos cidadãos.

Como o propósito final deste trabalho consiste em buscar avaliar a eficiência da destinação dos recursos alocados pelo PBF no Estado de Minas Gerais, o próximo desafio, deixado para o segundo capítulo, consiste em descrever os instrumentos ou ferramentas de avaliação de Políticas Públicas disponíveis em nível municipal com abrangência nacional, ou seja, os indicadores sociais de desenvolvimento.

CAPÍTULO 2

OS INDICADORES SOCIAIS

A importância dada pelo presente estudo aos indicadores reside na hipótese de que esses são as ferramentas possíveis a serem utilizadas, quando se buscam respostas para a eficiência de uma Política Pública.

Orientando-se aqui, com o propósito de no terceiro e último capítulo, buscar avaliar a eficiência do PBF em destinar e alocar seus recursos julgou-se importante partir em busca dos indicadores nacionais existentes, em nível municipal, por serem constituídos e disponibilizados em um melhor nível de desagregação, pois o foco proposto inicialmente reside numa avaliação municipalizada, uma vez que o PBF hoje têm um alcance em 100% dos 5564 municípios brasileiros.

Busca-se, portanto, em um primeiro momento, elucidar o leitor com a definição de Indicadores Sociais, para em seguida fazer referência a importância destes, principalmente como avaliador, formulador e reformulador das políticas elaboradas e adotadas pelos mais diversos governos.

De acordo com as possibilidades encontradas e disponíveis, foram feitas algumas descrições destes indicadores, assim como de suas respectivas metodologias e periodicidades.

2.1 A Definição de Indicadores Sociais

Pode-se considerar que ocorreram algumas contribuições de relevância para a elaboração inaugural de um ponto central de conceitos sobre Indicadores Sociais nos anos 1920-1930, porém, o desenvolvimento expressivo da área é recente. Foi nos anos 60 do século XX que os indicadores adquiriram corpo solidificado e científico devido uma necessidade de criar sistemas mais eficientes para o acompanhamento das mudanças sociais e medição das políticas públicas, tanto nas sociedades subdesenvolvidas como nas desenvolvidas.

De acordo com Jannuzzi, P. de M. (2006), dentre as mais diversas definições possíveis, têm-se a definição de indicador social como sendo uma medida de base quantitativa acompanhada de uma significância social substantiva, em geral utilizado para dar substituição, quantificar ou dar operância a um conceito de escopo social abstrato, de ganho teórico ou programático. Pode ser considerado um recurso metodológico com referências empíricas que menciona na intenção informativa sobre um aspecto da condição atual da realidade social, ou até mesmo sobre mudanças que estão sendo processadas nesse sentido.

Para Kayano & Caldas (2001) – são ferramentas de grande importância para controlar e verificar a eficiência não apenas na administração privada, mas também e principalmente na administração pública, por possibilitarem, por exemplo, a comparação das mais diversas situações entre diferentes períodos de um mesmo município. De alguma forma, tão importante quanto à definição dos Indicadores, se demonstram algumas idéias em que estes estão inseridos. Em outras palavras, tão importante quanto à definição dos indicadores, é destacar algumas idéias-chave que neles estão presentes, dentre as quais:

- Indicadores são um instrumento, ou seja, o indicador não é um fim em si, mas um meio;
- Indicadores são uma medida, uma forma de mensuração, um parâmetro, quer dizer, o indicador é um instrumento que sintetiza um conjunto de informações em um "número" e, portanto, permite medir determinados fenômenos entre si, ou ao longo de determinado tempo;
- Indicadores podem ser utilizados para verificação, observação, demonstração, avaliação, ou seja, o indicador permite observar e mensurar determinados aspectos da realidade social: eles medem, observam e analisam a realidade de acordo com um determinado ponto de vista.

Uma definição importante a que se pode chegar, é que os Indicadores são indispensáveis como ferramentas ou instrumentos de avaliação das mais diversas e possíveis políticas governamentais adotadas, sendo assim, passivos de serem definidos como uma espécie de bússola que indica as direções possíveis para se chegar aos devidos fins, os quais se propuseram inicialmente, ou até mesmo mudar a rota ou a direção para caminhar com eficiência ao destino pretendido.

2.1.1 A Importância dos Indicadores

Há algum tempo atrás, os responsáveis por Políticas Públicas e Sociais podiam maximizar seus feitos sem que fossem verificadas as extensões dos impactos destas políticas. Em geral, os indicadores em sua maioria os sociais, ficavam concentrados nas mãos dos especialistas, geralmente os matemáticos e os estatísticos.

Aparentemente esse quadro vem sofrendo alteração. Nos dias de hoje se torna em certo grau de obrigatoriedade, a utilização de indicadores de situação de desempenho e de resultados na busca de se fazer propaganda de qualquer política pública lançada, pois se pode

através destes, verificar os efeitos de tal gestão sob múltiplos aspectos, e transcender a visão dada fazendo comparações com políticas anteriormente adotadas.

Seria um avanço conseguir demonstrar à população em geral, como certas decisões de fato tem efeitos efetivos, eficientes ou ineficientes, embora uma grande maioria esteja submetida a uma condição que não lhes permite entender nem questionar decisões nessa esfera.

Parece então, razoável imaginar que uma ampla disseminação da cultura dos indicadores, das avaliações constantes, sistemáticas e consistentes, seria importante na consolidação e na familiarização com as informações dos dados de origem quantitativa, pois esses servem em grande escala para se obter conclusões qualitativas de ampla relevância.

No escopo da pesquisa acadêmica, pode-se considerar o indicador social como o elemento que faz a soldagem entre a evidência de origem empírica dos acontecimentos sociais observados e os modelos de explicação da base teórica social. O indicador social acaba sendo então, uma ferramenta para monitorar a realidade social, com o objetivo de ajudar a formular ou reformular políticas públicas.

E por fim, pode-se dizer que os indicadores são, por um lado, importantes ferramentas gerenciais de gestão para a administração pública; e por outro, um instrumento fundamental para a fiscalização, controle e acompanhamento da gestão pública por parte dos movimentos populares. Portanto, os indicadores são ferramentas importantes tanto para a burocracia estatal quanto para a sociedade civil, o que em outras palavras, seria dizer que são de grande importância no sentido de se destinarem a dar subsídio às tarefas de planejamento da República e dar suporte para a formulação de políticas sociais nas diferentes esferas governamentais, possibilitando assim, o acompanhamento das condições de vida e do bem-estar do povo de cada nação por parte dos governantes e da sociedade civil.

2.1.2 Características dos Indicadores

Os indicadores, como ferramentas no auxílio em busca de analisar a realidade, podem ser compreendidos ou caracterizados como simples ou compostos. Os indicadores simples buscam demonstrar determinado aspecto da realidade de forma imediata, ou seja, tomamos aqui definidos como indicadores simples, por exemplo, a relação entre a quantidade de pessoas beneficiadas por determinada política pública em certo município sobre o total de habitantes deste município. Essa categoria pode ser considerada eficaz em avaliações regionais para avaliação de abrangência de programas de governo. Pode-se considerar válida

essa afirmação, se tomar-se como exemplificação, o comprometimento do governo em expandir um determinado programa social em nível municipal, se isso não se cumprir, ou seja, se numa próxima avaliação não se constatar um aumento dos beneficiados em relação ao total de habitantes do município, pode-se qualificar que a política de expansão não foi eficaz.

Já os indicadores compostos, podem ser aqueles que agregam em si, um conjunto de aspectos da realidade. Eles se caracterizam por agrupar em um único valor, diversos indicadores simples, estabelecendo algum tipo de peso para cada um e sendo resultado da média deles. Dessa forma, ao serem construídos, estes indicadores definem uma forma de ponderar o peso de cada variável na construção de um valor final. Um exemplo dos indicadores compostos pode ser a construção de um Índice de Qualidade de Vida de determinado município, que poderia incorporar em sua construção, variáveis como transporte, saúde, meio ambiente, renda, educação, etc.

Ao construir esse tipo de índice numa seqüência temporal relativamente constante, pode-se analisar se esse evolui ou regride nos anos observados, e assim, como analisado sobre a importância dos indicadores na formulação e reformulação de política públicas, verificar se essas políticas tem tido efeito sobre a qualidade de vida em geral.

Outra forma caracterizar os indicadores, de acordo com (Kayano & Caldas, 2001), seria fazer, mesmo que de forma não muito precisa, certa genealogia dos indicadores, dividindo-os em três gerações, obtendo assim, Indicadores de Primeira Geração, Segunda Geração e Terceira Geração, conforme ilustra o quadro 2.1 a seguir:

Quadro 2.1
Geração dos Indicadores Sociais

Geração do indicador	Características	Vantagens	Desvantagens	Exemplo
Primeira Geração	Simplicidade	Disponíveis praticamente em todos os países. Fácil entendimento. Fácil de serem comparados.	Unidimensionais. Deixa de captar outras dimensões importantes.	Produto Interno Bruto (PIB).
Segunda Geração	Composto	Multidimensional. Permite uma análise sob o prisma de vários aspectos.	Necessidade de consenso sobre os temas a serem incluídos.	Índice de Desenvolvimento Humano (IDH).
Terceira Geração	Processo a ser aprimorado ao longo do tempo	Incorporam a idéia de imperfeição dos indicadores de segunda geração e buscam melhorá-lo.	Estrutura e dificuldade para trabalhar com as informações necessárias em sua obtenção.	Índice Paulista de Responsabilidade Social.

Quadro 5 - Gerações de Indicadores. Fonte: (Kayano & Caldas, 2001: p.8).

Na concepção dos autores, são Indicadores de Primeira Geração, os indicadores simples, como por exemplo, o PIB, e podem ter suas vantagens como:

- Estarem disponíveis praticamente em todos os países;
- Serem de fácil entendimento;
- Serem claramente comparáveis.

E suas desvantagens:

- Não considerarem a distribuição da renda interna de cada área;

- Serem fortemente afetados pela variação cambial;
- Serem unidimensionais;
- Não captarem outras dimensões importantes, como, por exemplo, educação, saúde, meio ambiente.

Já na concepção dos autores, os de Segunda Geração seriam os indicadores compostos, como por exemplo, o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), pois este indicador incorpora o PIB *per capita*, associando este com mais dois indicadores como a longevidade e o nível educacional. O autor considera como vantagens dos Indicadores de Segunda Geração:

- Sinalizarem aos governantes e políticos dos diversos países que desenvolvimento não é sinônimo de crescimento da produção;
- Serem multidimensionais;
- Serem produto de consenso de diversos atores.

A desvantagem destacada é que optar por indicadores compostos pode atrair problemas no que diz respeito ao consenso acerca dos temas a serem incluídos e o resumo dos dados. Estes podem, ainda de acordo com o autor, refletir o fato de que as decisões tomadas acerca dos dados selecionados e utilizados refletem um conjunto de valores e podem, dentre outras coisas, refletirem no ranking de classificação dos países, repercutindo em seus processos eleitorais.

Por fim, e ainda de acordo com (Kayano & Caldas, 2001), os Indicadores de Terceira Geração são aqueles que tratam a formulação de indicadores como:

“um processo a ser aprimorado ao longo do tempo, com discussões permanentes e reavaliação de metas e objetivos... além de incorporarem a idéia da imperfeição dos indicadores... preocupam-se também em medir, além dos resultados de curto prazo, os esforços realizados pela gestão pública na direção de melhorar alguns indicadores e avaliar a criação e consolidação de mecanismos institucionais que favoreçam a participação da sociedade na implementação e na avaliação das políticas públicas, bem como a transparência nas ações do governo.(Kayano & Caldas, 2001).

Um exemplo dado pelos mesmos autores, referente aos Indicadores de Terceira Geração, é o Índice Paulista de Responsabilidade Social (IPRS). De acordo com (Kayano & Caldas, 2001), o IPRS possui três dimensões, sendo elas:

- Os resultados de curto prazo;
- Esforços advindos da gestão pública municipal no sentido de melhorar os indicadores de educação e saúde;
- Participação, no sentido de efetiva criação institucional que favoreça a participação social e a transparência do governo.

Alguns outros exemplos de Indicadores de Terceira Geração são destacados em Guimarães e Jannuzzi (2004), como por exemplo, o Índice de Condições de Vida, da Fundação João Pinheiro (MG), o Índice de Qualidade Municipal, o Índice Paulista de Responsabilidade Social, os Índices de Desenvolvimento Econômico e Social da Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia, o Índice Social Municipal Ampliado da Fundação de Economia e Estatística (RS).

No entanto, esses indicadores, em sua maioria, não superam uma limitação operacional que representa uma das maiores barreiras para a melhor utilização do IDH, ou seja, a disponibilidade de dados.

Conforme sugerido na passagem de Guimarães e Jannuzzi (2004):

“Afinal, se o IDH, sintetizando apenas três dimensões da realidade social, parecia aos olhos do público, mídia e gestores uma medida interessante (...), por que não desenvolver um indicador composto de um conjunto maior de proxies do mundo social e potencializar seu uso como ferramenta de avaliação mais ampla da ação pública e como critério de alocação global do gasto público?” (GUIMARÃES E JANNUZZI, 2004: P.8)

Essas idéias passavam então a incorporar mais dimensões à problemática analisada, visto que o processo de desenvolvimento é naturalmente complexo.

Dentre as características mais esperadas ou desejáveis de um indicador, podemos analisar o quadro 2.2 a seguir:

Quadro 2.2
Características Importantes de um Indicador

Características importantes	Significado
- Simplicidade	- Facilidade dos indicadores em serem compreendidos.
- Validade e Estabilidade	- Que haja relação entre o conceito e a medida.
- Seletividade, Sensibilidade e Especificidade	- Devem expressar características essenciais e mudanças esperadas.
- Cobertura	- Que possua amplitude e diversidade.
- Independentes	- Não condicionados por fatores externos (exógenos).
- Confiabilidade	- Qualidades dos dados, da coleta, sistematização e padronização dos dados.
- Baixo custo, fácil obtenção, periodicidade e desagregação	- Produção, manutenção e factibilidade dos dados.

Fonte: (Kayano & Caldas, 2001: p.4).

Por fim, julga-se importante dar nova ênfase ao fato de que os indicadores têm, ou deveriam ter como principal característica, a função de descreverem aspectos da realidade. Quando aplicados numa base cartográfica regionalizada, os indicadores de uma cidade ou de uma região composta de vários municípios, permitem ao cidadão e ao gestor identificar as regiões com maior ou menor exclusão e inclusão social.

A percepção de que aplicados sobre determinadas localidades, os indicadores podem fornecer aos gestores informações sobre o nível de exclusão social em nível dos municípios, conduzirá o presente trabalho nos próximos passos, os quais serão analisar indicadores de desenvolvimento municipais.

2.2 O Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M)

O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) foi elaborado sob requisito do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) no início da década de 1990, devido uma necessidade em mensurar o desenvolvimento Humano.

O IDH sob a óptica de sua utilidade é uma medida das condições básicas de vida de uma sociedade, com ênfase nos elementos que podem ser amplamente comparados para a maior parte dos países do mundo. O IDH não é um índice de qualidade de vida e, sim, uma medida de condições que determinam possibilidades básicas de vida para os indivíduos, tais como saúde, conhecimento e padrão de vida. Na prática, o IDH é usado para avaliar o nível de desenvolvimento dos países, Estados e localidades. Serve como meio de distribuição de recursos em programas governamentais.

No que diz respeito a quem criou o Índice de Desenvolvimento Humano, este foi criado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) em 1990, em decorrência do trabalho de dois economistas, o indiano Amartya Sen e o paquistanês Mahbub Ul Haq. O IDH surge para servir como uma medida alternativa de desenvolvimento em contraposição ao uso do (PIB) Produto Interno Bruto dos países, o qual não abrange localidades específicas dos países.

Sobre a periodicidade, o IDH internacional é calculado anualmente, tomando como base dados de saúde, educação e renda *per capita* de dois anos anteriores. No caso brasileiro, o IDH municipal (IDH-M) é calculado com base em dados censitários a cada dez anos.

Buscava-se nesse momento, um indicador que contribuisse para englobar em si, medidas e variáveis socioeconômicas com mais abrangência. Como resultado, surge esse Índice que, passa a incorporar além da variável renda, as variáveis longevidade e educação. Assim, respectivamente caracterizadas:

- Renda: medida pelo poder de compra da população, baseado no PIB *per capita* ajustado ao custo de vida local para torná-lo comparável entre países e regiões, por meio da metodologia conhecida como paridade do poder de compra (PPC).
- Longevidade: medida pela esperança de vida ao nascer, também reflete as condições de saúde da população.
- Educação: medida por uma combinação da taxa de alfabetização de adultos e a taxa combinada de matrícula nos níveis de ensino fundamental, médio e superior.

Com a construção do IDH, e baseado nesse indicador, a Fundação João Pinheiro e o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), juntamente com o apoio da Fundação de

Amparo à Pesquisa do Estado de Minas Gerais (Fapemig), idealizam o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M).

Assim, o IDH-M é um indicador baseado no IDH, adaptado e desenvolvido para melhor retratar a realidade humana dos municípios. Além de representar melhor as condições de renda e de educação efetivamente vigentes em nível municipal, eles podem ser obtidos diretamente dos censos demográficos.

A metodologia de cálculo do IDH-M envolve a transformação das três dimensões por ele contempladas (longevidade, educação e renda) em índices que variam entre 0 (pior) e 1 (melhor), e a combinação desses índices em um indicador síntese. Quanto mais próximo de 1 o valor desse indicador, maior será o nível de desenvolvimento humano do município ou região.

Para classificar os municípios em cinco categorias, foram estabelecidas as seguintes faixas de IDH-M:

0,00-0,299.....	Baixo desenvolvimento humano
0,300-0,499.....	Médio baixo desenvolvimento humano
0,50-0,649.....	Médio desenvolvimento humano
0,650-0,799.....	Médio alto desenvolvimento humano
0,80-1,000.....	Alto desenvolvimento humano

Para a constituição do IDH-M, o PIB *per capita* utilizado para o cálculo do IDH foi substituído pela renda familiar *per capita* média do município. A dimensão educação também foi adaptada, uma vez que a matrícula considerada no IDH, em um dado município, pode ser pouco indicativa do investimento da população local em educação devido à migração temporária motivada pela busca de ensino eventualmente concentrado em poucos municípios (ensino superior, por exemplo). Assim, a frequência à escola é utilizada como *proxy*¹³ da matrícula no cálculo do IDH-M. A esperança de vida ao nascer trata-se do mesmo conceito utilizado pelo IDH. Assim, o quadro 2.3 a seguir, demonstra a metodologia utilizada no cálculo de cada variável do IDH-M.

¹³ *Proxy* significa também a variável utilizada na análise de regressão para substituir outra teoricamente mais satisfatória, nos casos em que não se dispõe de dados para esta última ou não é possível obtê-los.

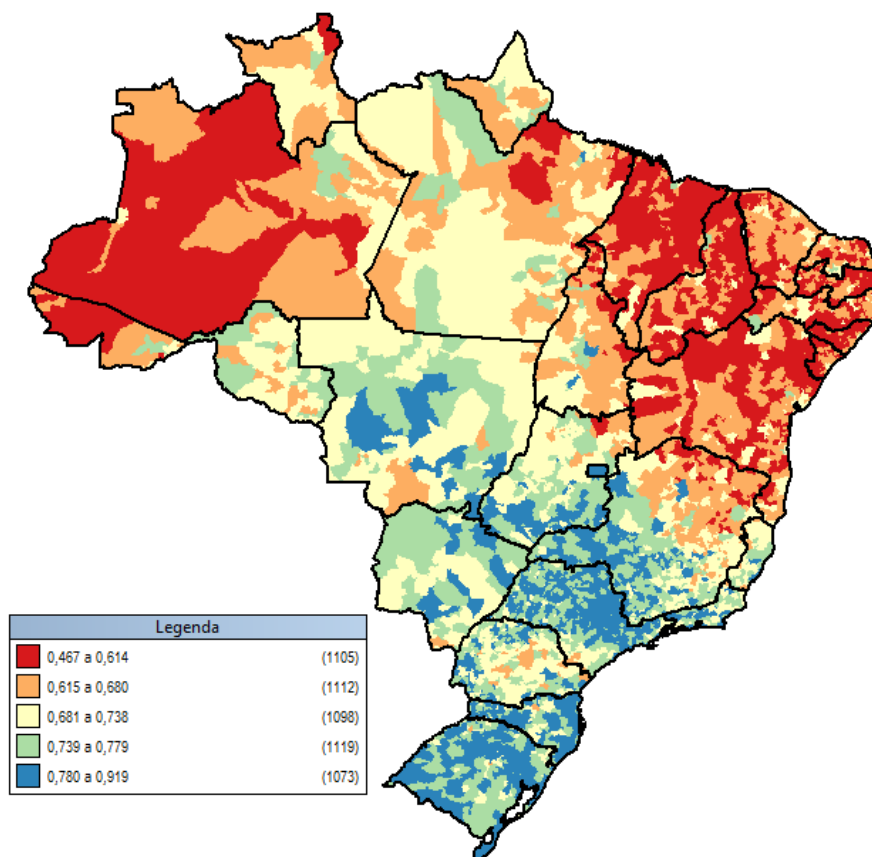
Quadro 2.3
Cálculo do IDH-M

Nº	Nome do Indicador	Definição
01	Índice de Desenvolvimento Humano Municipal.	É obtido pela média aritmética simples de três sub índices, referentes às dimensões Longevidade (IDH Longevidade), Educação (IDH-Educação) e Renda (IDH-Renda).
02	Índice de Desenvolvimento Humano Municipal – Renda.	Sub-índice do IDH relativo à dimensão Renda. É obtido a partir do indicador renda <i>per capita</i> média, através da fórmula: $[In \text{ (valor observado do indicador)} - In \text{ (limite inferior)}] / [In \text{ (limite superior)} - In \text{ (limite inferior)}]$, onde os limites inferior e superior são equivalentes a R\$3,90 e R\$1.560,17, respectivamente. Estes limites correspondem aos valores anuais de PIB <i>per capita</i> de US\$ 100 ppp e US\$ 40000 ppp, utilizados pelo PNUD no cálculo do IDH-Renda dos países, convertidos a valores de renda <i>per capita</i> mensal em reais através de sua multiplicação pelo fator (R\$297/US\$7625ppp), que é a relação entre a renda <i>per capita</i> média mensal (em reais) e o PIB <i>per capita</i> anual (em dólares ppp) do Brasil em 2000.
03	Índice de Desenvolvimento Humano Municipal – Longevidade.	Sub-Índice do IDH relativo à dimensão Longevidade. É obtido a partir do indicador esperança de vida ao nascer, através da fórmula: $(\text{valor observado do indicador} - \text{limite inferior}) / (\text{limite superior} - \text{limite inferior})$, onde os limites inferior e superior são equivalentes a 25 e 85 anos, respectivamente.
04	Índice de Desenvolvimento Humano Municipal – Educação.	Sub-Índice do IDH relativo à Educação. Obtido a partir da taxa de alfabetização e da taxa de frequência à escola, convertidas em índices por: $(\text{valor observado} - \text{limite inferior}) / (\text{limite superior} - \text{limite inferior})$, com limites inferior e superior de 0% e 100%. O IDH-Educação é a média desses 2 índices, com peso 2 para o da taxa de alfabetização e peso 1 para o da taxa bruta de frequência.

Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil – PNUD, IPEA e Fundação João Pinheiro.

A figura 2.1 a seguir, refere-se a uma representação nacional no ano de 2000, mostrando como o IDH-M se distribuía nos municípios, nas diversas Unidades da Federação, em relação aos melhores e os piores indicadores.

Figura 2.1
IDH-M 2000 Por Unidade Federativa



Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil.

Nesse mapa, pode ser percebido sem grande esforço pontos de concentração em relação aos melhores e aos piores índices. Enquanto a região Sul apresenta uma concentração de melhores Índices de Desenvolvimento Humano Municipal, as regiões Norte e Nordeste apresentam os piores índices. No caso de Minas Gerais, os piores índices se encontram no norte do Estado.

Pode-se, a partir destes dados oferecidos pelo IDH-M, apontar algumas estimativas, como por exemplo, o percentual de cidades e seus respectivos Índices de Desenvolvimento Humano. Tinha-se um total de 5507 municípios em 2000, sendo que resumidamente, cada

uma das cinco classificações de tipo de desenvolvimento se apresentam em 20% dos municípios nesse mesmo ano.

2.3 O Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal (IFDM)

O Sistema FIRJAN corresponde à Federação das Indústrias dos Estados do Rio de Janeiro, e as outras quatro instituições que compõem o Sistema são: CIRJ - Centro Industrial do Rio de Janeiro, SESI - Serviço Social da Indústria, SENAI - Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial e IEL - Instituto Euvaldo Lodi.

O IFDM, ou seja, o Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal surge como uma necessidade de acompanhar anualmente o desenvolvimento sócio-econômico de uma região, abrangendo assim, as menores divisões federativas dessas regiões entendidas como sendo os municípios.

O IFDM trabalha com três variáveis, sendo elas Emprego & Renda, Educação e Saúde. Cada variável possui o mesmo peso na constituição do Índice que busca avaliar como já dito, o desenvolvimento em nível municipal. Quanto mais próximo de 1 o IFDM se encontrar, em uma escala que varia entre zero e um, maior será o desenvolvimento deste município, possibilitando assim, que IFDM possa ser comparado com ele próprio e com outros municípios ao longo do tempo.

O IFDM, neste sentido, estipulou a classificação dentro da variação de 0 à 1 da seguinte forma: municípios com IFDM entre 0 e 0,4 são considerados de baixo desenvolvimento; entre 0,4 e 0,6, de desenvolvimento regular; entre 0,6 e 0,8, de desenvolvimento moderado; e entre 0,8 e 1,0, de alto desenvolvimento. Desta forma:

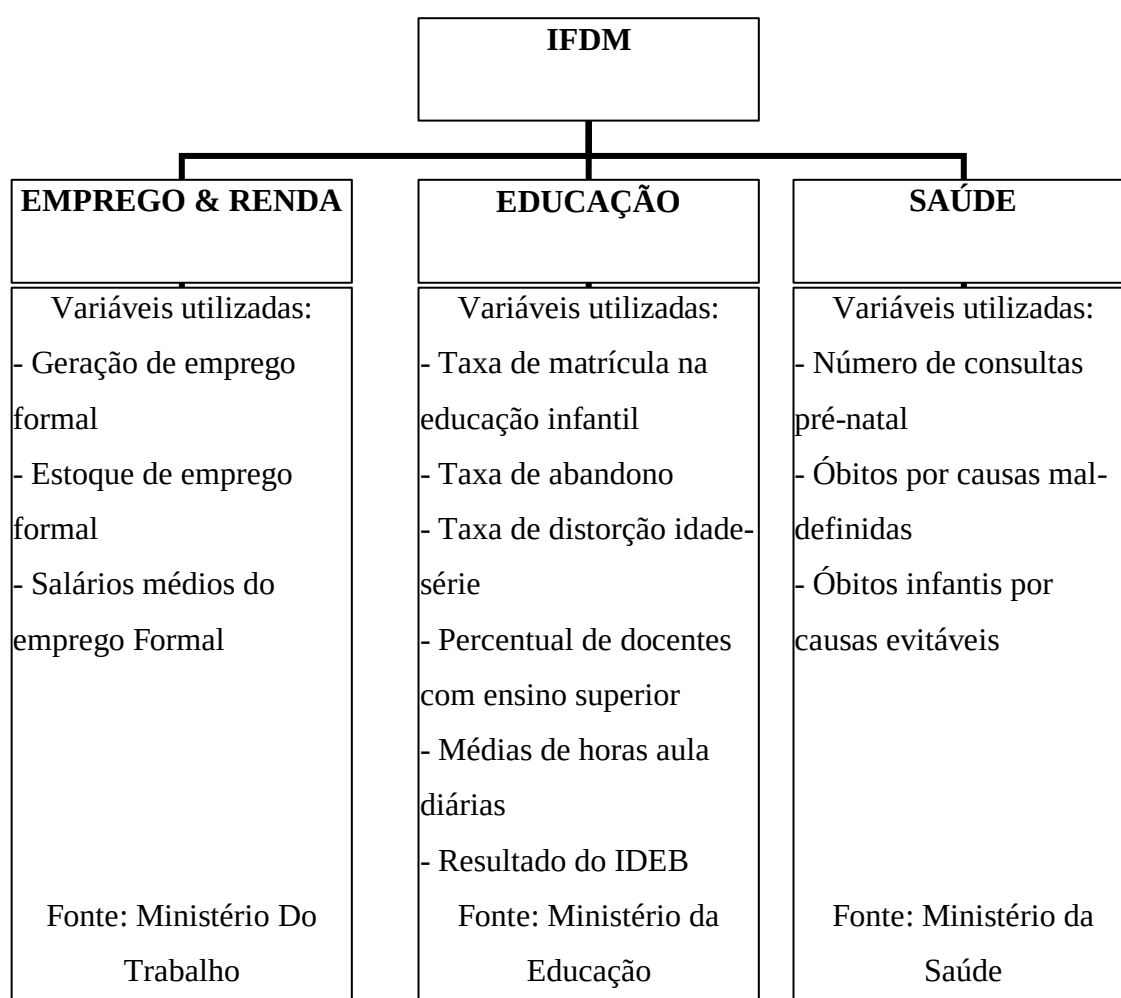
0,0-0,4.....	Baixo Desenvolvimento
0,4-0,6.....	Desenvolvimento Regular
0,6-0,8.....	Desenvolvimento Moderado
0,8-1,0.....	Alto Desenvolvimento

Na busca de suprir a defasagem do IDH-M, o IFDM surge como uma proposta interessante de apresentar uma série anual, a qual já são encontradas para 2000, 2005 e 2006. O IFDM pretende cobrir a lacuna existente na disponibilidade de Indicadores Sociais referentes ao município, sendo que objetivam apresentar anualmente os resultados, de forma que mesmo com uma defasagem de quatro anos, tenha-se uma série anual de indicadores a partir de 2005. O IFDM apresenta ainda, a característica ímpar, porque além de ter suprido uma lacuna para acompanhamento das possíveis políticas específicas e suas efetividades em

determinados municípios, ele tem uma periodicidade anual, uma abrangência nacional e um recorte municipal.

A característica que lhe é conferida por ter um recorte municipal aponta na direção da escolha para sua elaboração, de variáveis importantes para o desenvolvimento local como as já mencionadas: Emprego & Renda, Saúde e Educação. Cada variável dessas é constituída de outras variáveis, como podemos ver na figura 2.2 a seguir

Figura 2.2
O IFDM e seus Sub-Índices



Fonte: Sistema Firjan. Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal.

Como observado no quadro, na variável Emprego e Renda, o IFDM se caracteriza por acompanhar as especificidades do mercado formal de trabalho, cujos dados referentes, se encontram disponíveis no Ministério do Trabalho. Ele é formado por duas dimensões, sendo: emprego formal (postos de trabalho gerados) e renda (salário médio mensal do trabalhador,

sendo que o Indicador final Emprego & Renda é obtido dando um peso igual a estas duas variáveis, ou seja, 50% para emprego formal e 50% para salário médio mensal. Como é calculada a variável Emprego e Renda, pode ser observado no quadro 2.4 a seguir:

Quadro 2.4
IFDM – Emprego & Renda¹⁴

IFDM – Emprego & Renda					
Área Emprego Formal (50%)					
Indicador	Geração de emprego	Ordenação da geração negativa	Média trienal da geração de emprego	Ordenação das médias negativas	Saldo absoluto t Saldo absoluto t-1 Saldo absoluto t-2
Pesos	7,5%	2,5%	7,5%	2,5%	15, 10 e 5%
Área Salário médio mensal (50%)					
Indicador	Crescimento real anual	Ordenação crescimento anual negativo	Crescimento real/média trienal	Ordenação crescimento trienal negativo	Valor corrente do salário t
Pesos	5%	2,50%	5%	2,50%	35%

Fonte: Sistema Firjan. Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal.

Já a variável Educação, age na finalidade de captar as questões referentes à oferta e qualidade do ensino observadas nos municípios, independente de serem escolas públicas ou privadas. Como não se pode esperar encontrar Universidades em todos os municípios, e tendo que a competência do ensino médio é do Governo Estadual, o direcionamento se faz sobre o ensino fundamental e sua qualidade. A variável Educação é obtida como demonstra o quadro 2.5 a seguir:

¹⁴ Para ver maior detalhamento sobre como se calcula o sub-índice Emprego & Renda, olhar anexo I no fim deste trabalho.

Quadro 2.5
IFDM - Educação¹⁵

IFDM - Educação						
Área	Ensino Infantil	Ensino Fundamental				
Indicador	Atendimento educação infantil	Distorção idade - série	Percentual docente com nível superior	Média de horas aula diárias	Taxa de abandono	Média IDEB
Pesos	20%	10%	15%	15%	15%	25%

Fonte: Sistema Firjan. Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal.

E por fim, para avaliar a variável saúde, adota-se indicadores referentes às variáveis como controle local de atenção básica, uma vez que o modelo de saúde nacional não consegue resolver seus problemas estruturais nesse sentido, parece não tangível esperar que os 5564 municípios brasileiros existentes em 2007 passem a construir hospitais de ponta nas mais diversas áreas da saúde. Desta forma, as variáveis escolhidas para compor a variável saúde são: atendimento pré-natal, óbitos mal definidos e óbitos infantis por causas evitáveis. Os critérios referentes ao peso que cada variável obtém para se chegar ao valor final da variável Saúde se encontram no quadro a seguir:

Quadro 2.6
IFDM – Saúde¹⁶

IFDM - Saúde			
Área	Atenção Básica		
Indicador	Percentual de mais de 6 consultas pré-natal por nascido vivo	Óbitos de causas mal definidas	Taxa de óbito de menores de 5 anos por causas evitáveis
Pesos	33.3%	33,30%	33,30%

Fonte: Sistema Firjan. Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal.

¹⁵ Para ver maior detalhamento sobre como se calcula o sub-índice Educação, olhar anexo II no fim deste trabalho.

¹⁶ Para ver maior detalhamento sobre como se calcula o sub-índice Saúde, olhar anexo III no fim deste trabalho.

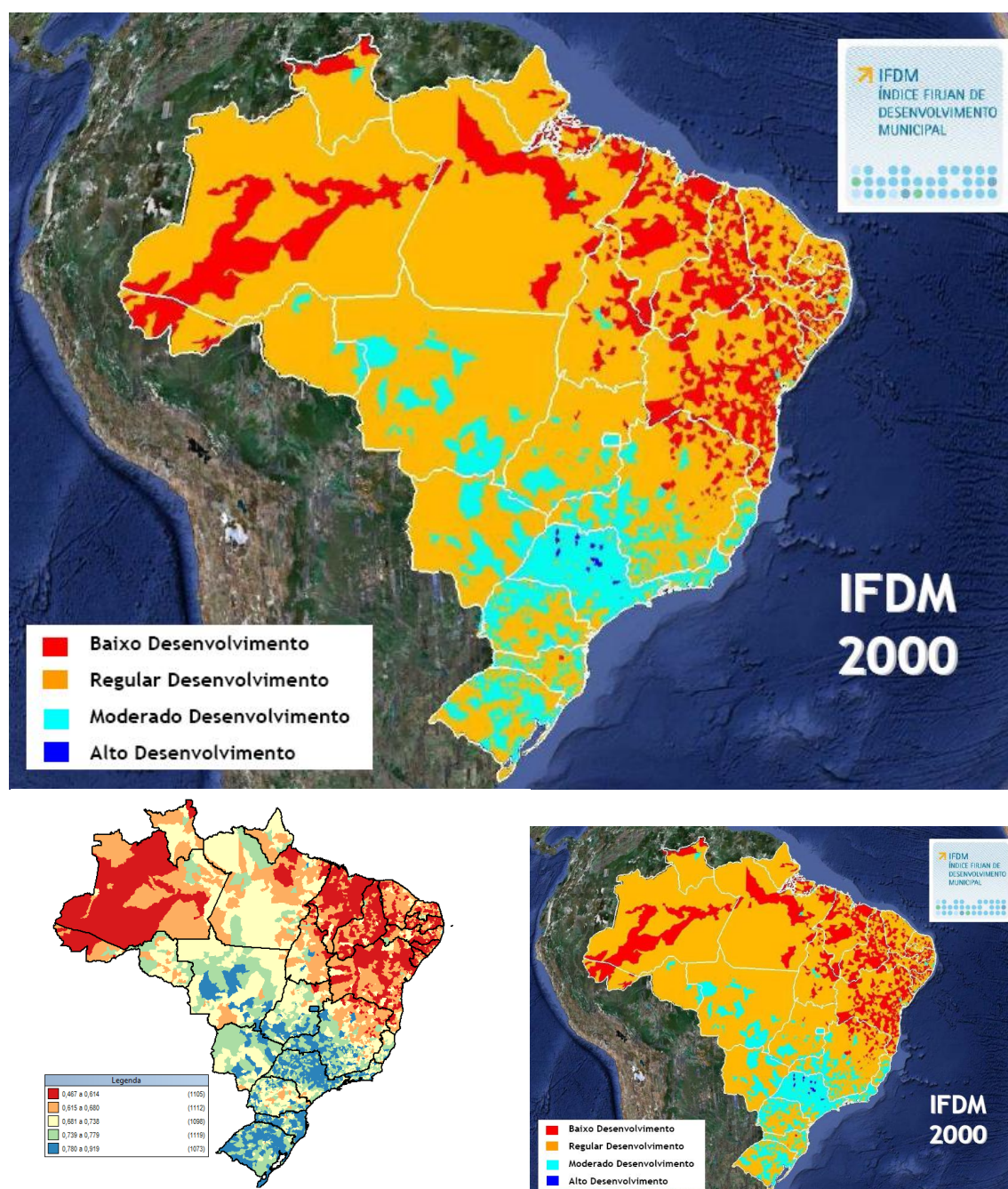
O olhar que recai sobre o recorte municipal para uma verificação de aspectos sobre o desenvolvimento não contém a característica de apontar exclusivamente sobre essas condições em nível das prefeituras locais, mas sim de uma análise de possíveis soluções de melhora do território analisado, por parte das três esferas do governo, dos mais diversos setores empresariais e da sociedade civil, principalmente onde essas se apresentarem organizadas, característica que deveria ser via de regra em sua totalidade.

Os resultados destes indicadores municipais deveriam ser colocados em evidência de comparação com as características sócio-econômicas de cada região analisada, pois as especificidades territoriais e municipais podem contribuir de maneira significativa para uma verificação mais apropriada dos índices obtidos, contando com a idéia de que são as características geográficas, sociais e econômicas que dão origem as políticas de desenvolvimento elaboradas para cada contexto específico. As distintas realidades presentes nos mais diversos municípios brasileiros, não só podem como deveriam fazer parte da análise dos dados.

Pode-se pensar também, que ao menos tão importante quanto utilizar os índices para construir uma posição de ranking, é utilizá-lo na verificação comparativa em relação aos aspectos de mudança ao longo do tempo, observando se há ou não um progresso no período selecionado. Em outras palavras, mais importante do que verificar uma colocação no ranking frente outros municípios, seria verificar uma melhora em um Índice que reflete o grau de desenvolvimento local.

Pode-se observar a figura 2.3 a seguir, com o intuito de fazer uma análise sobre os focos de concentração acerca da classificação do IFDM em comparação ao IDH-M no mesmo período. Assim, se observaria o seguinte:

Figura 2.3
O IFDM e IDH-M 2000 por Unidade da Federação



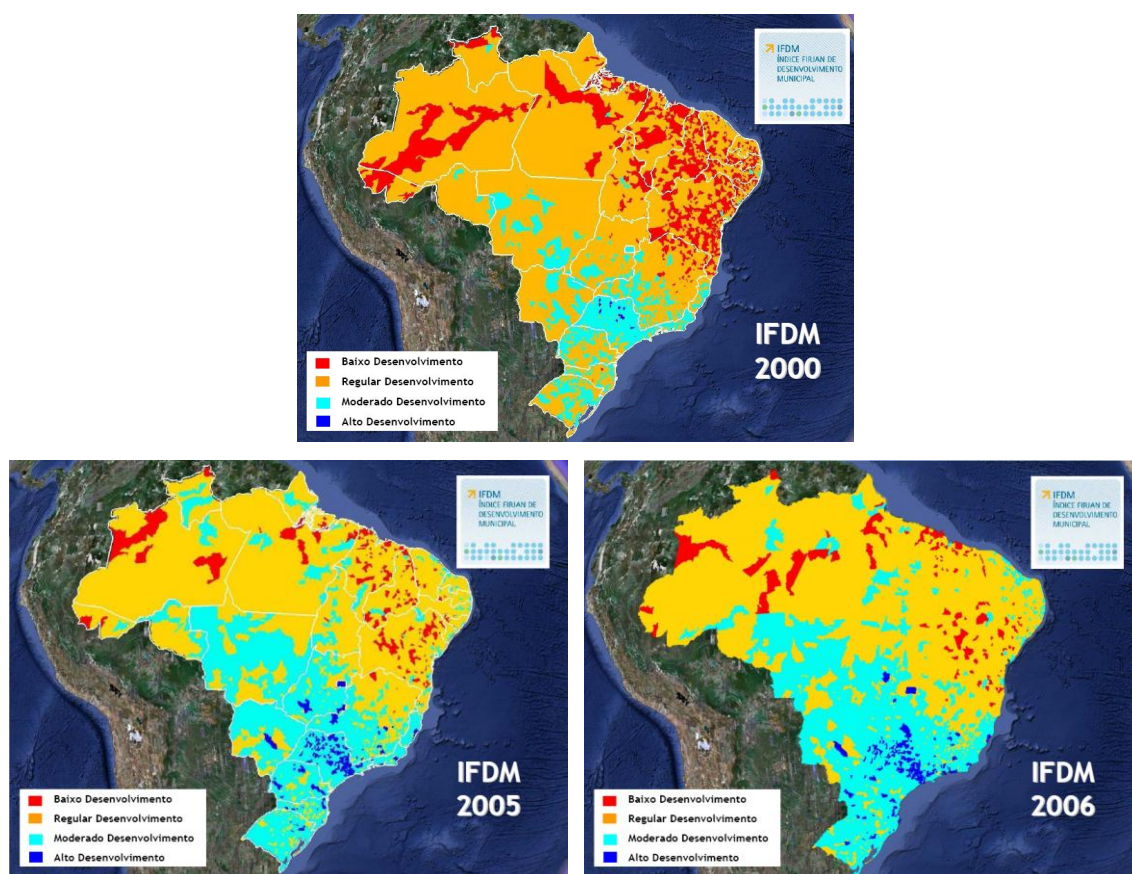
Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano Brasileiro e Sistema Firjan. Elaboração Própria.

A representação gráfica apresentada nos permite em um primeiro momento, fazer algumas comparações entre o IDH-M e o IFDM. No que se refere aos principais focos de baixo desenvolvimento, esses se apresentam, nos dois índices, em sua quase totalidade nos municípios das regiões Norte e Nordeste, se apresentando também, porém em menos grau concentração no Norte do Estado de Minas Gerais para ambos. A maior diferença apresentada

consiste na classificação dos níveis de desenvolvimento, e em destaque para os de alto desenvolvimento. O que aparece no mapa do IDH-M como alto desenvolvimento, aparece no IFDM como desenvolvimento moderado. Pode-se destacar ainda que o IDH-M apresenta cinco padrões de desenvolvimento e o IFDM apenas quatro.

Sobre as vantagens do IFDM sobre o IDH-M, pode-se começar destacando que o IFDM se apresenta anualmente, porém, com uma defasagem de 4 anos, sendo que tem-se disponibilizado resultados para os anos de 2000, 2005 e 2006, mostrando-se como além de um ganho de aferição devido a uma maior seqüência para análise comparativa, um importante instrumento para a gestão pública em sua tomada de decisões em amplo espectro. Colocados em comparação, podemos observar na figura 2.4, o comportamento do IFDM da seguinte forma:

Figura 2.4
O IFDM 2000, 2005 e 2006



Fonte: Sistema Firjan. Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal. Elaboração Própria

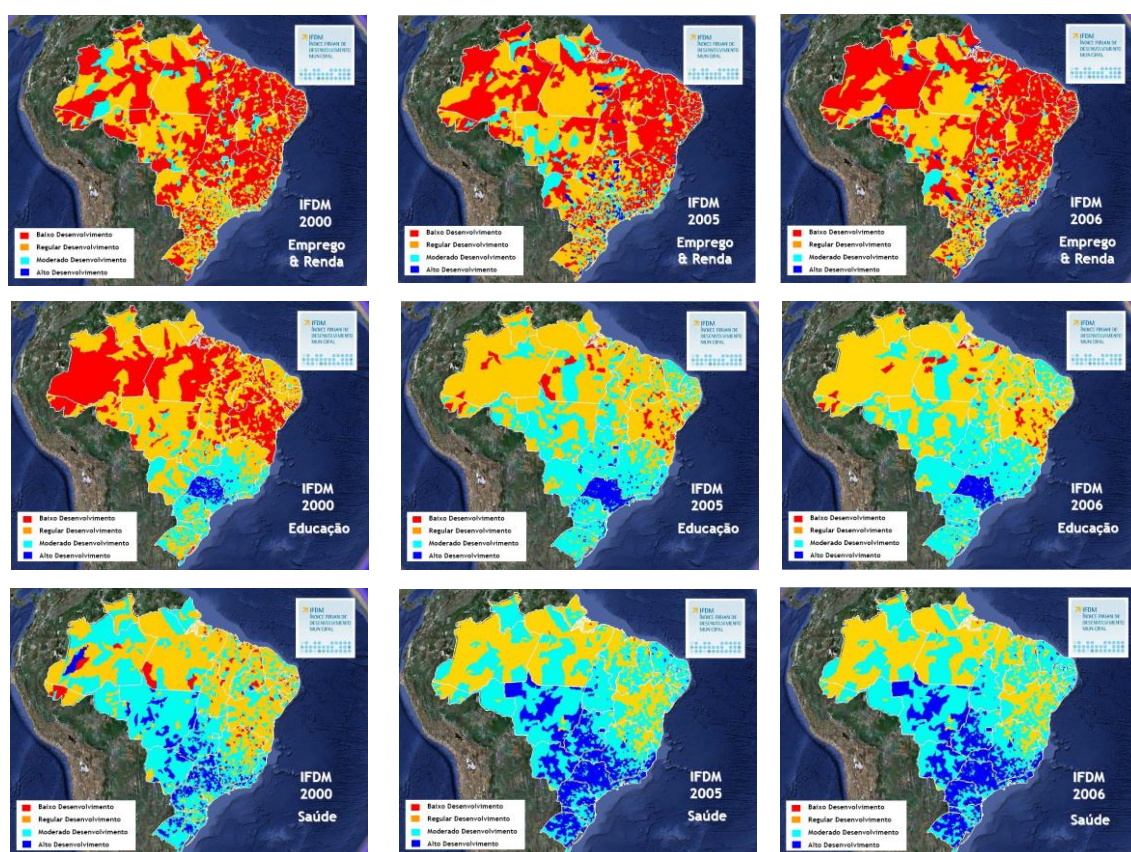
Comparando os IFDMs entre as três séries disponíveis, parece razoável numa avaliação visual, atentar para uma perspectiva otimista em relação ao desenvolvimento municipal. Os pontos de concentração de baixo desenvolvimento, como descrito anteriormente para o ano de 2000, se encontravam em sua quase totalidade no Norte e Nordeste do país, e as poucas avaliações de alto desenvolvimento estavam concentradas na região Sudeste.

Para os anos de 2005 e 2006, se consegue perceber uma diminuição dos municípios com índices de baixo desenvolvimento, porém, estes ainda se mantêm concentrados no Norte e no Nordeste.

Por outro lado, observa-se também um aumento dos municípios classificados com alto desenvolvimento, mas ainda assim, esses se mantêm concentrados na região Sudeste.

Pode-se também, analisar com uma amostra idêntica, de três observações, o comportamento dos sub-índices que compõem o IFDM, como apresentado na figura 2.5 a seguir:

Figura 2.5
Os Sub-Índices do IFDM para 2000, 2005 e 2006



Fonte: Sistema Firjan. Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal. Elaboração Própria.

Observa-se então, um comportamento mais dinâmico principalmente nos sub-índices referentes à educação e saúde. No que se refere à educação, pode-se perceber uma diminuição da concentração de municípios com baixo desenvolvimento, sendo que esses se encontram em sua quase totalidade nas regiões Norte e Nordeste. O maior contingente de municípios que apresentam alto desenvolvimento é observado na região Sudeste, principalmente no Estado de São Paulo. Porém, nas regiões Centro e Sul, nota-se uma queda da condição desenvolvimento regular e uma evolução para desenvolvimento moderado.

Em relação ao sub-índice saúde, o IFDM mostra que os desenvolvimentos considerados baixos nessa área, praticamente deixam de existir, onde esses se destacavam nas regiões Norte e Nordeste. Observa-se, ainda, para 2006, uma perspectiva em que as regiões Centro e Sul, alcançam grande concentração e expansão de municípios com alto desenvolvimento.

Um caso crônico observado no IFDM, é o sub-índice emprego e renda. Além de em um primeiro momento, não se mostrar possível fazer uma análise visual mais apurada, este se espalha de forma acentuada por todo o país, onde a descrição mais próxima que se pode fazer, é que de acordo com as variáveis que compõem esse sub-índice, e contando com uma situação crítica do mercado de trabalho, encontra-se nesse íterim, um possível responsável por retardar a evolução deste sub-índice.

Por fim, e partindo-se do pressuposto que indicadores de desenvolvimento municipal servem, em primeira instância na avaliação do desenvolvimento e, desta forma, apoiar nas medidas governamentais adotadas na direção de adequar, estruturar ou reestruturar políticas públicas, o IFDM, se mostra ao menos uma alternativa possível nesse sentido, contando que pelo material analisado, não se encontra atualmente outro indicador com alcance municipal total e com três anos de observação disponibilizados. Alias, encontraram-se durante essa pesquisa, apenas dois índices de abrangência para todos os municípios brasileiros em termos de desenvolvimento municipal.

O fato de ter-se um IFDM disponível para três anos orienta o presente trabalho ao adotá-lo como o indicador a ser utilizado, cujo objetivo está em verificar o Programa Bolsa Família e a orientação dos recursos alocados pelo Programa.

Em decorrência de o PBF ter sido lançado em 2003, inviabiliza a utilização do IDH-M, uma vez que esse apresentará a sua próxima divulgação apenas ao final deste ano de 2010. Como se tem acesso ao IFDM para 2000, 2005 e 2006, pode-se propor algumas análises de alocação de recursos e verificar, por exemplo, se os recursos têm como destino, em sua maioria, ao menos como se imagina num primeiro momento o mais razoável, os municípios

com baixo índice de desenvolvimento, pois tais políticas públicas têm como duas de suas funções, melhorarem a qualidade e as condições de vida locais.

2.4 Utilizando o IFDM para uma Avaliação geral da Alocação dos Recursos do Programa Bolsa Família em âmbito Nacional

Neste tópico, será feita uma busca de informações mais abrangentes para compreender o panorama nacional referente aos recursos do PBF, buscar-se-á abranger nesta etapa, outros fatores que podem ser explicativos na busca de uma compreensão maior sobre o destino dos recursos aplicados.

Para esse fim, será apresentado a seguir, um *ranking* dos Estados brasileiros, em relação ao Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal (IFDM), relativo ao ano de 2006, cabendo ressaltar que os IFDMs dos Estados são compostos pelas observações feitas acerca do comportamento dos IFDMs de seus municípios. Isso será feito com o intuito de poder fazer uma análise simples em busca de verificar se os Estados com menor Índice de Desenvolvimento são os que apresentam maior representatividade de cidadãos beneficiados pelo PBF. Pode-se observar a posição que ocupa cada Estado em relação ao seu IFDM, como demonstra a seguinte tabela 2.1:

Tabela 2.1
Ranking dos Estados de Acordo com o IFDM

Estados	IFDM	Estados	IFDM	Estados	IFDM
	2006		2006		2006
SP (1)	0,8637	MS (10)	0,6938	AM (19)	0,6101
PR (2)	0,8074	MT (11)	0,6545	AC (20)	0,5993
RJ (3)	0,8035	SE (12)	0,6486	PB (21)	0,5949
SC (4)	0,7915	PE (13)	0,6394	BA (22)	0,5925
MG (5)	0,7911	RN (14)	0,6375	AP (23)	0,5923
RS (6)	0,7521	RO (15)	0,6336	PA (24)	0,5899
ES (7)	0,7517	TO (16)	0,6321	PI (25)	0,5828
DF (8)	0,7382	CE (17)	0,6319	MA (26)	0,5720
GO (9)	0,6961	RR (18)	0,6302	AL (27)	0,5615

Fonte: Disponível no sítio eletrônico
(<http://www.firjan.org.br/data/pages/2C908CE9229431C90122A3B25FA534A2.htm>). Elaboração Própria.

Nesta perspectiva, nota-se que os Estados com os maiores Índices de Desenvolvimento Municipal, são praticamente os que compõem as regiões Sul, Sudeste e Centro Oeste. Sendo assim, as regiões Norte e Nordeste são as que apresentam os menores IFDMs.

Para efeito de comparação com o montante de recursos, temos que, separando as classificações por IFDM em três grupos com nove Estados cada um deles, sendo o primeiro grupo o dos mais desenvolvidos de acordo com o IFDM, o segundo grupo como sendo um grupo de desenvolvimento intermediário e o terceiro grupo representado pelos Estados menos desenvolvidos.

Dos nove primeiros colocados, encontram-se os quatro Estados da região Sudeste, os três Estados da região Sul e dois dos quatro Estados da região Centro Oeste.

No segundo grupo, encontramos liderando em termos do índice de Desenvolvimento, os outros dois Estados do Centro Oeste. Aparecem também nesse grupo intermediário, quatro Estados do Nordeste e três Estados do Norte do país.

No terceiro grupo, o dos menos desenvolvidos, encontram-se quatro Estados da região Norte do Brasil e cinco Estados da região Nordeste.

Tem-se aqui, em um primeiro momento, que os Estados com maior Índice de Desenvolvimento Municipal, são os da região Sul, Sudeste e Centro Oeste, ficando os com os

de desenvolvimento intermediário e de baixo desenvolvimento, as Regiões Norte e Nordeste, de forma bem homogênea, com exceção apenas do MT e MS que se encontram encabeçando a região intermediária.

Assim, até o presente ponto onde se encontra o trabalho, a característica mais notável que dá amostras de uma alocação razoável dos recursos do PBF, tem sua morada nos fatos observados referentes ao Nordeste, principalmente devido a uma constatação simples que se refere ao fato de que mais de 50% dos recursos durante esses cinco anos observados se destinarem para esta região, além de que, os Estados que compõem a região Nordeste apresentam os Índices de Desenvolvimento Municipais mais baixos.

A exposição que será feita na seqüência, pretende proporcionar uma possibilidade de tentar estabelecer mais uma relação em busca da compreensão dos destinos dos recursos do PBF. A relação proposta aqui, se trata de observar os Estados enumerados de acordo com seu nível de desenvolvimento e a população beneficiada em cada Estado.

A elaboração da tabela segue a lógica de enumerar os Estados em ordem decrescente em relação aos seus respectivos IFDM e, ao lado, os Estados classificados de forma crescente em relação ao total da população beneficiada em cada um deles.

Acredita-se aqui que essa comparação, considerando tudo o mais constante, pode dar uma visibilidade acerca de como e para onde estão sendo alocados os recursos do PBF. Assume-se então, que quanto maior o IFDM do Estado, esse provavelmente teria menos beneficiados pelo programa, pois um dos sub-índices do IFDM, como visto no capítulo anterior, refere-se à questão do emprego e da renda. Neste sentido, segue a tabela 2.2, na busca dessa possível relação:

Tabela 2.2

**Comparação entre Estados com maior IFDM e Estados com o menor
Contingente de Beneficiados pelo PBF**

<i>Ranking</i> IFDM 2006	População Beneficiada	<i>Ranking</i> IFDM 2006	População Beneficiada	<i>Ranking</i> IFDM 2006	População Beneficiada
SP (1)	DF (27)	MS (10)	MG (18)	AM (19)	AC (9)
PR (2)	SC (26)	MT (11)	MT (17)	AC (20)	PE (8)
RJ (3)	SP (25)	SE (12)	RO (16)	PB (21)	PB (7)
SC (4)	RS (24)	PE (13)	AP (15)	BA (22)	SE (6)
MG (5)	RJ (23)	RN (14)	AM (14)	AP (23)	CE (5)
RS (6)	PR (22)	RO (15)	RN (13)	PA (24)	RR (4)
ES (7)	ES (21)	TO (16)	PA (12)	PI (25)	PI (3)
DF (8)	GO (20)	CE (17)	TO (11)	MA (26)	AL (2)
GO (9)	MS (19)	RR (18)	BA (10)	AL (27)	MA (1)

Fonte: <http://www.firjan.org.br/data/pages/2C908CE9229431C90122A3B25FA534A2.htm>. Elaboração Própria.

Esleheu-se para representar o IFDM, a classificação do índice para 2006, pois este é o mais próximo do ano para qual foi calculado o percentual de beneficiados por Estado, o qual tem como fonte de elaboração, a população recenseada e estimada segundo o IBGE para o ano de 2007.

Na primeira coluna, temos então nove Estados enumerados de acordo com os maiores IFDMs para 2006, sendo SP o primeiro colocado com o maior Índice de Desenvolvimento Municipal. A lógica serve para a coluna 1, 3 e 5. As colunas 2, 4 e 6 representam os Estados de acordo com a quantidade beneficiada de sua população, só que seguindo a ordem inversa, ou seja, do menor percentual de beneficiados para o maior.

Chegou-se com essa análise, a um resultado interessante. Foram elaboradas três divisões para essa comparação, com nove Estados cada uma delas. Dos nove Estados que apresentam maior IFDM, oito deles fazem parte dos nove Estados com menos percentual da população beneficiada. De outra forma, pode-se dizer que aproximadamente 30% dos Estados com maior IFDM apresentam os menores Índices de Cobertura.

Dos nove Estados com o menor IFDM, cinco deles estão entre os nove Estados que apresentam maior percentual de beneficiados em relação ao total da população, ou seja, 18% dos Estados com menores IFDM apresentam os maiores Índices de Cobertura.

Essa observação pode servir como uma breve amostra de que a representatividade dos recursos em termos de seus montantes e suas respectivas alocações geográficas de acordo com o Índice de Desenvolvimento Municipal, demonstram que em um primeiro momento, aproximadamente 48% dos recursos estão sendo destinados aos Estados menos desenvolvidos. Quase metade dos gastos feitos pelo Governo Federal em relação ao PBF se destina as regiões compostas por municípios com menor grau de desenvolvimento, isso, utilizando apenas o IFDM como objeto explicativo.

Em uma representação por região, é possível demonstrar a classificação em relação ao IFDM que cada um apresenta e sua porcentagem de abrangência sobre o total da população estadual. Pretende-se com isto, avaliar a média da população beneficiada em cada região fazendo uma referencia ao nível de desenvolvimento apresentado em cada uma delas, como observa-se em seguida na tabela 2.3:

Tabela 2.3

Representação por Grandes Regiões da Colocação dos Estados que as compõem em relação ao IFDM e a Representatividade Percentual da População Beneficiada pelo PBF

NORTE									
	RO	TO	RR	AM	AC	AP	PA		
Ranking	15°	16°	18°	19°	20°	23°	24°		
População	22%	29%	32%	28%	30%	26%	29%		
NORDESTE									
	SE	PE	RN	CE	PB	BA	PI	MA	AL
Ranking	12°	13°	14°	17°	21°	22°	25°	26°	27°
População	32%	31%	28%	32%	32%	30%	36%	40%	36%
CENTRO									
OESTE	DF		GO		MS		MT		
Ranking	8°		9°		10°		11°		
População	3%		15%		15%		16%		
SUDESTE									
	SP		RJ		MG		ES		
Ranking	1°		3°		5°		7°		
População	7%		12%		16%		15%		
SUL									
	PR		SC		RS				
Ranking	2°		4°		6°				
População	12%		7%		11%				

Fonte: <http://www.firjan.org.br/data/pages/2C908CE9229431C90122A3B25FA534A2.htm>.
Ministério do Desenvolvimento Social (MDS). Elaboração Própria.

Temos então, mais um apontamento a ser apresentado, o qual diz respeito ao total da população beneficiada em cada região do Brasil, pois este pode dar amostras das discrepâncias entre elas.

Na Região Sul, temos uma média de aproximadamente 10% da população desta região recebendo os benefícios do PBF. Essa região também apresenta os seus três Estados componentes entre os nove Estados com maiores IFDM.

A Região Sudeste, assim como a região Sul, tem aproximadamente na média, 12,5% da população dos quatro Estados que a compõem recebendo benefícios do PBF. Seus quatro Estados também se encontram entre os nove com maior IFDM.

A representatividade de beneficiários do PBF da região Centro Oeste é composta por uma média de aproximadamente 12% da população da região.

No Nordeste, observa-se a maior relação de população beneficiada pelo PBF, tendo uma expressividade bem acima das outras regiões, com uma média de 33% de beneficiários. É válido ressaltar que, como visto anteriormente, essa região se apresenta como representante dos piores Índices de Desenvolvimento Municipais.

No Norte, a porcentagem da população beneficiada é a segunda maior do país, perdendo apenas para a região Nordeste. No Norte, em média 28% da população recebe o benefício do PBF, e também, é junto com o Nordeste, a região com os menores IFDMs.

Suficientemente, ou não, sustenta-se uma razoável colocação que, dentro das condições e limitações deste trabalho, existem alguns indícios de que os recursos atingem, embora com algum viés, as regiões mais afetadas pelo aspecto de serem as menos desenvolvidas conforme o indicador previamente adotado para tal análise.

CAPÍTULO 3

O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA EM MINAS GERAIS: ALCANCE E EFICIÊNCIA

Depois de ter-se passado por um histórico das políticas públicas sociais até chegar-se ao PBF, buscou-se elucidar a importância dos indicadores sociais como ferramenta de avaliação destas políticas e demonstrar aspectos gerais dos montantes alocados e da abrangência nacional do programa.

O terceiro e último capítulo direciona-se na busca de uma avaliação da alocação dos recursos distribuídos pelo PBF em nível Regional e por município, e para tanto, se elegeu o Estado de Minas Gerais para tal análise.

Considerou-se este elemento de verificação importante, porque se acredita que algumas das formas possíveis de verificar a eficiência do referido programa podem ser encontradas na forma como esses recursos são distribuídos, para assim, tentar chegar a um ponto próximo de caracterizar uma possível distribuição eficiente, observando para esse fim, algumas variáveis que foram consideradas importantes neste sentido.

Pretende-se, então, fazer um apontamento detalhado acerca da representatividade dos recursos alocados para o Estado de Minas Gerais, além de elaborar uma classificação do referente Estado, o mapeando de acordo com suas mesorregiões. Tentar-se-á fazer para este Estado, uma análise que tem por objetivo mensurar algumas características proeminentes das condições sociais dos municípios em relação ao montante que cada um recebe do PBF.

Parte-se aqui, de uma hipótese inicial – a qual se trata de imaginar que, uma forma eficiente de avaliar essa alocação de recursos e sua eficácia em destiná-los aos lugares menos desenvolvidos e mais pobres, seria verificando o nível de desenvolvimento municipal, ou seja, O IFDM. Para além, com o IFDM, tentar-se-á observar a possível relação entre este, a quantidade de famílias que são beneficiadas pelo programa, a quantidade de famílias que recebem até no máximo meio salário mínimo por pessoa e os municípios que apresentam os menores PIB *Per Capita*.

Assume-se então a possibilidade de que, se as regiões com menor índice de desenvolvimento municipal e o menor PIB *Per Capita* são aquelas que apresentam uma maior relação entre a quantidade de famílias que são beneficiadas pelo programa frente às famílias com renda de no máximo até meio salário mínimo por pessoa e, ainda, o maior percentual da população total que recebe o benefício. Esta constatação se tornaria no mínimo razoável para acreditar que o PBF aloca adequadamente seus recursos segundo seus critérios de desenvolvimento. Acredita-se também, que se os menores IFDMs coincidirem com os

menores PIB *Per Capita*, estes seriam bons indicadores de que os recursos alocados pelo Governo Federal no âmbito do PBF estariam sendo alocados próximo de uma condição de eficiência.

A referência ao Estado de Minas Gerais para esta análise, consiste dentre outras observações, ao devido fato do Estado apresentar o maior número de municípios (853), além de estar posicionado em segundo lugar dentre as Unidades Federativas em termos do montante destinado pelo Programa. Sendo assim, dentre as diversas Unidades da Federação, é a que nos possibilita a maior amostra.

3.1 O Alcance do Programa Bolsa Família e sua Eficiência em Alocar seus Recursos no Estado de Minas Gerais

Pretende-se neste item, depois de ter feito referência a todos os Estados, mesmo que de forma abrangente, partir em busca de uma análise mais setorial e recortada para a verificação da eficiência do Programa Bolsa Família em alocar seus recursos em regiões menos desenvolvidas.

Isso quer dizer que, a importância da verificação em constatar tal eficiência, pode de certa forma dar um panorama otimista em relação aos passos que são dados dentro do contexto de um Brasil historicamente marcado por políticas públicas ineficazes em dar cabo às questões sociais e de distribuição de renda.

Cabe ainda neste início de tópico, fazer uma consideração, a qual diz respeito sobre o fato de que, onde a lógica do trabalho prevalece, e a educação em sentido amplo não é a melhor possível, a absorção de um contingente consideravelmente gigantesco de pessoas pelo mercado de trabalho, necessitaria de um desenvolvimento econômico expressivo.

Essa referência é feita em virtude da necessidade proeminente, que consiste em, ao menos, imaginar quem poderia dar assistência a esse mar de gente que mal se alimenta com dignidade. O papel de promover políticas de bem estar social que caberia ao Estado, considerando aqui que as políticas de Estado são estruturais e efetivas em detrimento das políticas de governo que tendem a ser conjunturais, acabam tendo como sua maior expressão o Programa Bolsa Família implementado pelo Governo Federal. Porém, e antes de chegar neste estágio de discussão, à qual deixaremos para as considerações finais, passemos a fazer uma análise da alocação dos recursos do PBF em um recorte estadual.

Para este feito, selecionamos o Estado de Minas Gerais para avaliação. A justificativa para tal escolha tem como principais elementos, o fato de Minas Gerais conter a maior amostra de municípios dentre os Estados da Federação, sendo formado por 853 municípios.

Um segundo elemento levado em consideração é o fato de Minas Gerais apresentar-se como o segundo Estado que mais recebe recursos provenientes do Programa Bolsa Família. Aproximadamente 10% dos recursos alocados entre 2004 e 2008 tiveram como destino o Estado de Minas, ficando abaixo apenas da Bahia que nesses cinco anos observados, recebeu cerca de 13% dos recursos.

De início, alguns aspectos serão mencionados, em sentido amplo, como forma de elucidar alguns dados que serão utilizados na busca de tal avaliação. De acordo com o IBGE, a população recenseada e estimada para o Estado de Minas Gerais é de 19,3 milhões de habitantes no ano de 2007.

No que diz respeito ao PIB *Per Capita*, esse apresentou um crescimento constante em relação aos anos de 2004, 2005, 2006 e 2007, respectivamente da seguinte forma: R\$9.335,97; R\$10.013,76; R\$11.024,70 e R\$12.519,40 – o que representa um aumento de 34% no decorrer destes quatro anos. Cabe ressaltar que o aumento do PIB *Per Capita*, não necessariamente representa uma apropriação proporcional deste crescimento por parte da população. Nem mesmo significa em sentido estrito que a desigualdade e a concentração de renda diminuíram, mas, se pode imaginar que devido um aumento no PIB estadual, o qual eleva o PIB *Per Capita*, há um aquecimento da economia – aquecimento este que pode estar gerando mais empregos e, desta forma, também contribuindo para a distribuição regional de renda, pois esta, de alguma forma, tem como um de seus elementos fundamentais – onde prevalece a lógica do trabalho – a expansão do emprego.

É necessária certa cautela ao tratar este tema, pois a diversidade de regiões implica em que a distribuição de renda e o aumento do produto interno bruto não são homogêneos, podendo estar concentrado em uma ou outra região específica.

Sobre o Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal, o qual pode ser observado para os anos de 2000, 2005 e 2006, este apresenta um crescimento constante nos três anos de observação possíveis, respectivamente da seguinte forma: 0,536 – 0,598 – 0,608. O que representa de acordo com os critérios do IFDM, um desenvolvimento regular em 2000 – 2005, se elevando para um desenvolvimento moderado em 2006.

O Índice de Gini para o Estado de Minas Gerais é representado pelo valor de 0,46. Esse Índice varia de 0 a 1e tem sua representação elaborada no conceito de que quanto mais próximo de 1 ele se encontrar, mais concentrada é a renda. Como exemplo podemos dizer que

se Minas Gerais fosse representada por um Índice de Gini correspondente ao valor 1, significaria a grosso modo, dizer que toda a riqueza do Estado estaria nas mãos de uma única pessoa.

Dois outros elementos que serão utilizados na tentativa de verificar uma boa alocação dos recursos do PBF, são de elaboração própria. O primeiro deles foi uma elaboração por município, de um indicador de cobertura do PBF, ou seja, uma relação entre o total da população beneficiada em cada município / total da população deste município.

Pretende-se com isso, ter uma visão local do alcance do programa em nível municipal. Entende-se aqui, que uma sociedade que apresenta mecanismos endógenos de concentração de renda, teria um maior poder explicativo para tal condição, as observações sobre as condições locais e territoriais.

Notou-se então, que a abrangência desta análise, tornou-se inviável devido ao fato de que a real preocupação em construir um indicador de cobertura, não poderia ser condicionado ao montante total da população, e sim, em relação à quantidade de famílias consideradas em linha de pobreza.

Como a dificuldade mostrou-se presente em amplos os sentidos – elaborou-se um segundo indicador de cobertura para todos os municípios de Minas Gerais. Para tanto, tomou-se por base as estimativas do IBGE de acordo com dados da PNAD 2006 – estimativas essas que correspondem à quantidade de famílias em cada município que recebem até no máximo meio salário mínimo por membro desta família.

Com isso, foi elaborada uma relação entre famílias beneficiadas / famílias com renda *per capita* de no máximo meio salário mínimo. Os dados utilizados referentes às famílias beneficiadas têm como base a lista de pagamento de benefícios do PBF do mês de abril de 2010.

Antes do próximo passo, registra-se aqui, que a média de cobertura dos 853 municípios de Minas Gerais, na relação população beneficiada / total da população do município, apresentou que em abril de 2009 - 23,41% da população do Estado recebeu o benefício.

O outro indicador construído, referente à relação famílias beneficiadas / famílias com renda *per capita* de no máximo meio salário mínimo, apresentou que, 52,57% das famílias que se encontram nessa faixa salarial receberam o benefício no mesmo período.

Para poder dar seqüência na busca de uma melhor compreensão e avaliação da alocação dos recursos do PBF em Minas Gerais, serão feitas algumas considerações de como a avaliação será elaborada.

O Estado de Minas será avaliado em termos da repartição proporcional da alocação dos recursos do PBF por regiões, e para tal feito elegeu-se as mesorregiões como recortes geográficos a serem examinados. Esse recorte possibilitará uma melhor compreensão das regiões mais ou menos desenvolvidas de acordo com o IFDM, permitindo assim uma análise menos agregada.

Tem-se em Minas Gerais, uma divisão por mesorregiões e microrregiões. As mesorregiões são doze, e em virtude da amplitude de municípios, optou-se por analisar a alocação dos recursos do PBF por mesorregiões, as quais serão demonstradas logo a seguir, juntamente com a quantidade de municípios que as compõem.

A divisão se apresenta da seguinte forma: Norte de Minas com 89 municípios, Jequitinhonha com 51 municípios, Vale do Mucuri com 23 municípios, Vale do Rio Doce com 102 municípios, Zona da Mata com 142 municípios, Sul/Sudoeste de Minas com 146 municípios, Triângulo Mineiro e Alto do Paranaíba com 66 municípios, Noroeste de Minas com 19 municípios, Central Mineira com 30 municípios, Metropolitana de Belo Horizonte com 105 municípios, Oeste de Minas com 44 municípios e Campo das Vertentes com 36 municípios.

Depois de apresentadas às mesorregiões e a quantidade de municípios que compõem cada uma delas, será apresentado um mapa com tais demarcações territoriais a fim de facilitar uma melhor visualização geográfica de como estas se distribuem, como mostra a figura 3.1:

Figura 3.1
Divisão Geográfica das Mesorregiões de Minas Gerais



Fonte: Dados Básicos: Instituto Brasileiro De Geografia E Estatística (IBGE), Sistema IBGE de Recuperação Automática (SIDRA) (www.sidra.ibge.gov.br)

A análise das mesorregiões será dividida em três sub-itens, contendo quatro mesorregiões cada. A escolha de como será selecionada as regiões de cada item, se dará em virtude da média do IFDM apresentada para os anos de 2000, 2005 e 2006 de cada região.

Sendo assim, primeiramente observaremos as quatro mesorregiões mais desenvolvidas segundo o IFDM, e assim por diante, até que por último, observaremos as quatro regiões menos desenvolvidas de acordo com este mesmo critério. A tabela 3.1 a seguir, nos indicara a sequência da análise.

Tabela 3.1
Classificação das Mesorregiões de acordo com seus IFDMs

Índice Firjan de Desenvolvimento municipal – Média 2000, 2005 e 2006			
Triângulo Mineiro	Sul/Sudoeste de Minas	Oeste de Minas	Campo das Vertentes
0,65	0,63	0,62	0,61
Metropolitana de Belo Horizonte	Central Mineira	Zona da mata	Noroeste de Minas
0,60	0,59	0,58	0,57
Vale do Rio Doce	Jequitinhonha	Norte de Minas	Vale do Mucuri
0,52	0,50	0,49	0,47

Fonte: Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal (IFDM) (www.firjan.org.br)

Conforme constatado na tabela anterior, temos a seguinte classificação:

- 1º Triângulo Mineiro
- 2º Sul/Sudoeste de Minas
- 3º Oeste de Minas
- 4º Campo das Vertentes
- 5º Metropolitana de Belo Horizonte
- 6º Central Mineira
- 7º Zona da mata
- 8º Noroeste de Minas
- 9º Vale do Rio Doce
- 10º Jequitinhonha
- 11º Norte de Minas
- 12º Vale do Mucuri

Desta forma, as três seções que darão seqüência ao capítulo, serão avaliadas na seguinte ordem. A primeira delas, a seção 3.2 buscara avaliar em termos da eficiência de alocação de recursos destinados pelo PBF, as mesorregiões do Triangulo Mineiro, Sul / Sudoeste de Minas, Oeste de Minas e Campo das Vertentes.

Na seção 3.3 serão avaliados dentro do mesmo contexto, a Região Metropolitana de Belo Horizonte, a Central de Minas, a Zona da Mata e o Noroeste de Minas.

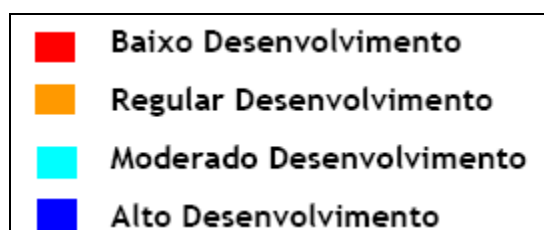
Por fim, na seção 3.4, terceira e última seção deste capítulo, o olhar recairá na mesma linha de investigação sobre as mesorregiões do Vale do Rio Doce, Jequitinhonha, Norte de Minas e Vale do Mucuri.

A seleção da amostra para cada mesorregião se deu da seguinte forma: primeiramente, todos os municípios foram classificados de acordo com a média de seus IFDMs (2000; 2005 e 2006).

Em seguida, selecionou-se os dez municípios com o maior Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal e o dez com menor Índice. Por último, classificaram-se esses 20 municípios selecionados em ordem crescente de suas porcentagens na relação famílias beneficiadas / famílias que recebem até no máximo meio salário mínimo por pessoa. Cabe ressaltar que no caso do Noroeste de Minas, foram possíveis 19 municípios observados, pois esta mesorregião é composta pelos mesmos 19.

Cumpra ainda mencionar, que as cores utilizadas para representar o nível dos IFDMs nas tabelas que serão apresentadas em seguida, seguem o padrão do IFDM para elucidar o nível de desenvolvimento referente a cada valor observado, como mostra a figura 3.2:

Figura 3.2
Representatividade do Grau de Desenvolvimento do IFDM



Fonte: Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal

Depois de feitas as avaliações propostas, o trabalho será encaminhado às considerações finais e as conclusões pertinentes ao que se observou durante o trajeto do trabalho.

3.2. Análise da Alocação dos Recursos do Programa Bolsa Família nas Seguintes Mesorregiões de Minas Gerais: Triângulo Mineiro e Alto Paranaíba, Sul/Sudoeste de Minas, Oeste de Minas e Campo das Vertentes

Serão tratados em cada um dos tópicos seguintes, aspectos sobre variáveis e indicadores que podem contribuir para uma análise que se orienta no sentido de elucidar o destino dos recursos do Programa Bolsa Família.

Essa análise, como já mencionada por diversas vezes, consiste em construir um panorama geral sobre a eficiência da alocação destes recursos, o que, em outras palavras, representa uma busca em avaliar, dentro dos elementos selecionados, se estes recursos estão tendo como destino as regiões e os municípios com os menores índices de desenvolvimento observados.

Ressalta-se aqui, que as tabelas foram elaboradas em relação ao total de municípios de cada mesorregião. Os critérios adotados para o recorte foram feitos de acordo com a seguinte lógica: classificaram-se primeiramente os municípios de acordo com a média de seus IFDMs. Em seguida selecionaram-se os dez com a maior média e os dez com a menor média. Após este feito, classificaram-se novamente os 20 municípios selecionados em ordem crescente de acordo com a relação apresentada total de famílias beneficiadas / total de famílias com renda até no máximo meio salário mínimo por pessoa. Esta escolha foi feita por acreditar-se que se poderia constatar uma melhor alocação dos recursos do PBF caso fosse verificado um maior percentual de famílias atendidas onde os Índices de desenvolvimento municipal fossem menores, dado que o PBF têm como suas condicionalidades, a faixa de renda familiar, a presença escolar e questões referentes à saúde, itens estes que também compõem a formulação do índice de desenvolvimento adotado que é o Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal.

Neste sentido, cumpre ressaltar as limitações oriundas das poucas observações possíveis decorrentes da falta de indicadores com maior periodicidade.

O caminho a ser percorrido agora, busca dar uma luz a nossa pergunta mais importante: Os recursos estão chegando às regiões e aos municípios mais necessitados dentro do Estado de Minas Gerais? – Buscar-se-á então, a partir deste ponto, avaliar tal possibilidade.

3.2.1 Triângulo Mineiro e Alto Paranaíba

O Triângulo Mineiro e o Alto Paranaíba, dentre as mesorregiões do Estado de Minas Gerais, é a que apresenta a maior média no Índice de Desenvolvimento Municipal para os anos observados. Como visto anteriormente o índice selecionado foi o IFDM por apresentar uma maior série histórica para observação e comparação.

Essa mesorregião é composta por 66 municípios, o que representa 7,73% do total de municípios de Minas Gerais e sua população representa 10,85% da população de Minas. O recorte amostral selecionado para analisar eficiência da alocação dos recursos do Programa Bolsa Família na referida região, corresponde a 33,33% dos municípios que compõem a região.

Em relação à concentração de renda, apenas será demonstrado aqui uma média do Índice de Gini, a qual apresentou um valor de 0,38 – lembrando que quanto mais próximo de 1, mais concentrada é a renda, ou seja, a riqueza da região fica em seu maior montante nas mãos de menos cidadãos, enquanto que sendo mais próximo de 0 o valor, mais bem distribuída é a renda.

De acordo com valores coletados no Portal da Transparência do Governo Federal, disponíveis no sítio eletrônico (www.portaltransparencia.gov.br), do total de recursos alocados para o Bolsa Família entre 2004 – 2008 para o Estado de Minas, o Triângulo Mineiro/Alto do Paranaíba recebeu um montante que representa 7,1% do total. O IFDM apresentou uma evolução constante, sendo 0,60 - 0,67 e 0,68 respectivamente para os anos de 2000, 2005 e 2006.

Para dar seqüência a avaliação da eficiência, em relação à alocação dos recursos para o PBF no Triângulo Mineiro/Alto do Paranaíba, será apresentada uma tabela contendo as seguintes informações: a porcentagem da população de cada município que recebe o benefício, calculado com base na folha de pagamento do mês de abril de 2010; a quantidade de famílias que recebem até no máximo meio salário mínimo por pessoa; a quantidade de famílias que receberam o benefício, também de acordo com a folha de pagamento do PBF no mês de abril de 2010; a porcentagem da população que recebeu o benefício nesse período em relação a quantidade de famílias com renda de até no máximo meio salário mínimo por pessoa; os IFDMs para os anos de 2000, 2005 e 2006; a médias dessas três observações do IFDM para cada município apresentado e a média do PIB *per capita* para cada municípios referente aos anos 2004, 2005, 2006 e 2007, assim como se pode observar na tabela 3.2:

Tabela 3.2

Alguns Indicadores sobre o Triângulo Mineiro/Alto Paranaíba

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)
Uberlândia (2)	5%	50.204	10.028	20%	0,76	0,83	0,83	0,81		17.103,04
Uberaba (2)	5%	23.032	4.827	21%	0,67	0,79	0,81	0,75		16.077,39
Pratinha	10%	563	124	22%	0,52	0,61	0,62	0,58		11.038,69
Araguari	11%	13.248	4.150	31%	0,63	0,80	0,75	0,73		14.679,68
Canápolis	11%	1.411	479	34%	0,72	0,69	0,77	0,72		25.917,84
São Francisco de Sales	16%	790	289	37%	0,51	0,63	0,58	0,57		11.394,02
Araxá	10%	8.178	3.048	37%	0,69	0,79	0,73	0,74		16.182,87
Monte Alegre Minas	15%	2.653	996	38%	0,52	0,60	0,63	0,58		11.641,64
Cachoeira Dourada	10%	252	102	40%	0,74	0,68	0,69	0,70		12.222,57
Frutal	14%	6.432	2.605	41%	0,63	0,76	0,72	0,70		10.388,88
Tapira	12%	397	163	41%	0,71	0,71	0,70	0,71		50.145,81
Romaria	16%	449	210	47%	0,49	0,64	0,61	0,58		18.272,45
Guimarânia	21%	1.056	497	47%	0,54	0,58	0,61	0,58		6.885,23
São Gotardo	20%	4.140	2.034	49%	0,70	0,70	0,71	0,70		8.732,75
Pirajuba	16%	372	206	55%	0,68	0,77	0,76	0,74		35.261,24
Serra do Salitre	22%	1.408	825	59%	0,53	0,62	0,59	0,58		12.618,51
Douradoquara	23%	340	200	59%	0,52	0,56	0,61	0,56		7.144,89
Tupaciguara	21%	3.233	1.909	59%	0,46	0,65	0,64	0,59		9.293,78
Santa Rosa da Serra	27%	534	326	61%	0,54	0,58	0,56	0,56		7.712,11
Gurinhata	23%	982	620	63%	0,52	0,60	0,58	0,57		10.394,81

*(1) Municípios - *(2) População Beneficiada - *(3) Famílias com renda de até no máximo meio salário mínimo por pessoa - *(4) Famílias Beneficiadas em abril de 2010 - *(5) Percentual de famílias que receberam o Benefício em abril de 2010 em relação ao total de famílias com renda de até meio salário mínimo por pessoa - *(6) IFDM 2000 *(7) IFDM 2005 - *(8) IFDM 2006 - *(9) Média IFDM 2000,2005 e 2006 - *(10) Média do PIB *Per Capita* entre 2004 – 2007. ■ Baixo Desenvolvimento; ■ Regular Desenvolvimento; ■ Moderado Desenvolvimento; ■ Alto Desenvolvimento

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Ministério do desenvolvimento Social. Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal. Fundação João Pinheiro. Elaboração Própria.

Como descrito anteriormente, a tabela acima esta classificada em ordem crescente de acordo com relação estabelecida entre as famílias que recebem o benefício do PBF e as que se encontram em situação de receberem até no máximo meio salário mínimo por pessoa.

A justificativa para tal classificação reside na hipótese de que os municípios com mais famílias sobrevivendo nestas condições salariais, são municípios com maior necessidade de atenção frente aos programas de distribuição direta de renda, e mais, acredita-se também que onde há maior incidência deste grupo de famílias, o desenvolvimento municipal tende a ser menor, pois acredita-se ainda, que com um alto índice de desenvolvimento, mais empregos poderiam ser gerados absorvendo parte dos membros destas famílias que não auferem renda mensalmente.

A geração de emprego, em algum nível de abstração está ligada a condição de desenvolvimento, e com maior desenvolvimento, mais emprego e mais distribuição de renda. Pois como mencionado, a geração de emprego tem, entre outras funções sociais, a de distribuir renda.

Sobre os dados coletados, podemos fazer os seguintes apontamentos. Dentre os vinte municípios selecionados, sendo os dez que apresentam a maior média no IFDM e os dez com a menor média, temos que, dos dez municípios com maior relação família beneficiada / famílias com renda até meio salário mínimo por pessoa, uma representação percentual de 50% de famílias beneficiadas. Nesse mesmo contexto, a média do PIB *Per Capita* para 2004, 2005, 2006 e 2007 nessa categoria foi de R\$17.685,05.

Não obstante, tem-se um valor correspondente a uma média de 18% da população total que recebe o benefício, lembrando que esses valores são em função de médias feitas de acordo com a amostra selecionada.

Do lado oposto, podem ser elaboradas as seguintes observações. Dentre os vinte municípios selecionados, os dez municípios com menor percentual de famílias beneficiadas pelo PBF, correspondem a 25% de famílias que recebem o benefício. Nesse mesmo contexto, a média do PIB *Per Capita* corresponde a um valor de R\$14.664,66 e, nessa mesma linha, tem-se um valor correspondente a uma média de 7% da população total que recebe o benefício.

A exposição do gráfico, com os IFDMs marcados de acordo com a cor que representam seus níveis de desenvolvimento, facilita a visualização e compreensão da proposta sobre uma possível eficiência na alocação dos recursos do PBF.

Pode-se observar visualmente, que a maior porcentagem de famílias beneficiadas em relação às famílias com renda de até meio salário mínimo por pessoa, assim como a maior porcentagem de beneficiados em relação ao total da população, corresponde em grande escala aos municípios com menor Índice de Desenvolvimento Municipal.

Assim como os municípios com maior percentual de cobertura por famílias apresentam em sua maioria um menor Índice de Desenvolvimento Municipal, esses também têm uma maior representatividade do total da população que é beneficiada pelo PBF e, ainda, apresentam um menor PIB *Per Capita* em relação ao grupo de municípios com Maior Índice de Desenvolvimento Municipal que, por sua vez, apresentam um menor indicador de cobertura, tanto em relação às famílias, como em relação ao total da população beneficiada.

3.2.2 Sul/Sudoeste de Minas

Analisaremos neste tópico, a mesorregião Sul/Sudoeste de Minas em busca de avaliar se há eficiência nas alocações efetivadas pelo PBF. Essa mesorregião apresenta a segunda maior média no Índice de Desenvolvimento Municipal (IFDM) para os anos observados dentre as 12 mesorregiões que se apresentam no Estado de Minas Gerais.

É composta por 146 municípios, representando 17,11% do total dos 853 municípios de Minas Gerais. Sua população de acordo com a o recenseamento e estimativa do IBGE para o ano de 2007 é composta por 2.346.077 habitantes, correspondendo a 12, 17% da população total de Minas, e apresenta um valor médio para o Índice de Gini de 0,39.

O total de recursos destinados pelo PBF para esta localidade, corresponde a um valor de R\$361.437.800,50. Este montante corresponde a 9,1% do total de recursos do PBF destinados a Minas Gerais.

Como critério adotado para todos os recortes amostrais de cada região, temos 20 municípios representando o Sul/Sudoeste de Minas, o que corresponde a 13,7% dos municípios dessa mesorregião.

Em seguida, serão apresentados mais dados para dar continuidade na análise, como mostra a tabela 3.3:

Tabela 3.3

Alguns Indicadores sobre o Sul/Sudoeste de Minas

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)
Varginha	4%	9.765	1.192	12%	0,69	0,82	0,84	0,78		18.570,54
Pouso Alegre	6%	11.035	2.256	20%	0,72	0,81	0,80	0,78		13.955,85
Poços de Caldas	6%	12.506	2.591	21%	0,73	0,83	0,80	0,79		17.520,32
Extrema	7%	2.241	572	26%	0,70	0,79	0,81	0,77		41.413,05
Aiuruoca	12%	1.058	271	26%	0,53	0,56	0,58	0,56		6.251,58
Andradas	11%	4.780	1.252	26%	0,71	0,73	0,77	0,74		8.580,95
Seritinga	12%	260	72	28%	0,49	0,48	0,50	0,49		5.593,90
Guaxupé	11%	4.919	1.676	34%	0,69	0,75	0,79	0,74		14.158,73
São Sebastião Paraíso	13%	7.311	2.493	34%	0,62	0,78	0,78	0,73		10.109,19
Bocaina de Minas	19%	1.023	357	35%	0,50	0,54	0,52	0,52		3.512,50
Passa-Vinte	16%	372	147	40%	0,35	0,60	0,56	0,50		4.433,08
Itajubá	11%	7.605	3.257	43%	0,73	0,81	0,81	0,78		10.946,92
Carvalhos	19%	878	383	44%	0,52	0,55	0,55	0,54		4.088,82
Santa Rita do Sapucaí	13%	3.309	1.444	44%	0,71	0,78	0,74	0,74		15.372,93
São José da Barra	12%	568	262	46%	0,69	0,77	0,74	0,73		45.265,89
São Bento Abade	21%	602	297	49%	0,45	0,57	0,58	0,54		6.603,50
Bom Repouso	24%	1.792	923	52%	0,51	0,54	0,59	0,55		3.782,49
Senador Amaral	28%	846	476	56%	0,52	0,54	0,60	0,55		5.113,79
Liberdade	24%	903	559	62%	0,55	0,53	0,55	0,54		5.287,64
Marmelópolis	29%	551	378	69%	0,49	0,54	0,55	0,53		3.943,47

*(1) Municípios - *(2) População Beneficiada - *(3) Famílias com renda de até no máximo meio salário mínimo por pessoa - *(4) Famílias Beneficiadas em abril de 2010 - *(5) Percentual de famílias que receberam o Benefício em abril de 2010 em relação ao total de famílias com renda de até meio salário mínimo por pessoa - *(6) IFDM 2000 *(7) IFDM 2005 - *(8) IFDM 2006 - *(9) Média IFDM 2000,2005 e 2006 - *(10) Média do PIB *Per Capita* entre 2004 – 2007. ■ Baixo Desenvolvimento; ■ Regular Desenvolvimento; ■ Moderado Desenvolvimento; ■ Alto Desenvolvimento

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Ministério do desenvolvimento Social. Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal. Fundação João Pinheiro. Elaboração Própria.

No caso do Sul/Sudoeste de Minas, o comportamento do Índice Firjan de Desenvolvimento municipal, referentes a todos os municípios da região, apresentou na média, o seguinte comportamento: 0,59 para o ano de 2000, 064 para o ano de 2005 e 0,65 para o ano de 2006. Há então nesse caso, um aumento crescente do IFDM.

A relação famílias beneficiadas/total de famílias com renda até no máximo meio salário mínimo, entre as 10 com maior expressividade, apresentaram uma média de 46% de famílias beneficiadas neste contexto.

Já a relação população beneficiada/total da população, demonstrou que 14% da população total recebem recursos do Programa Bolsa Família.

A média do PIB *Per Capita* para esse grupo, o qual corresponde aos dez municípios da amostra com maior cobertura das famílias, foi de R\$10.483,85.

Os outros dez municípios, que representam a menor relação famílias beneficiadas/total de famílias com renda de no máximo meio salário mínimo por pessoa, apresentam uma média percentual de cobertura referente a 23%, sendo que a representatividade percentual das pessoas beneficiadas em relação ao total de famílias mostra que 7% do total dessa população recebem o benefício do PBF. O PIB *Per Capita* nesse mesmo grupo é de R\$13.966,66.

Percebe-se então a seguinte relação, na maioria das observações, onde o IFDM é mais alto, o PIB *Per Capita* é maior e há um menor percentual da população total e um menor percentual de famílias beneficiadas pelo PBF.

Por outro lado, onde o IFDM é mais baixo, o PIB *Per Capita* é menor e há um maior percentual da população total e um maior percentual de famílias beneficiadas pelo PBF.

3.2.3 Oeste de Minas

A mesorregião Oeste de Minas ocupa o terceiro lugar em relação ao Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal. É composta por 44 municípios, o que representa 5,16% dos 853 municípios que compõem o Estado de Minas Gerais.

Esses 44 municípios possuem uma população de 918.398 habitantes, o que corresponde a 6,8% do total da população de Minas Gerais.

Em relação ao Programa Bolsa Família, a mesorregião Oeste de Minas recebeu entre os anos de 2004 - 2008 um montante no valor de R\$271.035.031,00, o que corresponde a 6,8% do total dos recursos destinados ao referente Estado. A média do Índice de Gini para esses 44 municípios apresentou um valor de 0,39.

A amostra de 20 municípios para análise corresponde a 45,45% do total dos municípios que formam a região Oeste de Minas. Em seguida, se dará sequência a observação de alguns dados, como apresenta a tabela 3.4:

Tabela 3.4
Alguns Indicadores sobre o Oeste de Minas

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)
Nova Serrana	9%	7.557	1.703	23%	0,65	0,69	0,70	0,68		8.577,63
Itaúna	8%	8.653	1.994	23%	0,67	0,75	0,75	0,72		12.283,47
Divinópolis (2)	7%	18.694	4.477	24%	0,66	0,79	0,80	0,75		11.120,47
Cláudio	11%	3.547	859	24%	0,60	0,70	0,73	0,67		7.201,14
BambuÍ	11%	3.215	854	27%	0,66	0,70	0,69	0,68		7.848,49
Arcos	10%	4.294	1.161	27%	0,63	0,73	0,73	0,70		10.252,50
Itapeçerica	12%	3.022	843	28%	0,62	0,69	0,70	0,67		6.180,23
TapiraÍ	13%	294	83	28%	0,44	0,51	0,53	0,49		13.536,86
Formiga	11%	8.418	2.591	31%	0,62	0,74	0,74	0,70		7.643,61
Aguanil	15%	684	230	34%	0,60	0,59	0,59	0,59		5.975,44
Piracema	17%	1.039	404	39%	0,54	0,62	0,63	0,60		6.025,07
Vargem Bonita	21%	408	165	40%	0,55	0,63	0,57	0,58		8.274,73
Candeias	19%	2.719	1.121	41%	0,52	0,54	0,59	0,55		6.122,40
Perdões	15%	2.406	999	42%	0,65	0,66	0,69	0,66		8.792,85
Ibituruna	23%	440	219	50%	0,57	0,56	0,61	0,58		6.729,16
Camacho	21%	507	254	50%	0,47	0,56	0,59	0,54		9.494,61
Iguatama	18%	964	545	57%	0,66	0,70	0,70	0,69		16.366,60
Santana do Jacaré	27%	777	471	61%	0,51	0,62	0,57	0,57		5.328,11
São Francisco de Paula	27%	1.009	630	62%	0,51	0,59	0,65	0,58		6.675,64
Cana Verde	25%	930	595	64%	0,55	0,58	0,62	0,58		5.332,50

*(1) Municípios - *(2) População Beneficiada - *(3) FamÍlias com renda de até no máximo meio salário mínimo por pessoa - *(4) FamÍlias Beneficiadas em abril de 2010 - *(5) Percentual de famÍlias que receberam o Benefício em abril de 2010 em relação ao total de famÍlias com renda de até meio salário mínimo por pessoa - *(6) IFDM 2000 *(7) IFDM 2005 - *(8) IFDM 2006 - *(9) Média IFDM 2000,2005 e 2006 - *(10) Média do PIB *Per Capita* entre 2004 – 2007. ■ Baixo Desenvolvimento; ■ Regular Desenvolvimento; ■ Moderado Desenvolvimento; ■ Alto Desenvolvimento

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Ministério do desenvolvimento Social. Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal. Fundação João Pinheiro. Elaboração Própria.

Para o Oeste de Minas, o comportamento do Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal, apresentou na média para todos os municípios da mesorregião, os seguintes valores: 0,58 para o ano de 2000 – 0,64 para o ano de 2005 – 0,65 para o ano de 2006. Desta

forma, novamente constata-se uma evolução em relação ao IFDM, agora para o Oeste de Minas.

Em relação aos municípios com maior porcentagem de famílias beneficiadas em contexto já exaustivamente descrito, os quais são os dez últimos apresentados na tabela, estes apresentam uma média de 48% de famílias beneficiadas. Em relação ao total da população beneficiada, temos um percentual médio 19% de beneficiários em relação ao total dos municípios selecionados. A média do PIB *Per Capita* para esses 10 municípios com maior percentual de famílias beneficiadas é de R\$7.914,17.

Para os dez municípios com menor percentual de famílias beneficiadas temos que, na média, dentre as famílias com renda de até no Máximo meio salário mínimo por pessoa, 25,34% destas são beneficiadas. Nesse mesmo contexto 8,5% da população dentro deste recorte amostral recebem o benefício. Neste íterim, o PIB *Per Capita* apresenta uma para os mesmos anos, de 2004 a 2007, o valor de R\$9.061,98.

Tem-se que, novamente, onde o percentual de famílias beneficiadas é maior, o total da população beneficiada também é maior e o PIB *Per Capita* menor.

3.2.4 Campo das Vertentes

Entre as doze mesorregiões do Estado de Minas Gerais, Campo das Vertentes ocupa a quarta melhor colocação em relação ao Índice de Desenvolvimento Municipal. Essa mesorregião é composta por 36 municípios, o que em relação ao total de 853 municípios que formam Minas Gerais, representa 4,22% do total.

O Campo das Vertentes apresentam um total de 537.952 habitantes, que postos em comparação ao Estado de Minas, representam 2,8% da população do Estado.

O montante dos recursos alocados pelo Programa Bolsa Família nessa mesorregião é equivalente a uma soma de R\$103.373.720,50. Esses valores destinados pelo PBF ao Campo das Vertentes equivalem a 2,6% do total dos recursos que o programa destina ao Estado de Minas Gerais. O Índice de Gini para essa localidade apresenta-se num patamar de 0,41.

O recorte amostral de 20 municípios para avaliar algumas características referentes a alocação dos recursos do Programa Bolsa Família na região Campo das Vertentes, equivalem a 55,55% do total de municípios que formam a região. Para dar continuidade a análise dos dados, segue a tabela 3.5:

Tabela 3.5

Alguns Indicadores sobre o Campo das Vertentes

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)
Prados	8%	1.316	212	16%	0,49	0,60	0,59	0,56		4.847,40
Dores de Campos	11%	1.290	357	28%	0,60	0,66	0,66	0,64		7.288,45
Lagoa Dourada	15%	1.783	515	29%	0,50	0,57	0,58	0,55		5.196,36
Carrancas	13%	598	178	30%	0,56	0,60	0,60	0,59		8.413,43
Ritópolis	17%	961	308	32%	0,48	0,54	0,59	0,54		4.655,45
Ribeirão Vermelho	12%	467	161	34%	0,68	0,63	0,67	0,66		6.500,47
Lavras	11%	9.013	3.269	36%	0,65	0,79	0,78	0,74		9.895,08
Santa Cruz de Minas	17%	1.212	467	39%	0,49	0,61	0,60	0,57		3.249,74
São João del Rei	14%	9.679	3.974	41%	0,57	0,70	0,67	0,65		7.871,79
Conceição Barra Minas	20%	730	303	42%	0,56	0,55	0,54	0,55		4.662,13
Luminárias	20%	903	397	44%	0,56	0,57	0,60	0,58		5.591,06
Caranaíba	22%	595	265	45%	0,54	0,55	0,53	0,54		3.468,54
Barbacena	15%	13.739	6.598	48%	0,71	0,82	0,78	0,77		8.519,09
Ijaci	18%	676	339	50%	0,62	0,68	0,71	0,67		23.405,75
Barroso	19%	2.524	1.316	52%	0,62	0,68	0,69	0,66		8.009,27
Nazareno	27%	1.243	743	60%	0,64	0,68	0,62	0,65		8.985,84
Senhora dos Remédios	28%	1.843	1.104	60%	0,52	0,61	0,59	0,57		3.210,73
Desterro do Melo	27%	604	372	62%	0,53	0,61	0,55	0,56		4.439,51
Ressaquinha	21%	629	396	63%	0,59	0,67	0,65	0,63		11.218,67
Sta. Bárbara do Tugúrio	29%	819	524	64%	0,61	0,66	0,64	0,64		4.248,43

*(1) Municípios - *(2) População Beneficiada - *(3) Famílias com renda de até no máximo meio salário mínimo por pessoa - *(4) Famílias Beneficiadas em abril de 2010 - *(5) Percentual de famílias que receberam o Benefício em abril de 2010 em relação ao total de famílias com renda de até meio salário mínimo por pessoa - *(6) IFDM 2000 *(7) IFDM 2005 - *(8) IFDM 2006 - *(9) Média IFDM 2000,2005 e 2006 - *(10) Média do PIB *Per Capita* entre 2004 – 2007. ■ Baixo Desenvolvimento; ■ Regular Desenvolvimento; ■ Moderado Desenvolvimento; ■ Alto Desenvolvimento

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Ministério do desenvolvimento Social. Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal. Fundação João Pinheiro. Elaboração Própria.

Continuando na mesma sequência de análise, o Campo das Vertentes apresenta uma média em relação ao Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal de 0,58 para o ano de 2000, 0,62 para o ano de 2005 e 0,62 para o ano de 2006.

Os dez municípios do recorte amostral com maior percentual de cobertura na relação famílias beneficiadas/total de famílias com renda de até no máximo meio salário mínimo por pessoa, apresentou uma média de 51,13% de cobertura, enquanto a relação população beneficiada/total da população demonstrou que 17,78% dos habitantes destes municípios são beneficiados pelo PBF. A média do PIB *Per Capita* nesta categoria foi de R\$8.109,69.

Dos dez municípios com menor percentual de famílias beneficiadas, demonstraram uma média de 36% de famílias atendidas pelo PBF e 12,6% do total da população recebendo o benefício. O PIB *Per Capita* nesse grupo apresentou um valor médio de R\$6.258,03.

O caso do Campo das Vertentes fugiu dos padrões analisados até então, pois, tinha-se que, onde o percentual da população e das famílias beneficiadas observava-se maior, o PIB *Per Capita* e o Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal se mostravam menor.

Neste caso, ocorreu exatamente o contrário, pois onde a abrangência de contemplados pelo PBF foi observada maior, o PIB *Per Capita* e o IFDM também se mostraram mais elevados, assim como, onde a abrangência de contemplados pelo PBF foi observada menor, pode-se observar na tabela que os IFDMs se mostraram mais elevados, assim como a média do PIB *Per Capita*.

Sustentando a hipótese de que onde o Índice de Desenvolvimento Municipal é maior, a quantidade de beneficiados pelo PBF e o PIB *Per Capita* tenderia a ser menor, guardaremos este caso para elaborá-lo de forma abrangente mais a frente, caso esse acontecimento se mostre com maior frequência dentre as doze análises que serão elaboradas.

3.3 Análise da Alocação dos Recursos do Programa Bolsa Família nas Seguintes Mesorregiões de Minas Gerais: Metropolitana de Belo Horizonte, Central Mineira, Zona da Mata e Noroeste de Minas

3.3.1 Metropolitana de Belo Horizonte

A mesorregião Metropolitana de Belo Horizonte é composta por 105 municípios, o que representa 12,3% do total de 853 municípios que compõem o Estado de Minas Gerais e ocupa a quinta posição no ranking referente aos IFDMs do Estado. A população total da região Metropolitana de Belo Horizonte é de 6.259.573 habitantes, o que representa 32,47% da população total de Minas.

Os recursos destinados pelo Programa Bolsa Família para a mesorregião Metropolitana de Belo Horizonte, corresponde a um valor de R\$922.933.602,00, o que

representa 23,16% do total dos recursos destinados ao Estado. A média do Índice de Gini calculada para todos os municípios que a compõem é representado pelo valor de 0,39.

Os 20 municípios que formam o recorte amostral selecionado para analisar a mesorregião, correspondem a 19% do total de municípios da mesma. A tabela 3.6, que aparece em seguida, possibilitará continuar com a avaliação proposta.

Tabela 3.6

Alguns Indicadores sobre a Mesorregião Metropolitana de Belo Horizonte

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)
Nova Lima	7%	6.139	1.627	27%	0,78	0,84	0,85	0,82		24.708,81
Itabira	9%	9.440	2.935	31%	0,59	0,84	0,85	0,76		22.431,19
Ouro Branco	7%	2.225	719	32%	0,77	0,79	0,84	0,80		48.341,40
Congonhas	12%	5.164	1.766	34%	0,61	0,77	0,82	0,73		11.261,33
São S. do Rio Preto	22%	342	127	37%	0,47	0,53	0,51	0,51		4.057,77
Sete Lagoas (2)	10%	18.316	7.488	41%	0,68	0,77	0,77	0,74		14.334,71
Contagem (2)	10%	50.645	20.714	41%	0,69	0,80	0,82	0,77		17.530,25
Belo Horizonte (2)	9%	158.179	67.663	43%	0,73	0,80	0,84	0,79		13.294,61
Casa Grande	20%	319	142	45%	0,41	0,51	0,57	0,50		4.852,24
Itaverava	27%	1.033	495	48%	0,43	0,51	0,54	0,50		3.028,25
Morro do Pilar	27%	643	310	48%	0,41	0,53	0,53	0,49		3.426,68
Matozinhos	18%	4.062	2.017	50%	0,74	0,81	0,82	0,79		11.244,74
Betim (2)	11%	33.069	16.468	50%	0,64	0,79	0,81	0,75		42.581,53
Brumadinho	16%	3.455	1.801	52%	0,68	0,76	0,80	0,75		17.284,42
Santana de Pirapama	27%	1.433	886	62%	0,46	0,52	0,51	0,50		4.613,84
Rio Vermelho	33%	2.293	1.427	62%	0,48	0,49	0,51	0,49		2.889,38
Serra Azul de Minas	37%	633	454	72%	0,43	0,52	0,52	0,49		2.702,40
Santo Ant. do Itambé	35%	618	458	74%	0,44	0,41	0,53	0,46		3.073,19
Alvorada de Minas	43%	572	426	74%	0,39	0,46	0,47	0,44		3.861,91
Congonhas do Norte	40%	952	711	75%	0,47	0,46	0,51	0,48		2.767,46

*(1) Municípios - *(2) População Beneficiada - *(3) Famílias com renda de até no máximo meio salário mínimo por pessoa - *(4) Famílias Beneficiadas em abril de 2010 - *(5) Percentual de famílias que receberam o Benefício em abril de 2010 em relação ao total de famílias com renda de até meio salário mínimo por pessoa - *(6) IFDM 2000 *(7) IFDM 2005 - *(8) IFDM 2006 - *(9) Média IFDM 2000,2005 e 2006 - *(10) Média do PIB *Per Capita* entre 2004 – 2007. ■ Baixo Desenvolvimento; ■ Regular Desenvolvimento; ■ Moderado Desenvolvimento; ■ Alto Desenvolvimento

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Ministério do desenvolvimento Social. Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal. Fundação João Pinheiro. Elaboração Própria.

A média do Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal para todos os municípios da região Metropolitana de Belo Horizonte, se apresenta da seguinte forma: 0,56 para o ano de 2000, 0,62 para o ano de 2005 e 0,64 para o ano de 2006.

Dos dez municípios com maior quantidade de famílias beneficiadas, a média percentual apresentou um valor de 52,29% de cobertura em relação às famílias com renda de até no máximo meio salário mínimo por pessoa. Nessa mesma categoria, observou-se um percentual de 14% da população total que recebe o benefício. O PIB *Per Capita* apresentou um valor médio de R\$9.444,55.

No lado oposto, os dez municípios com menos porcentagem de famílias e população beneficiadas, apresentaram respectivamente uma média percentual de 41,17% e 9%. O PIB *Per Capita* neste contexto apresentou um valor médio de R\$16.384,06.

Portanto, volta-se a sustentar a hipótese adotada que se refere que quanto mais desenvolvido o município, menor o percentual de famílias e cidadão beneficiados, e ainda, maiores os PIB *Per Capita*.

Visualmente nas tabelas, de acordo com os grifos nos IFDMs, onde o vermelho representa baixo desenvolvimento, o amarelo desenvolvimento regular, o azul claro desenvolvimento moderado e o azul escuro alto desenvolvimento, pode-se fazer até uma análise visual de que onde se encontram os maiores percentuais de famílias beneficiadas, o Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal tende a ser menor.

3.3.2 Central Mineira

A mesorregião Central Mineira ocupa o sexto lugar em relação ao Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal. É composta por 30 municípios, o que representa 3,5% dos 853 municípios que compõem o Estado de Minas Gerais.

Esses 30 municípios possuem uma população de 397.475 habitantes, o que corresponde a 2,06% do total da população de Minas Gerais.

Em relação ao Programa Bolsa Família, a mesorregião da Central Mineira recebeu entre os anos de 2004 - 2008 um montante no valor de R\$84.644.710,00, o que representa a 2,12% do total dos recursos destinados ao referente Estado. A média do Índice de Gini para esses 44 municípios apresentou um valor de 0,39.

A amostra de 20 municípios para análise corresponde a 66,66% do total dos municípios que formam a região da Central Mineira. Em seguida, se dará sequência à observação de alguns dados, como apresenta a tabela 3.7:

Tabela 3.7

Alguns Indicadores sobre a Central Mineira

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)
Araújos	5%	1.037	106	10%	0,59	0,68	0,69	0,65		6.286,02
Serra da Saudade	14%	141	41	29%	0,50	0,55	0,63	0,56		8.627,59
Japaraíba	13%	478	160	33%	0,60	0,64	0,66	0,63		8.900,05
Martinho Campos	16%	1.845	648	35%	0,52	0,71	0,64	0,62		7.963,62
Bom Despacho	13%	4.902	1.777	36%	0,59	0,73	0,73	0,68		9.464,04
Quartel Geral	20%	591	220	37%	0,49	0,60	0,59	0,56		7.967,84
Lagoa da Prata	13%	5.414	2.054	38%	0,67	0,73	0,81	0,74		10.554,01
Presidente Juscelino	22%	747	298	40%	0,46	0,54	0,54	0,51		5.042,35
Abaeté	17%	3.271	1.325	41%	0,56	0,65	0,65	0,62		7.242,72
Luz	17%	2.288	1.040	45%	0,56	0,67	0,67	0,63		9.748,99
Curvelo	19%	9.793	4.536	46%	0,61	0,71	0,71	0,68		6.096,67
Cedro do Abaeté	24%	233	110	47%	0,62	0,68	0,62	0,64		5.677,57
Buenópolis	27%	1.721	867	50%	0,54	0,55	0,55	0,55		3.998,66
Três Marias	16%	2.686	1.365	51%	0,63	0,71	0,69	0,68		33.144,38
Joaquim Felício	29%	688	407	59%	0,52	0,57	0,59	0,56		4.918,92
Felixlândia	28%	2.274	1.366	60%	0,56	0,58	0,56	0,57		5.418,56
Dores do Indaiá	24%	2.038	1.270	62%	0,53	0,58	0,57	0,56		6.420,48
Corinto	27%	3.313	2.093	63%	0,51	0,61	0,52	0,55		4.731,74
Santo Hipólito	33%	632	421	67%	0,50	0,55	0,58	0,54		6.815,84
Monjolos	33%	383	270	70%	0,55	0,49	0,58	0,54		5.660,41

*(1) Municípios - *(2) População Beneficiada - *(3) Famílias com renda de até no máximo meio salário mínimo por pessoa - *(4) Famílias Beneficiadas em abril de 2010 - *(5) Percentual de famílias que receberam o Benefício em abril de 2010 em relação ao total de famílias com renda de até meio salário mínimo por pessoa - *(6) IFDM 2000 *(7) IFDM 2005 - *(8) IFDM 2006 - *(9) Média IFDM 2000,2005 e 2006 - *(10) Média do PIB *Per Capita* entre 2004 – 2007. ■ Baixo Desenvolvimento; ■ Regular Desenvolvimento; ■ Moderado Desenvolvimento; ■ Alto Desenvolvimento

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Ministério do desenvolvimento Social. Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal. Fundação João Pinheiro. Elaboração Própria.

Dentro do contexto da Central Mineira, o comportamento do Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal, apresentou na média para todos os municípios da mesorregião, os seguintes valores: 0,55 para o ano de 2000 – 0,61 para o ano de 2005 – 0,62 para o ano de

2006. Desta forma, novamente constata-se uma evolução em relação ao IFDM, agora para a Central Mineira.

Em relação aos municípios com maior porcentagem de famílias beneficiadas em contexto já anteriormente descrito, os quais são os dez últimos apresentados na tabela, estes apresentam uma média de 53,47% de famílias beneficiadas. Em relação ao total da população beneficiada, temos um percentual médio 21,85% de beneficiários em relação ao total dos municípios selecionados. A média do PIB *Per Capita* para esses 10 municípios com maior percentual de famílias beneficiadas é de R\$8.288,32.

Para os dez municípios com menor percentual de famílias beneficiadas temos que, na média, dentre as famílias com renda de até no Máximo meio salário mínimo por pessoa, 37% destas são beneficiadas. Nesse mesmo contexto 14,22% da população dentro deste recorte amostral recebem o benefício. Neste ínterim, o PIB *Per Capita* apresenta para os mesmos anos, de 2004 a 2007, um valor médio de R\$8.179,72.

3.3.3 Zona da mata

Essa mesorregião, a Zona da Mata, apresenta-se em sétima colocada em relação a média do Índice de Desenvolvimento Municipal (IFDM) para os anos observados dentre as 12 mesorregiões que se apresentam no Estado de Minas Gerais.

É composta por 142 municípios, representando 16,64% do total dos 853 municípios de Minas Gerais. Sua população de acordo com a o recenseamento e estimativa do IBGE para o ano de 2007 é composta por 2.126.597 habitantes, correspondendo a 11,03% da população total de Minas. Apresenta também, um valor médio para o Índice de Gini que corresponde a 0,39.

O total de recursos destinados pelo PBF para a Zona da Mata corresponde a um valor de R\$443.068.300,50. Este montante corresponde a 11,12% do total de recursos do PBF destinados a Minas Gerais.

Como critério adotado para todos os recortes amostrais de cada região, temos 20 municípios que representam a Zona da Mata, o que corresponde a 14,08% dos municípios dessa mesorregião.

Em seguida, serão apresentados mais dados para dar continuidade na análise, como mostra a tabela 3.8:

Tabela 3.8
Alguns Indicadores sobre a Zona da mata

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)
Ubá	12%	10.992	3.547	32%	0,65	0,76	0,75	0,72		7.733,34
Manhuaçu	15%	8.793	3.161	36%	0,57	0,74	0,75	0,69		10.454,01
Juiz de Fora (2)	8%	36.776	13.718	37%	0,67	0,80	0,82	0,76		11.045,55
Astolfo Dutra	15%	1.609	616	38%	0,69	0,65	0,68	0,67		7.882,19
Caiana	20%	744	320	43%	0,43	0,55	0,52	0,50		4.695,38
Viçosa	14%	7.597	3.350	44%	0,60	0,73	0,71	0,68		6.068,08
Muriaé	16%	11.938	5.377	45%	0,60	0,76	0,78	0,72		6.845,01
Visconde Rio Branco	18%	4.584	2.127	46%	0,59	0,71	0,71	0,67		10.396,00
Amparo do Serra	24%	901	446	50%	0,49	0,52	0,54	0,52		3.458,09
Luisburgo	24%	1.049	525	50%	0,36	0,54	0,58	0,49		6.005,84
Reduto	24%	1.044	526	50%	0,47	0,53	0,55	0,52		6.289,33
Ponte Nova	17%	6.550	3.310	51%	0,60	0,70	0,70	0,67		8.727,98
Maripá de Minas	22%	443	228	51%	0,63	0,66	0,71	0,67		4.906,06
Santos Dumont	18%	5.462	2.875	53%	0,66	0,67	0,69	0,67		8.429,28
Jequeri	26%	2.318	1.233	53%	0,48	0,52	0,55	0,51		4.096,06
Araponga	29%	1.431	816	57%	0,48	0,48	0,51	0,49		3.560,20
Santa Cruz Escalvado	28%	888	520	59%	0,51	0,48	0,55	0,51		5.289,85
Sericita	31%	1.227	789	64%	0,44	0,47	0,46	0,46		4.076,67
Cipotânea	34%	1.245	890	71%	0,44	0,54	0,50	0,49		3.009,54
Pedra Bonita	37%	1.158	839	72%	0,37	0,53	0,54	0,48		4.228,94

*(1) Municípios - *(2) População Beneficiada - *(3) Famílias com renda de até no máximo meio salário mínimo por pessoa - *(4) Famílias Beneficiadas em abril de 2010 - *(5) Percentual de famílias que receberam o Benefício em abril de 2010 em relação ao total de famílias com renda de até meio salário mínimo por pessoa - *(6) IFDM 2000 *(7) IFDM 2005 - *(8) IFDM 2006 - *(9) Média IFDM 2000,2005 e 2006 - *(10) Média do PIB *Per Capita* entre 2004 – 2007. ■ Baixo Desenvolvimento; ■ Regular Desenvolvimento; ■ Moderado Desenvolvimento; ■ Alto Desenvolvimento

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Ministério do desenvolvimento Social. Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal. Fundação João Pinheiro. Elaboração Própria.

No caso específico dessa mesorregião, o comportamento do Índice de Desenvolvimento Municipal, referentes a todos os municípios da região, apresentou na média, o seguinte comportamento: 0,54 para o ano de 2000, 060 para o ano de 2005 e 0,61 para o ano de 2006.

A relação famílias beneficiadas/total de famílias com renda até no Máximo meio salário mínimo, entre as 10 com maior expressividade, apresentaram uma média de 55,25% de famílias beneficiadas neste contexto.

Já a relação população beneficiada/total da população, demonstrou que 21,43% da população total recebem recursos do Programa Bolsa Família.

A média do PIB *Per Capita* para esse grupo, o qual corresponde aos dez municípios da amostra com maior cobertura das famílias, foi de R\$5.261,39.

Os outros dez municípios, que representam a menor relação famílias beneficiadas/total de famílias com renda de no máximo meio salário mínimo por pessoa, apresentam uma média percentual de cobertura referente a 39,05%, sendo que a representatividade percentual das pessoas beneficiadas em relação ao total de famílias mostra que 11,11% do total dessa população recebem o benefício do PBF. O PIB *Per Capita* nesse mesmo grupo é de R\$7.458,35.

Percebe-se então, novamente, a seguinte relação. Na maioria das observações, onde o IFDM é mais alto, o PIB *Per Capita* é maior e há um menor percentual da população total e um menor percentual de famílias beneficiadas pelo PBF.

Por outro lado, onde o IFDM é mais baixo, o PIB *Per Capita* é menor e há um maior percentual da população total e um maior percentual de famílias beneficiadas pelo Programa Bolsa Família.

3.3.4 Noroeste de Minas

Entre as doze mesorregiões do Estado de Minas Gerais, o Noroeste de Minas ocupa a oitava colocação em relação ao Índice de Desenvolvimento Municipal. Essa mesorregião é composta por 19 municípios, o que em relação ao total de 853 municípios que formam Minas Gerais, representa 2,23% do total.

O Noroeste de Minas apresenta um total de 350.489 habitantes, que postos em comparação ao Estado de Minas, representam 1,81% da população do Estado.

O montante dos recursos alocados pelo Programa Bolsa Família nessa mesorregião é equivalente a uma soma de R\$90.281.365. Esses valores destinados pelo PBF ao Noroeste de Minas equivalem a 2,26% do total dos recursos que o programa destina ao Estado de Minas Gerais. O Índice de Gini para essa localidade apresenta-se num patamar de 0,38.

O recorte amostral, nesse caso em específico, não houve, pois o Noroeste de Minas é composto apenas de 19 municípios, portanto, temos uma amostra de 100% da região. Para dar continuidade a análise dos dados, segue a tabela 3.9:

Tabela 3.9
Alguns Indicadores sobre o Noroeste de Minas

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)
Unaí	12%	9.775	3.195	33%	0,67	0,66	0,64	0,66		11.306,27
Paracatu	17%	10.239	4.169	41%	0,60	0,67	0,64	0,63		9.450,60
Lagamar	17%	1.283	544	42%	0,61	0,62	0,65	0,63		7.611,43
João Pinheiro	21%	6.143	2.815	46%	0,52	0,58	0,60	0,57		8.209,26
São Gonçalo do Abaeté	23%	960	475	49%	0,50	0,63	0,61	0,58		11.322,16
Cabeceira Grande	25%	1.051	533	51%	0,41	0,59	0,56	0,52		14.811,38
Vazante	20%	2.655	1.421	54%	0,67	0,73	0,69	0,70		10.853,95
Presidente Olegário	24%	3.041	1.651	54%	0,55	0,70	0,69	0,65		9.368,04
Guarda-Mor	22%	944	516	55%	0,53	0,59	0,58	0,57		15.700,84
Dom Bosco	30%	687	391	57%	0,48	0,55	0,48	0,50		6.599,95
Varjão de Minas	26%	925	556	60%	0,60	0,60	0,61	0,60		12.265,83
Lagoa Grande	29%	1.486	932	63%	0,58	0,55	0,58	0,57		7.979,41
Bonfinópolis de Minas	28%	962	612	64%	0,48	0,56	0,57	0,53		10.518,31
Brasilândia de Minas	30%	1.833	1.199	65%	0,45	0,63	0,55	0,54		9.579,22
Burititis	31%	3.318	2.228	67%	0,51	0,56	0,55	0,54		10.190,37
Natalândia	33%	629	423	67%	0,55	0,56	0,53	0,55		4.418,68
Arinos	36%	3.044	2.126	70%	0,48	0,54	0,54	0,52		4.797,63
Formoso	38%	1.129	806	71%	0,50	0,46	0,48	0,48		10.859,61
Uruana de Minas	38%	545	408	75%	0,57	0,59	0,59	0,59		7.797,93

*(1) Municípios - *(2) População Beneficiada - *(3) Famílias com renda de até no máximo meio salário mínimo por pessoa - *(4) Famílias Beneficiadas em abril de 2010 - *(5) Percentual de famílias que receberam o Benefício em abril de 2010 em relação ao total de famílias com renda de até meio salário mínimo por pessoa - *(6) IFDM 2000 *(7) IFDM 2005 - *(8) IFDM 2006 - *(9) Média IFDM 2000,2005 e 2006 - *(10) Média do PIB *Per Capita* entre 2004 – 2007. ■ Baixo Desenvolvimento; ■ Regular Desenvolvimento; ■ Moderado Desenvolvimento; ■ Alto Desenvolvimento

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Ministério do desenvolvimento Social. Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal. Fundação João Pinheiro. Elaboração Própria.

No que diz respeito à mesorregião do Noroeste de Minas, o Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal apresentou uma média para todos os municípios que a compõem, os seguintes valores: 0,54 para o ano de 2000 – 0,60 para o ano de 2005 – 0,59 para o ano de 2006.

Em relação aos municípios com maior porcentagem de famílias beneficiadas de acordo com descrição já mencionada anteriormente, os dez últimos apresentados da tabela apresentam uma média de 66,49% de famílias beneficiadas em relação ao total de famílias com renda de até no máximo meio salário mínimo por pessoa. Referente ao total da população beneficiada se tem um percentual médio 32% de beneficiários em relação ao total de habitantes do Noroeste de Minas. A média do PIB *Per Capita* para esses 10 municípios com maior percentual de famílias beneficiadas é de R\$8.500,69.

Para os municípios com menor percentual de famílias beneficiadas temos que, na média, dentre as famílias com renda de até no Máximo meio salário mínimo por pessoa, 42,71% destas são beneficiadas. Nesse mesmo contexto 17,63% da população dentro desta mesorregião também são contempladas pelo PBF. Neste íterim, o PIB *Per Capita* apresenta para os mesmos anos, de 2004 a 2007, um valor médio de R\$10.523,39.

3.4 Análise da Alocação dos Recursos do Programa Bolsa Família nas Seguintes Mesorregiões de Minas Gerais: Vale do Rio Doce, Jequitinhonha, Norte de Minas e Vale do Mucuri

3.4.1 Vale do Rio Doce

O Vale do Rio Doce é composto por 103 municípios, o que representa 12,07% do total de 853 municípios que compõem o Estado de Minas Gerais. O Vale do Rio Doce ocupa a nona posição no ranking referente aos IFDMs do Estado. A população total desta mesorregião, ou seja, do Vale do Rio Doce, corresponde a 1.591.392 habitantes, o que representa 8,25% da população total de Minas.

Os recursos destinados pelo Programa Bolsa Família para a mesorregião do Vale do Rio Doce correspondem a um valor de R\$431.039.177,50, o que representa 10,82% do total dos recursos destinados ao Estado. A média do Índice de Gini calculada para todos os municípios que a compõem é de 0,39.

Os 20 municípios que formam o recorte amostral selecionado para analisar a mesorregião, correspondem a 10,82% do total de municípios da mesma. Em seguida, a tabela 3.10 possibilitará continuar com a avaliação proposta.

Tabela 3.10
Alguns Indicadores sobre o Vale do Rio Doce

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)
Coronel Fabriciano	16%	13.043	5.667	43%	0,58	0,67	0,68	0,64		4.906,57
Guanhães	21%	4.373	1.953	45%	0,54	0,62	0,63	0,60		6.021,44
Timóteo	11%	6.018	2.857	47%	0,63	0,75	0,70	0,69		25.704,92
Ipatinga	11%	18.714	9.612	51%	0,59	0,81	0,78	0,73		20.928,03
Joanésia	24%	930	491	53%	0,60	0,57	0,60	0,59		5.641,78
Caratinga	21%	11.124	5.972	54%	0,58	0,71	0,71	0,66		6.390,84
Governador Valadares	16%	24.568	13.896	57%	0,56	0,74	0,74	0,68		8.352,80
São João Manteninha	28%	926	541	58%	0,53	0,66	0,66	0,62		4.464,03
Belo Oriente	21%	2.630	1.537	58%	0,51	0,64	0,64	0,59		21.808,06
Itueta	27%	918	552	60%	0,56	0,62	0,60	0,59		6.376,41
Pescador	31%	657	404	61%	0,32	0,46	0,41	0,40		4.825,91
São Geraldo Piedade	32%	795	516	65%	0,38	0,49	0,50	0,45		3.580,82
José Raydan	32%	649	464	71%	0,37	0,41	0,50	0,43		4.065,25
Marilac	36%	739	533	72%	0,30	0,47	0,49	0,42		4.030,10
São Seb. do Maranhão	33%	1.728	1.248	72%	0,36	0,39	0,47	0,41		2.545,67
Jampruca	38%	890	646	73%	0,39	0,49	0,47	0,45		3.855,40
Cantagalo	34%	666	495	74%	0,34	0,41	0,43	0,39		3.450,93
São José da Safira	40%	680	509	75%	0,37	0,50	0,48	0,45		2.945,23
Coluna	38%	1.560	1.196	77%	0,38	0,49	0,47	0,44		3.068,12
Frei Lagonegro	39%	585	474	81%	0,42	0,46	0,49	0,46		3.040,67

*(1) Municípios - *(2) População Beneficiada - *(3) Famílias com renda de até no máximo meio salário mínimo por pessoa - *(4) Famílias Beneficiadas em abril de 2010 - *(5) Percentual de famílias que receberam o Benefício em abril de 2010 em relação ao total de famílias com renda de até meio salário mínimo por pessoa - *(6) IFDM 2000 *(7) IFDM 2005 - *(8) IFDM 2006 - *(9) Média IFDM 2000,2005 e 2006 - *(10) Média do PIB *Per Capita* entre 2004 – 2007. ■ Baixo Desenvolvimento; ■ Regular Desenvolvimento; ■ Moderado Desenvolvimento; ■ Alto Desenvolvimento

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Ministério do desenvolvimento Social. Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal. Fundação João Pinheiro. Elaboração Própria.

Observa-se que para o Vale do Rio Doce, o comportamento do Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal, apresentou na média para todos os municípios da mesorregião, os seguintes valores: 0,47 para o ano de 2000 – 0,54 para o ano de 2005 – 0,55 para o ano de 2006.

Em relação aos municípios com maior porcentagem de famílias beneficiadas, estes apresentam uma média de 72,46% de famílias beneficiadas dentro da relação famílias beneficiadas/famílias com renda até no máximo meio salário mínimo por pessoa. Sobre o total da população beneficiada, observamos um percentual médio 35,13% de beneficiários em relação ao total dos municípios selecionados. A média do PIB *Per Capita* para esses 10 municípios com maior percentual de famílias beneficiadas é de R\$3.540,81.

Para os dez municípios com menor percentual de famílias beneficiadas temos que, na média, dentre as famílias com renda de até no Máximo meio salário mínimo por pessoa, 51,74% destas são beneficiadas. Nesse mesmo contexto 15,07% da população dentro deste recorte amostral recebem o benefício. Por fim, o PIB *Per Capita* apresenta para os mesmos anos dentro desta categoria, um valor médio de R\$10.059,49.

3.4.2 Jequitinhonha

Entre as doze mesorregiões do Estado de Minas Gerais, a do Jequitinhonha ocupa a décima colocação em relação ao Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal. Seguindo a lógica seqüencial dos apontamentos feitos acerca de cada região, será dada continuidade nessas três últimas mesorregiões da mesma forma.

Essa mesorregião é composta por 51 municípios, o que em relação ao total de 853 municípios que formam Minas Gerais, representa 5,98% do total.

A região do Jequitinhonha apresenta um total de 694.888 habitantes, que postos em comparação ao total dos habitantes do Estado de Minas Gerais, representam 3,60% da população total do Estado.

O montante dos recursos alocados pelo Programa Bolsa Família nessa mesorregião é equivalente a uma soma de R\$332.569.434,00. Esses valores destinados pelo PBF para a mesorregião do Jequitinhonha equivalem a 8,34% do total dos recursos que o programa destina ao Estado de Minas Gerais. O Índice de Gini para essa localidade apresenta-se num patamar de 0,42.

O recorte amostral de 20 municípios para avaliar características referentes a alocação dos recursos do Programa Bolsa Família na região do Jequitinhonha, equivalem a 39,21% do

total de municípios que formam a região. Para dar continuidade a avaliação dos dados, segue a tabela 3.11:

Tabela 3.11
Alguns Indicadores sobre o Jequitinhonha

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)
Palmópolis	24%	1.402	645	46%	0,31	0,39	0,45	0,38		2.303,62
Gouveia	22%	1.721	876	51%	0,50	0,62	0,60	0,57		4.772,71
Carbonita	28%	1.880	994	53%	0,53	0,58	0,64	0,58		3.646,39
Couto de Mag. de Minas	27%	731	409	56%	0,59	0,61	0,57	0,59		4.261,69
Itaobim	30%	3.589	2.165	60%	0,40	0,48	0,49	0,46		4.562,15
Turmalina	28%	2.739	1.735	63%	0,50	0,59	0,60	0,56		3.672,27
Virgem da Lapa	32%	2.717	1.739	64%	0,52	0,54	0,57	0,54		2.844,79
Diamantina	25%	6.153	3.952	64%	0,58	0,67	0,65	0,63		4.567,32
São Gonçalo do Rio Preto	33%	563	380	67%	0,49	0,60	0,62	0,57		3.622,75
Leme do Prado	33%	849	583	69%	0,57	0,52	0,58	0,55		2.788,03
Almenara	29%	6.118	4.363	71%	0,41	0,48	0,50	0,46		3.790,04
Presidente Kubitschek	37%	489	350	72%	0,55	0,58	0,59	0,57		3.006,31
Araçuaí	33%	5.929	4.248	72%	0,56	0,54	0,59	0,56		3.311,68
Rubim	34%	1.745	1.267	73%	0,35	0,51	0,53	0,46		3.807,43
Divisópolis	38%	1.583	1.196	76%	0,41	0,49	0,46	0,45		3.839,13
Novo Cruzeiro	41%	5.399	4.126	76%	0,37	0,48	0,51	0,45		2.524,12
Ponto dos Volantes	41%	1.921	1.477	77%	0,29	0,42	0,49	0,40		2.617,29
Jacinto	35%	2.431	1.875	77%	0,37	0,44	0,46	0,43		3.375,85
Chapada do Norte	39%	2.569	2.014	78%	0,43	0,44	0,48	0,45		2.195,81
Angelândia	40%	1.183	934	79%	0,31	0,47	0,45	0,41		3.912,53

*(1) Municípios - *(2) População Beneficiada - *(3) Famílias com renda de até no máximo meio salário mínimo por pessoa - *(4) Famílias Beneficiadas em abril de 2010 - *(5) Percentual de famílias que receberam o Benefício em abril de 2010 em relação ao total de famílias com renda de até meio salário mínimo por pessoa - *(6) IFDM 2000 *(7) IFDM 2005 - *(8) IFDM 2006 - *(9) Média IFDM 2000,2005 e 2006 - *(10) Média do PIB *Per Capita* entre 2004 – 2007. ■ Baixo Desenvolvimento; ■ Regular Desenvolvimento; ■ Moderado Desenvolvimento; ■ Alto Desenvolvimento

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Ministério do desenvolvimento Social. Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal. Fundação João Pinheiro. Elaboração Própria.

A mesorregião do Jequitinhonha apresenta um comportamento médio referente ao Índice Firjan de Desenvolvimento municipal para todos os municípios da região, os seguintes valores: 0,46 para o ano de 2000, 051 para o ano de 2005 e 0,53 para o ano de 2006.

A relação famílias beneficiadas/total de famílias com renda até no Máximo meio salário mínimo, entre as 10 com maior expressividade nesse sentido, apresentaram uma média de 74,40% de famílias beneficiadas neste contexto.

Já a relação população beneficiada/total da população, apresentou que 35,40% da população total recebem recursos do Programa Bolsa Família.

A média do PIB *Per Capita* para esse grupo, o qual corresponde aos dez municípios da amostra com maior cobertura das famílias, foi de R\$3.238,02.

Os outros dez municípios, que representam a menor relação famílias beneficiadas/total de famílias com renda de no máximo meio salário mínimo por pessoa, apresentam uma média percentual de cobertura referente a 60,32%, sendo que a representatividade percentual das pessoas beneficiadas em relação ao total de famílias mostra que 27,53% do total dessa população recebem o benefício do PBF, e, o PIB *Per Capita* nesse mesmo grupo é de R\$3.704,17.

3.4.3 Norte de Minas

A mesorregião correspondente ao Norte de Minas é a décima primeira e penúltima colocada no *ranking* que tem como critério a classificação referente ao valor apresentado pelo Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal.

O Norte de Minas é composto por um total de 89 municípios, sendo assim, possui uma expressividade de 10,43% na composição dos 853 municípios que compõem o Estado de Minas Gerais.

A população total dessa mesorregião é representada por um montante de 1.581.867 habitantes, dado esse que se comparado com o total da população de Minas Gerais, corresponderia a 8,2% do total da população de Minas.

Em relação ao total dos recursos destinados pelo Programa Bolsa Família para o Norte de Minas, entre 2004 e 2008, como demonstrados de forma equivalente para todas as mesorregiões anteriores, esses representam um valor de R\$632.836.650,00. Em uma relação com o total de recursos destinados ao Estado de Minas Gerais neste mesmo período, isso representaria que o Norte de Minas recebeu 15,88% dos recursos no referente período. A média do Índice de Gini, referente a todos os municípios da região, apresentou um valor de

0,41. O recorte amostral de 20 municípios para representar a referida mesorregião, corresponde a 22,47% dos 89 que a compõem. A seguir, a tabela 3.12 possibilitará maiores avaliações.

Tabela 3.12
Alguns Indicadores sobre o Norte de Minas

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)
Montezuma	29%	1.284	670	52%	0,36	0,47	0,49	0,44		2.660,76
Montalvânia	30%	2.802	1.575	56%	0,31	0,48	0,52	0,44		2.934,49
Salinas	25%	5.860	3.463	59%	0,48	0,57	0,61	0,55		4.381,45
Montes Claros (2)	17%	34.283	20.427	60%	0,65	0,77	0,76	0,72		7.861,22
Pirapora	21%	6.284	3.842	61%	0,56	0,60	0,64	0,60		13.762,53
Várzea da Palma	23%	4.698	2.919	62%	0,51	0,69	0,71	0,64		14.648,97
Patis	35%	972	624	64%	0,48	0,57	0,60	0,55		3.047,81
Santa Cruz de Salinas	36%	1.052	690	66%	0,38	0,45	0,42	0,42		2.697,98
Bocaiúva	28%	6.477	4.335	67%	0,51	0,59	0,60	0,57		5.924,69
Matias Cardoso	37%	1.679	1.155	69%	0,31	0,47	0,48	0,42		5.887,76
Mirabela	37%	2.282	1.741	76%	0,50	0,63	0,65	0,59		2.897,03
Verdelândia	43%	1.409	1.092	78%	0,34	0,49	0,47	0,43		5.328,39
Icaraí de Minas	38%	1.713	1.329	78%	0,40	0,44	0,49	0,44		2.813,70
Vargem do Rio Pardo	36%	788	626	79%	0,35	0,50	0,46	0,44		2.751,02
Bonito de Minas	47%	1.610	1.282	80%	0,38	0,39	0,42	0,40		2.283,29
Guaraciama	39%	865	692	80%	0,51	0,56	0,57	0,54		3.214,27
Cônego Marinho	44%	1.144	932	81%	0,36	0,40	0,55	0,43		2.874,76
Miravânia	44%	873	721	83%	0,35	0,50	0,47	0,44		2.690,27
Fruta de Leite	45%	1.121	964	86%	0,33	0,49	0,50	0,44		2.355,38
São João das Missões	49%	1.761	1.557	88%	0,35	0,43	0,44	0,41		1.902,87

*(1) Municípios - *(2) População Beneficiada - *(3) Famílias com renda de até no máximo meio salário mínimo por pessoa - *(4) Famílias Beneficiadas em abril de 2010 - *(5) Percentual de famílias que receberam o Benefício em abril de 2010 em relação ao total de famílias com renda de até meio salário mínimo por pessoa - *(6) IFDM 2000 *(7) IFDM 2005 - *(8) IFDM 2006 - *(9) Média IFDM 2000,2005 e 2006 - *(10) Média do PIB *Per Capita* entre 2004 – 2007. ■ Baixo Desenvolvimento; ■ Regular Desenvolvimento; ■ Moderado Desenvolvimento; ■ Alto Desenvolvimento

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Ministério do desenvolvimento Social. Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal. Fundação João Pinheiro. Elaboração Própria.

Tem-se então, que para o Norte de Minas, o Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal apresentou uma média de seus valores para todos os municípios que o compõem, sendo respectivamente 0,43 para o ano de 2000, 0,51 para o ano de 2005 e 0,52 para o ano de 2006.

Em relação aos municípios com maior porcentagem de famílias beneficiadas, os dez últimos apresentados da tabela apresentam uma média de 80,61% de famílias beneficiadas em relação ao total de famílias com renda de até no máximo meio salário mínimo por pessoa. No que se refere ao total da população beneficiada, nota-se um percentual médio de 42,17% de beneficiários em relação ao total de habitantes do Norte de Minas. A média do PIB *Per Capita* para esses 10 municípios com maior percentual de famílias beneficiadas é de R\$2.911,10.

Para os municípios com menor percentual de famílias beneficiadas temos que, na média, dentre as famílias com renda de até no Máximo meio salário mínimo por pessoa, 60,71% destas são beneficiadas. Nesse mesmo contexto 20,32% da população dentro desta mesorregião também são contempladas pelo PBF. O PIB *Per Capita* apresenta para os mesmos anos, de 2004 a 2007, dentro do contexto de menor proporção de famílias beneficiadas, um valor médio de R\$6.380,76.

3.4.4 Vale do Mucuri

O Vale do Mucuri é composto por 23 municípios, o que representa 2,69% do total de 853 municípios que compõem o Estado de Minas Gerais, e ainda, o Vale do Mucuri ocupa décima segunda e última colocação no ranking das 12 mesorregiões referente aos IFDMs do Estado. A população total desta mesorregião, ou seja, do Vale Mucuri, corresponde a 376.667 habitantes, o que representa 1,95% da população total de Minas.

Os recursos destinados pelo Programa Bolsa Família para a mesorregião do Vale do Mucuri correspondem a um valor de R\$164.072.223,00, o que representa 4,12% do total dos recursos destinados ao Estado. A média do Índice de Gini calculada para todos os municípios que a compõem é de 0,41.

Os 20 municípios que formam o recorte amostral selecionado para analisar a mesorregião, correspondem a 86,95% do total de municípios da mesma. Em seguida, a tabela 3.13 possibilitará continuar com a avaliação proposta.

Tabela 3.13

Alguns Indicadores sobre o Vale do Mucuri

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)
Itaipé	31%	2.097	1.181	56%	0,47	0,47	0,49	0,48		3.449,63
Nanuque	23%	5.810	3.411	59%	0,59	0,65	0,61	0,62		6.309,65
Teófilo Otoni	21%	16.766	9.901	59%	0,52	0,64	0,63	0,60		5.977,33
Serra dos Aimorés	29%	1.430	884	62%	0,54	0,61	0,62	0,59		7.211,30
Carlos Chagas	27%	3.552	2.221	63%	0,48	0,55	0,54	0,52		5.812,45
Poté	33%	2.479	1.695	68%	0,43	0,53	0,50	0,49		3.140,38
Malacacheta	32%	2.850	2.001	70%	0,47	0,46	0,51	0,48		3.195,08
Frei Gaspar	35%	1.087	778	72%	0,41	0,46	0,47	0,45		4.088,52
Águas Formosas	33%	3.135	2.251	72%	0,42	0,50	0,53	0,49		3.482,33
Ouro Verde de Minas	32%	1.087	795	73%	0,40	0,43	0,45	0,43		3.690,06
Machacalis	33%	1.169	862	74%	0,50	0,53	0,56	0,53		3.681,79
Pavão	30%	1.402	1.034	74%	0,43	0,50	0,56	0,50		5.059,57
Umburatiba	35%	493	364	74%	0,39	0,43	0,47	0,43		4.554,42
Franciscópolis	39%	980	739	75%	0,40	0,44	0,48	0,44		3.349,47
Fronteira dos Vales	39%	938	713	76%	0,38	0,46	0,47	0,44		2.878,90
Santa Helena de Minas	32%	935	711	76%	0,40	0,43	0,43	0,42		2.748,98
Crisólita	42%	1.094	848	78%	0,28	0,50	0,51	0,43		4.255,33
Ladainha	40%	2.672	2.074	78%	0,44	0,43	0,48	0,45		2.350,95
Catuji	42%	1.169	931	80%	0,38	0,43	0,43	0,41		2.871,94
Setubinha	42%	1.784	1.455	82%	0,38	0,42	0,48	0,42		2.312,48

*(1) Municípios - *(2) População Beneficiada - *(3) Famílias com renda de até no máximo meio salário mínimo por pessoa - *(4) Famílias Beneficiadas em abril de 2010 - *(5) Percentual de famílias que receberam o Benefício em abril de 2010 em relação ao total de famílias com renda de até meio salário mínimo por pessoa - *(6) IFDM 2000 *(7) IFDM 2005 - *(8) IFDM 2006 - *(9) Média IFDM 2000,2005 e 2006 - *(10) Média do PIB *Per Capita* entre 2004 – 2007. ■ Baixo Desenvolvimento; ■ Regular Desenvolvimento; ■ Moderado Desenvolvimento; ■ Alto Desenvolvimento

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Ministério do desenvolvimento Social. Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal. Fundação João Pinheiro. Elaboração Própria.

Por fim, a história se repete, e a avaliação da alocação dos recursos do Programa Bolsa Família, dentro do contexto proposto vem se tornando finda, porém, guardaremos as conclusões para a parte do trabalho que lhe compete.

Observa-se que para o Vale do Mucuri, o comportamento do Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal, apresentou na média para todos os municípios da mesorregião, os seguintes valores: 0,43 para o ano de 2000 – 0,49 para o ano de 2005 – 0,50 para o ano de 2006.

Em relação aos municípios com maior porcentagem de famílias beneficiadas, estes apresentam uma média de 77,01% de famílias beneficiadas dentro da relação famílias beneficiadas/famílias com renda até no máximo meio salário mínimo por pessoa. Sobre o total da população beneficiada, observamos um percentual médio 37,88% de beneficiários em relação ao total dos municípios selecionados. A média do PIB *Per Capita* para esses 10 municípios com maior percentual de famílias beneficiadas é de R\$3.406,38.

Para os dez municípios com menor percentual de famílias beneficiadas temos que, na média, dentre as famílias com renda de até no Máximo meio salário mínimo por pessoa, 62,33% destas são beneficiadas. Nesse mesmo contexto 25,21% da população dentro deste recorte amostral recebem o benefício. Por fim, o PIB *Per Capita* apresenta para os mesmos anos dentro desta categoria, um valor médio de R\$4.635,67

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A necessidade recorrente em vislumbrar um horizonte de promoção à cidadania, em razão da reprodução estrutural da desigualdade social, inspirou esta dissertação a formular uma abordagem acerca dos pontos centrais e históricos da trajetória das políticas públicas sociais.

Neste contexto, a magnitude da visibilidade nacional e internacional alcançada pelo Programa Bolsa Família desenhou o foco da pesquisa. Vivendo em um país que se encontra entre os mais desiguais em termos de distribuição de renda dentre todos os continentes, a necessidade que ressalta aos olhos do autor traduz-se no estímulo de investigar – dentro das possibilidades encontradas – se o Programa Bolsa Família tem eficiência em alocar devidamente seus recursos nas regiões menos desenvolvidas do país.

Tendo em vista amplitude da proposta, humildemente escolheu-se uma trajetória de modo a buscar contemplar o presente trabalho com resultados que refletissem alguma expressividade. Para tanto, a abordagem adotada para dar cabo a essas questões moldou a dissertação com as seguintes etapas, que serão mencionadas resumidamente a seguir.

No primeiro capítulo mostraram-se as origens do Programa Bolsa Família, e como ele passa de componente de um programa maior – o Programa FOME ZERO – para uma condição onde assume a proeminência no âmbito das políticas públicas. Essa mudança na concepção de desenvolvimento adquire um contorno de ação emergencial, como se tornou perceptível principalmente através da comparação feita entre os gastos com o PFZ e com os gastos do PBF. A comprovação da relevância do Bolsa-família foi dada pela relação entre o gasto do PFZ em 2003 de R\$ 3,1 bilhões com o Bolsa-família, que sozinho gastou R\$ 3,4 bilhões em apenas três meses de vigência (de outubro a dezembro de 2003). Foi possível observar um direcionamento maior de recursos para a política de transferência de renda (Bolsa-família) em detrimento de outras ações.

No que tange a natureza do Programa Bolsa Família, recorreu-se ao conceito de segurança alimentar, onde se percebeu uma evolução deste conceito e elaborou-se uma seqüência das principais políticas adotadas para tentar demonstrar que independente de suas eficiências ou ineficiências, o trajeto percorrido nacionalmente para fazer frente, ou ao menos tentar erradicar a questão da fome, teve seus precedentes.

Depois de percorrido esse caminho, chegou-se ao marco do lançamento do Programa Bolsa Família, caracterizado como um programa de transferência condicionada de renda que

tem com principal contrapartida o rendimento familiar. Foi criado pelo governo brasileiro em 2003 sob responsabilidade do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

Utilizando alguns indicadores, buscou-se nortear a dimensão e o direcionamento dos recursos do programa, onde de forma modesta observou-se uma relação entre os montantes de recursos destinados para cada estado e o grau de pobreza de cada um, constatando uma maior alocação de recursos onde a pobreza apresenta maior incidência.

No segundo capítulo, buscou-se elucidar o conceito, a importância, as características e a periodicidade dos Indicadores Sociais. Dentro da proposta apresentada, partiu-se em um segundo momento, em busca de Índices de Desenvolvimento Municipais, com o objetivo de obter elementos mais consistentes referentes à idéia de avaliar a eficiência do Programa Bolsa Família em alocar seus recursos.

Foram encontrados dois Indicadores em nível municipal, sendo eles o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M) e o Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal (IFDM).

Dentre as duas possibilidades, optou-se pelo IFDM. Em um primeiro momento por apresentar uma série histórica de maior amplitude, sendo esta para 2000, 2005 e 2006, enquanto o IDH-M é decenal e apresenta valores apenas para o ano de 2000. Em um segundo momento, o IFDM foi o único que apresentou possibilidade de observação para após o lançamento do objeto de avaliação que é o Programa Bolsa Família. O IFDM é composto por três sub-índices, sendo eles: renda, educação e saúde, ou seja, os mesmos itens que compõem as condicionalidades do PBF.

Utilizando-se desta ferramenta, ou seja, os indicadores, e em específico o IFDM, para verificar se os recursos são destinados para os estados com menor índice de desenvolvimento, chegou-se com essa análise, a um resultado interessante. Dos nove Estados que apresentam maior IFDM, oito deles fazem parte dos nove Estados com menor percentual da população beneficiada. Dos nove Estados com o menor IFDM, cinco deles estão entre os nove Estados que apresentam maior percentual de beneficiados em relação ao total da população.

Essa observação serviu como uma amostra de que a representatividade dos recursos em termos dos montantes alocados, e suas respectivas alocações geográficas de acordo com o Índice de Desenvolvimento Municipal demonstram que em um primeiro momento, aproximadamente 48% dos recursos estão sendo destinados aos Estados menos desenvolvidos. Quase metade do gasto feito pelo Governo Federal em relação ao PBF se destina as regiões compostas por municípios com menor grau de desenvolvimento.

Em um recorte por grandes regiões, temos que a região Sul, Sudeste e Centro Oeste, dos onze Estados que as compõem, representam os onze Estados com maior IFDM, apresentando um percentual médio de 10,36% de suas populações recebendo benefícios do PBF.

Para as regiões Norte e Nordeste, os Estados que as compõem, ocupam as 16 últimas colocações em relação ao IFDM, mas, por outro lado, apresentam uma média percentual de 30,81% de seus habitantes recebendo benefícios do PBF.

Por fim, no terceiro e último capítulo, elaborou-se um indicador de cobertura do Programa Bolsa Família que se configura baseado na seguinte relação: total de famílias beneficiadas / total de famílias com renda de até no máximo meio salário mínimo por pessoa. A referência é o estado de Minas Gerais, o qual foi dividido em mesorregiões para a avaliação, sendo elas, as doze tradicionais como: Norte de Minas, Jequitinhonha, Vale do Mucuri, Vale do Rio Doce, Zona da Mata, Sul/Sudoeste de Minas, Triângulo Mineiro e alto do Paranaíba, Noroeste de Minas, Central Mineira, Metropolitana de Belo Horizonte, Oeste de Minas e Campo das Vertentes.

Para as doze mesorregiões de Minas Gerais, os instrumentos utilizados para verificar uma possível alocação eficiente de recursos por parte do PBF, se configuraram da seguinte forma: utilizou-se principalmente a relação total de famílias beneficiadas / total de famílias com renda de até no máximo meio salário mínimo por pessoa, posto em comparação com os IFDMs. Além deste elemento de comparação, a relação população beneficiada / total da população e os Pib *Per Capita* também foram colocados em evidência para comparação.

Selecionou-se para tal avaliação, vinte municípios de cada mesorregião, sendo os dez com maior IFDM e os dez com Menor IFDM. Em seguida, classificou-se as tabelas referentes às mesorregiões, em ordem crescente de acordo com percentual de famílias beneficiadas.

Obtivemos as possíveis observações acerca deste recorte amostral escolhido: - onze das doze mesorregiões de Minas Gerais apresentaram as mesmas características. Em todas as onze, exceto no caso do Campo das Vertentes, onde o Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal é menor, maior é o percentual de famílias beneficiadas em relação às famílias com renda de até no máximo meio salário mínimo por pessoa. Também é maior o percentual da de habitantes beneficiados em relação ao total da população da região. Como outro possível indicador de que os recursos possivelmente estão sendo alocados com eficiência, temos a relação em que, onde há um maior percentual de famílias e população em geral sendo beneficiadas, o Pib *Per Capita* se apresenta inferior ao caso inverso, ou seja, mais um indício de que são regiões menos desenvolvidas e mais necessitadas de amparo social. O Índice de

Gini fez parte da elaboração das tabelas, porém, não foi possível observar fatores explicativos consistentes acerca da relação deste, com a alocação dos recursos do PBF.

Pode-se então concluir, mesmo com as limitações pertinentes a este trabalho, que dentro da hipótese assumida inicialmente – de que os estados, regiões e municípios que deveriam apresentar o maior contingente de famílias e pessoas beneficiadas, seriam os mesmos que apresentassem um menor Índice de Desenvolvimento Municipal – que o Programa Bolsa Família está bem próximo de alocar e destinar seus recursos com eficiência.

Contudo, ao levantar os elementos de análise necessários à conclusão de eficiência desse programa foi possível também constatar que um programa de transferência de renda não tem potencial de alterar estruturalmente os determinantes mais profundos da desigualdade, que estão situados ao nível do processo social de produção de riqueza.

Os defensores do programa sustentam que o mesmo faz parte de um conjunto de ações amplas – o Programa Fome Zero – suficiente para dar conta dessas questões estruturais. De fato, este último programa tem amplitude bem maior, mas não se afasta definitivamente de uma concepção de transferência de renda, já que se propõe a gerar renda e emprego em nível local. Decorre desta perspectiva que a geração local de renda seja suficiente para promover a inclusão social e a diminuição da desigualdade. Porém, a nossa história brasileira está aí para mostrar que o desenvolvimento produtivo cumpre antes o caminho da concentração de riqueza.

Ressalte-se, para finalizar, que essas questões não foram o foco da dissertação, mas serão, certamente, objeto de trabalhos futuros, pois, como dissemos no segundo parágrafo desta Conclusão, os fatos “ressaltam aos olhos do autor”.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALMEIDA FILHO, N. A transição brasileira a um novo padrão de desenvolvimento capitalista: os limites impostos pela preservação da estrutura de investimentos. In: XAVIER, C. L. (org.). **Desenvolvimento desigual**. Uberlândia, MG: Editora da UFU, 2004.

ALMEIDA FILHO, N. **O debate atual sobre a dependência**. Revista da Sociedade Brasileira de Economia Política. Rio de Janeiro, v. 16, p. 32-50, 2005.

ALMEIDA FILHO, N.; ORTEGA, A. C. (Orgs.), **Desenvolvimento Territorial, Segurança Alimentar e Economia Solidária**, 1ª. Ed., Alínea, 2007.

ANDERSON, P. Balanço do neoliberalismo. In: SADER, E. e GENTILI, P. (org.).(2003). **Pós-neoliberalismo: As políticas sociais e o Estado democrático**. São Paulo: Editora Paz e Terra S/A, 1995.

BATISTA, P. N., **O Consenso de Washington: A visão neoliberal dos problemas latino-americanos**, in: Barbosa Lima Sobrinho e outros. "Em Defesa do Interesse Nacional: Desinformação e Alienação do Patrimônio Público". São Paulo, Paz e Terra, 1994.

BOBBIO, Norberto, MATTEUCCI, Nicola e PASQUINO, GianFranco. **Dicionário de Política**. Editora UNB, Brasília, 1997.

BONENTE, B. I.; ALMEIDA FILHO, N. Há uma nova economia do desenvolvimento? **Revista de Economia**, v. 34, n. 1, p. 77-100, jan./abr. 2008. Curitiba: Editora UFPR, 2008.

CAMPOS, A.; POCHMANN, M.; AMORIM, R.; SILVA R. (Orgs.). **Atlas da Exclusão Social no Brasil: dinâmica e manifestação territorial**. (volume 2), Cortez, São Paulo, 2004.

CAMPOS, A.; POCHMANN, M.; BARBOSA, A., AMORIM, R.; SILVA R. (Orgs.), **Atlas da Exclusão Social no Brasil: os ricos no Brasil**, (volume 3). Cortez, São Paulo, 2004.

CASTRO, Josué. **Geografia da Fome – o dilema brasileiro: pão ou aço**. 2ª. Ed. Civilização Brasileira, Rio de Janeiro, 2002.

COHN, A. **Políticas sociais e pobreza no Brasil**. Planejamento e Políticas Públicas, nº 12. Brasília, jun./dez., 1995.

COHN, Amélia. **Para além da justiça distributiva**. Observatório da Cidadania, 2005.

Cúpula Mundial da Alimentação. **Declaração de Roma sobre Segurança Alimentar Mundial e Plano de Ação da Cúpula Mundial da Alimentação**. Roma, 1996. Disponível em: <http://www.fao.org/DOCREP/003/W3613P/W3613P00.HTM>. Acessado em maio de 2009.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de Teoria Geral do Estado**. 25ª. Ed., Saraiva, São Paulo, 2005.

DE PAULA, J. A. “A longa servidão: a trajetória do capitalismo no Brasil”. In De Paula, J. A. (org.) **Adeus ao desenvolvimento – a opção do Governo Lula**. Belo Horizonte: Autentica, 2005.

Fundação João Pinheiro FJP. **Produto Interno Bruto de Minas Gerais**. Minas Gerais. Disponível em <<http://www.fjp.gov.br/>>. Acessado em março de 2010.

_____. **Perfil de Minas Gerais**. Minas Gerais. Disponível em <<http://www.fjp.gov.br/index.php/servicos/81-servicos-cei/64-perfil-de-minas-gerais>>. Acessado em fevereiro de 2010.

FONSECA, Eduardo Giannetti da. **Liberalismo versus pobreza**. São Paulo: Inconfidentes, 1989.

FURTADO, Celso. **Formação Econômica do Brasil**, 30ª. Ed., Atlas, São Paulo, 2001.

GRAZIANO DA SILVA, José. **Guarda-Chuva Social**. In: Revista Agroanalysis – A revista de Agronegócios da FGV. n.10 dez./jan. 2003 pp.3-5.

GUIMARÃES, José Ribeiro Soares; JANNUZZI, Paulo de Martino. **Indicadores sintéticos no processo de formulação e avaliação de políticas públicas: limites e legitimidades**. XIV Encontro Nacional de Estudos Populacionais. Caxambu, 2004.

HOBSBAWN, Eric J. **A Era Das Revoluções**. Paz e Terra, São Paulo, 1977.

_____. **Da Revolução Industrial Inglesa ao Imperialismo**. Forense Universitária, Rio de Janeiro, 1986.

HOFFMANN, Rodolfo. Mensuração da desigualdade e da pobreza no Brasil. In: HENRIQUES, Ricardo (org.). **Desigualdade e pobreza no Brasil**. Rio de Janeiro: Ipea, 2000.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística IBGE. **Cidades@**. Rio de Janeiro, 2009. Disponível em <<http://www.ibge.gov.br/cidadesat/link.php?uf=mg>>. Acessado em abril de 2010.

_____. **Sistema IBGE de Recuperação Automática SIDRA**. Rio de Janeiro, 2009. Disponível em: < <http://www.sidra.ibge.gov.br/>>. Acessado entre março de 2009 e março de 2010.

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada IPEA. **Dimensão, evolução e projeção da pobreza por região e estado no Brasil**. Comunicados do IPEA nº58. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/003/00303020.jsp?slCD_ORIGEM=132>. Acessado em Julho de 2010.

ITABORAÍ, Nathalie Reis. **A proteção social da família brasileira contemporânea: reflexões sobre a dimensão simbólica das políticas públicas**. Seminário: As Famílias e as Políticas Públicas no Brasil, 22 e 21/11/2005, Belo Horizonte, M.G., 2005.

JANNUZZI, P. de M. **Indicadores Sociais no Brasil**. Alínea, Campinas/SP, 2006.

KAYANO, Jorge & CALDAS, Eduardo Lima. **Indicadores para o Diálogo**. São Paulo Polis; Programa Gestão Pública e Cidadania/ EAESP/FVG, 2001.

KEYNES, John Maynard. **A Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda**. São Paulo, Nova Cultural, 1988.

KRISCHKE, Paulo. **Governo Lula: Políticas de reconhecimento e de redistribuição**. Cadernos de Pesquisa Interdisciplinar em Ciências Humanas, nº 47 – outubro de 2003, UFSC, Florianópolis, 2003.

LAVINAS, Lena E OUTROS. **Combinando compensatório e redistributivo: o desafio das políticas sociais no Brasil**. Texto para discussão nº 748, IPEA, Rio de Janeiro, 2000.

LAVINAS, Lena, NICOLLI, Marcelo, DUARTE, Cristiano e LOUREIRO Fº. **Excepcionalidade e paradoxo: renda básica versus programas de transferência direta de renda no Brasil**. UFRJ – IE, 2004.

LAVINAS, Lena, VARSANO, Ricardo. **Programas de garantia de renda mínima e ação coordenada de combate à pobreza**. Texto para discussão IPEA nº 534, Rio de Janeiro, 1997.

LINHARES, Fernando. **Bolsa Família: um novo arranjo para os programas de transferência de renda no Brasil**. Dissertação de mestrado apresentada na Universidade Federal Fluminense, ESS, Niterói, 2005.

MARSHALL, T. H. **Política Social**. São Paulo: Editora Zahar, 1967.

MATTOS, Patrícia. **O reconhecimento, entre a justiça e a identidade**. Lua Nova: Revista de Cultura e Política, nº 63, São Paulo, 2004.

MELLO, J. M. Cardoso de. **O capitalismo tardio. Contribuição à revisão crítica da formação e desenvolvimento da economia brasileira**. Tese doutoramento, UNICAMP, IFCH, Campinas, 1975.

MENEZES, F. **Segurança alimentar: um conceito em disputa e construção**. Rio de Janeiro, IBASE, 2001.

MENEZES, Francisco. **Prioridade Unânime**. In: Revista Agroanalysis – A revista de Agronegócios da FGV. n.10 dez./jan. 2003 pp. 8-10.

MONTEIRO, Carlos A. **O Mapa da pobreza no Brasil**. In: Dados, Fiocruz nº 16, julho/agosto, 1993.

MONTESQUIEU. **Do Espírito das Leis**. Difusão Européia do Livro, São Paulo, 1962.

MUSGRAVE, R. A. & MUSGRAVE, P. B. **Finanças Públicas - Teoria e Prática**, Campus, São Paulo, 1980.

MUSGRAVE, R. A. **Teoria das Finanças Públicas**. Atlas/MEC, São Paulo, 1974.

ORTEGA, A. C. **Segurança Alimentar, Desenvolvimento e o Enfoque Territorial Rural: uma proposta**. 2009.

POLANY, K. **A grande transformação**. Editora Campus, Rio de Janeiro, 2000.

Portal da Transparência do Governo Federal. **Despesas do Governo Federal**. Brasília, 2009. Disponível em: <<http://www.portaltransparencia.gov.br/Despesas.asp>>. Acessado entre janeiro de 2009 e fevereiro de 2010.

Programa Bolsa Família PBF. **Relatórios e Estatísticas**. Brasília, 2010. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/menu_superior/relatorios_e_estatisticas/relatorios-e-estatisticas/>. Acessado entre janeiro de 2009 e maio de 2010.

_____. **Lista de Beneficiário do PBF**. Brasília, 2010. Disponível em: https://www.beneficiosociais.caixa.gov.br/consulta/beneficio/04.01.00-00_00.asp. Acessado entre março de 2009 e março de 2010.

Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento PNUD. **Atlas do desenvolvimento Humano no Brasil**. Disponível em: <http://www.pnud.org.br/atlas/>. Acessado em fevereiro de 2009.

PRZEWORSKI, A. **Capitalismo e social democracia**. Cia. das Letras, São Paulo, 1995.

SAN. **Segurança Alimentar e Nutricional: Trajetória e Relatos da Construção de uma Política Nacional**. Revista do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Brasília, 2008.

SANDRONI, Paulo. **Dicionário de Economia**, Abril Cultural, São Paulo, 1985.

Sistema Firjan. **Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal IFDM**. Rio de Janeiro, 2010. Disponível em: <<http://www.firjan.org.br/>>. Acessado em outubro de 2009.

_____. **Ranking e Imagens para o IFDM 2000, 2005 e 2006**. Rio de Janeiro, 2010. <<http://www.firjan.org.br/data/pages/2C908CE9229431C90122A3B25FA534A2.htm>>. Acessado entre outubro de 2009 e abril de 2010.

SILVA, MARIA OZANIRA, YASBEK, MARIA CARMELITA & GIOVANNI, GERALDO. **A Política Social Brasileira no Século XXI – a prevalência dos programas de transferência de renda**. São Paulo, Editora Cortez: 2004.

SMITH, Adam. **A riqueza das nações**. São Paulo: Abril Cultural, 1984.

SOUZA, Luciana Rosa & ALMEIDA FILHO, Niemeyer. **FOME ZERO: Dilemas de concepção e implementação nos primeiros dois anos do Governo Lula.** In: XLIII CONGRESSO DA SOBER, 2005, Ribeirão Preto. Anais do XLIII CONGRESSO DA SOBER, jul./2005 v.1 p. 1-20.

SOUZA, Luciana Rosa de ; ALMEIDA FILHO, Niemeyer. **Vírus Estabilidade: uma avaliação dos efeitos colaterais sobre a política social do Governo Lula.** In: Antonio César Ortega; Niemeyer Almeida Filho. (Org.). Desenvolvimento Territorial, Segurança Alimentar e Economia Solidária. Campinas - SP: Átomo & alínea, 2007, v. único, p. -.

SOUZA, Nali Jesus de. **Desenvolvimento Econômico**, 4ª. Ed., Atlas, São Paulo, 1999.

SUPLICY, Eduardo Matarazo. **Da Distribuição da Renda e dos Direitos à Cidadania**, Editora Brasiliense, São Paulo, 1988.

SUPLICY, Eduardo Matarazo. **Renda de cidadania: A Resposta dada pelo vento.** 3ª. Ed., L&PM Pocket, São Paulo, 2008.

SUPLICY, Eduardo Matarazo. **Renda de cidadania: A saída é pela porta**, Cortez Editora, São Paulo, 2004.

ANEXO I

Cálculo Detalhado do Sub-Índice Emprego & Renda para Composição do Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal.

IFDM - ÍNDICE FIRJAN DE DESENVOLVIMENTO MUNICIPALANO 1
JUL.08

1.1 - Emprego Formal

O emprego formal possui um efeito multiplicador de maior qualidade e impacto sobre a economia como um todo relativamente ao emprego informal, gerando aumento da movimentação da renda criada, melhoria do acesso ao crédito e da circulação legal de mercadorias e serviços. Além disso, locais onde há alta formalização do mercado de trabalho apresentam maior recolhimento de tributos, melhores condições de trabalho e respeito às leis trabalhistas, bem como empresas elegíveis à atuação em mercados nacional e internacional competitivos.

Conforme apontado pelo Índice do Emprego Formal do BNDES², há clara relação direta entre a qualidade de vida de uma localidade e sua taxa de emprego formal, resultado da relação entre o número de empregos e a população em idade ativa de determinado município, gerando, inclusive, impacto positivo sobre as condições do trabalho informal.

O indicador do emprego formal foi composto por três indicadores, que possibilitam dar uma visão mais ampla das condições de geração de emprego. A primeira vertente considerada para a construção deste sub-índice foi a taxa de crescimento do emprego propriamente dita. A segunda, a média de criação de emprego nos últimos três anos e, por fim, foi levado em consideração o estoque de emprego dos últimos três anos, conforme detalhamento a seguir.

1.1.1 - Geração de Emprego formal em relação ao Estoque de Empregados:

Indicadores	Geração de Emprego t / Estoque $t-1$	Ordenação da Geração Negativa
Pesos	7,5%	2,5%

A relação entre o emprego criado e o estoque total de empregos permite avaliar o crescimento do mercado de trabalho de um município ou região em determinado momento do tempo. Tendo em vista a convivência de realidades muito diferenciadas entre os municípios brasileiros, foi adotado um mecanismo que reduz a importância de pontos fora da curva, amenizando variações extremadas. Desta forma, adotou-se como máximo, um aumento de 10% na geração de empregos³. Isto é, para quaisquer variações acima de 10%, estas são automaticamente igualadas a este parâmetro. O objetivo é dar importância à sustentabilidade do processo de geração de emprego, expurgando pontos fora da curva, principalmente em municípios muito pequenos, cuja instalação de uma fábrica, por exemplo, pode, em prazo inferior a um ano, mais que dobrar o contingente empregado na localidade.

Ademais, foi criado para este indicador um mecanismo para penalizar os municípios que apresentaram saldos negativos, ou seja, que extinguiram postos formais de trabalho, ordenando diferentes

² Emprego Formal, Qualidade de Vida e o Papel do BNDES em: REVISTA DO BNDES, RIO DE JANEIRO, V. 14, N. 27, P. 5-26, JUN. 2007

³ O teto de 10% para a Geração de Emprego Formal em relação ao Estoque de Empregados foi arbitrado por constituir um percentual sustentável no longo prazo, evitando o viés do índice para municípios pequenos.

intensidades de retração do mercado de trabalho local. A ordenação dos saldos negativos ocorre da seguinte forma: municípios com saldo positivo recebem um ponto, apenas por terem conseguido gerar postos de trabalho, qualquer que seja o montante. Por sua vez, municípios com saldos negativos maiores que 10% do estoque do ano anterior não pontuam. Os demais municípios com saldo negativo de geração de postos de trabalho em até 10% dos seus respectivos estoques de empregos auferem pontuação proporcional, conforme explicado no Quadro de Cálculo abaixo.

❖ Cálculo

Indicador da Geração de Emprego Formal (i_{GE})	
Se Saldo de Empregos Criados _t / Estoque de Empregados _{t-1} $\geq 10\%$	: $i_{GE} = 1$
Se Saldo de Empregos Criados _t / Estoque de Empregados _{t-1} $\leq 0\%$	: $i_{GE} = \text{zero}$
Se $0\% < \text{Saldo de Empregos Criados}_t / \text{Estoque de Empregados}_{t-1} < 10\%$	: $i_{GE} = (S_t / E_{t-1})/10\%$
Ordenação da Geração Negativa (O_{Gn})	
Se $1 + (\text{Saldo de Empregos Criados}_t / \text{Estoque de Empregados}_{t-1})/10\% \geq 1$	: $O_{Gn} = 1$
Se $1 + (\text{Saldo de Empregos Criados}_t / \text{Estoque de Empregados}_{t-1})/10\% < 0$	: $O_{Gn} = \text{zero}$
Se $0 < 1 + (\text{Saldo de Empregos Criados}_t / \text{Estoque de Empregados}_{t-1})/10\% < 1$	: $O_{Gn} = 1 + (S_t / E_{t-1})/10\%$

❖ Peso atribuído a este indicador:

10% do IFDM - Emprego&Renda, sendo 7,5% para a relação saldo / estoque e 2,5% de penalização para saldos negativos que afetem esta relação.

❖ Principais fontes estatísticas para a composição deste indicador:

RAIS / MTE – Datamec
CAGED / MTE - Datamec

1.1.2 - Média Trienal da Geração de Emprego formal em relação ao Estoque de Empregados dos anos anteriores:

Indicadores	Média Trienal da Geração de Emprego	Ordenação das Médias Negativas
Pesos	7,5%	2,5%

É desejável para o desenvolvimento econômico que seja observada constância no processo de geração de emprego. Assim, foi introduzido no indicador de Emprego Formal, o crescimento médio do emprego nos últimos três anos. Além disso, a média trienal das taxas de geração de emprego possibilita uma verificação mais uniforme da realidade do mercado de trabalho do município, podendo, inclusive, indicar sua tendência e dinamismo. Para avaliar tal comportamento nos mais diferentes municípios brasileiros, tomou-se como parâmetro máximo o mesmo teto de variação de 10% do estoque de trabalhadores.



A média utilizada para esta avaliação é a média simples das taxas de crescimento (saldo / estoque) dos últimos três anos.

$$\text{Média Trienal} = \frac{(S_t / E_{t-1}) + (S_{t-1} / E_{t-2}) + (S_{t-2} / E_{t-3})}{3}$$

Há também neste indicador o mecanismo de penalização dos municípios, ou regiões, que apresentaram na média um crescimento negativo, ou seja, que extinguiram postos formais de trabalho no último triênio. Como no indicador anterior, a ordenação dos saldos negativos, é resultante da premiação inversamente proporcional ao saldo extinto no triênio, limitado a 10% do estoque.

❖ Cálculo

Indicador da Média Trienal da Geração de Emprego Formal / Estoque de trabalhadores (i_{MT})

Se MédiaTrienal $\geq$ 10% : $i_{MT} = 1$
Se MédiaTrienal $\leq$ 0% : $i_{MT} = \text{zero}$
Se $0\% < \text{MédiaTrienal} < 10\%$: $i_{MT} = \text{Mtri}/10\%$

Ordenação da Média Trienal Negativa (O_{MTn})

Se MédiaTrienal > 0 : $O_{MTn} = 1$
Se $1 + \text{MédiaTrienal} * 10 \leq 0$: $O_{MTn} = \text{zero}$
Se $0 < 1 + \text{MédiaTrienal} * 10 < 1$: $O_{MTn} = 1 + \text{MédiaTrienal} * 10$

Onde MédiaTrienal = Média simples da variação do Saldo dos postos de trabalho formais gerados no município em relação ao estoque de trabalhadores do triênio anterior.

❖ Peso atribuído a este indicador:

10% do IFDM - Emprego&Renda, sendo 7,5% para a média simples das médias do triênio e 2,5% de penalização para médias negativos.

❖ Principais fontes estatísticas para a composição deste indicador:

RAIS / MTE - Datamec
CAGED / MTE - Datamec

**1.1.3 - Saldo Anual Absoluto de Empregos Gerados em t, t-1, t-2:**

Indicadores	Saldo Absoluto _t	Saldo Absoluto _{t-1}	Saldo Absoluto _{t-2}
Pesos	15,0%	10,0%	5,0%

A análise do mercado de trabalho através de taxas de crescimento não ilustra por completo a força e a dinâmica do mercado de trabalho, além de favorecer os municípios com baixo contingente

populacional. Deste modo, adotou-se um terceiro parâmetro na avaliação do emprego, o saldo absoluto de geração de postos formais de trabalho. Assim, pelo critério de pesos e contrapesos, limitou-se a geração máxima de 1.031 postos de trabalho⁴, correspondente a 10% do estoque de empregos identificado no 95º percentil da amostra municipal brasileira no ano-base de 1999. Por fim, para evitar maior volatilidade deste indicador e captar a tendência da variável, inclui-se a análise trienal de geração absoluta de postos, com redução gradativa do peso favorecendo os períodos mais recentes.

❖ Cálculo**Indicador do Saldo Anual Absoluto de Empregos Gerados(i_s)****Para Municípios**

- Se Saldo anual absoluto de empregos gerados ≥ 1.031 : $i_s = 1$
Se Saldo anual absoluto de empregos gerados ≤ 0 : $i_s = \text{zero}$
Se $0 < \text{Saldo anual absoluto de empregos gerados} < 1.031$: $i_s = \text{Saldo} / 1.031$

Para Estados

- Se Saldo anual absoluto de empregos gerados ≥ 108.927 : $i_s = 1$
Se Saldo anual absoluto de empregos gerados ≤ 0 : $i_s = \text{zero}$
Se $0 < \text{Saldo anual absoluto de empregos gerados} < 108.927$: $i_s = \text{Saldo} / 108.927$

Onde :

- 1.031 = 10% do estoque de empregos identificado no 95º percentil da amostra municipal brasileira no ano-base de 1999;
- 108.927 = 10% do estoque de empregos identificado no 80º percentil da amostra estadual brasileira no ano-base de 1999.

❖ Peso atribuído a este indicador:

30% do IFDM - Emprego&Renda, sendo 15% correspondente ao ano t, 10% ao ano t-1 e 5% ao ano t-2.

❖ Principais fontes estatísticas para a composição deste indicador:

RAIS / MTE - Datamec
CAGED / MTE - Datamec

⁴ Na agregação por Estados, este valor muda para 108.927, correspondente a 10% do estoque de emprego identificado no 80º percentil da amostra por estados.



1.2 - Salário Médio Mensal

O salário médio mensal traduz de forma simples o poder aquisitivo do trabalhador, permitindo, na ausência de informações mais precisas, indicar sistematicamente o valor do pacote de bens e serviços adquiríveis numa localidade. Esta variável visa captar a renda familiar, presente na maioria dos índices de desenvolvimento e que, a priori, também abarca outras formas de renda que não apenas a do trabalho. Por outro lado, embora o recorte anual e municipalizado seja um empecilho à aferição direta da renda total, reconhece-se que a renda do trabalho é a principal fonte de recursos da população.

O salário médio mensal apresenta vantagens em relação ao PIB per capita, por refletir de forma mais fidedigna o poder de compra individual. Com efeito, a presença de uma grande empresa geradora de valor agregado em determinado município pode influenciar positivamente o PIB per capita de determinado município, sem refletir necessariamente em maior qualidade de vida para sua população.

Outro ponto considerado para a elaboração do IFDM - Emprego&Renda é o fato de que o poder de compra do salário varia de acordo com o custo de vida de cada cidade. Para mitigar a distorção nos dados proveniente da diversidade brasileira, principalmente na divisão entre grandes e pequenos municípios, foram criadas notas de cortes máximas com base no salário mínimo nacional.

O indicador do salário médio mensal também foi construído por três outros indicadores, que possibilitam dar uma visão mais ampla das condições da renda. A primeira vertente considerada para sua construção foi a taxa de crescimento do salário médio. A segunda, o crescimento médio do salário nos últimos três anos e, por fim, foi levado em consideração o valor corrente do salário nos últimos três anos, conforme detalhamento abaixo.

1.2.1 - Crescimento real do salário médio mensal em relação ao ano anterior:

Indicador	Crescimento Real Anual	Ordenação Crescimento Anual Negativo
Pesos	5%	2,5%

A variação real do poder aquisitivo médio dos trabalhadores é essencial para captar a evolução na capacidade de consumo da população. Deste modo, calcula-se a evolução real (deflacionada pelo IPCA) do salário médio mensal dos empregados, conforme quadro

abaixo. Neste indicador, impõe-se uma nota máxima de corte de 5% de aumento real, compatível com o desenvolvimento de longo prazo da economia brasileira, respeitando-se os incrementos de produtividade e o crescimento potencial per capita brasileiro. Novamente, de forma a ordenar os municípios com retração da variável, estabeleceu-se uma penalização proporcional ao recuo, limitado ao máximo de 5% de queda real no salário médio. Quedas superiores a essa taxa, simplesmente deixam de auferir 2,5% do total do índice de Emprego&Renda.

Taxa de
Crescimento
Real

$$\frac{\text{Remuneração média}_t - \text{Remuneração média}_{t-1} * \text{IPCA}}{|\text{Remuneração média}_{t-1} * \text{IPCA}|}$$

❖ **Cálculo****Indicador da Taxa de Crescimento do Salário Médio Mensal (i_{CS})**

- Se Crescimento real do salário médio mensal $\geq 5\%$: $i_{CS} = 1$
Se Crescimento real do salário médio mensal $\leq 0\%$: $i_{CS} = \text{zero}$
Se $0\% < \text{Crescimento real do salário médio mensal} < 5\%$: $i_{CS} = \text{Crescimento} / 5\%$

Ordenação do Crescimento Negativo (O_{ESN})

- Se Crescimento real do salário médio mensal > 0 : $O_{CSn} = 1$
Se $1 + \text{Crescimento real do salário médio mensal} * 20 \leq 0$: $O_{CSn} = \text{zero}$
Se $0 < 1 + \text{Crescimento real do salário médio mensal} * 20 < 1$: $O_{CSn} = 1 + \text{Crescimento} * 20$

❖ **Peso atribuído a este indicador:**

7,5% do IFDM - Emprego&Renda, sendo 5% para a evolução real da remuneração média mensal e 2,5% de penalização para evoluções negativas.

❖ **Principais fontes estatísticas para a composição deste indicador:**

RAIS / MTE - Datamec
CAGED / MTE - Datamec

1.2.2 - Crescimento real do salário médio mensal em relação à média trienal:

Indicador	Crescimento Real / Média Trienal	Ordenação Crescimento Trienal Negativo
Pesos	5%	2,5%

Novamente, de forma a reduzir a volatilidade do indicador e revelar a tendência na evolução salarial da localidade, foi incorporada a variável relativa ao crescimento médio trienal, em termos reais, do salário recebido. Respeitando-se os critérios de produtividade e crescimento potencial per capita brasileiro, foi estabelecido um valor máximo de 5% para a taxa de evolução real de salário - assim, qualquer variação acima deste teto será concedida a nota máxima de 1 ponto para o indicador. Por fim, seguindo a mesma lógica de outros indicadores presentes no IFDM - Emprego&Renda, acrescentou-se proporcionalmente uma penalização para os municípios com variação negativa de forma a ordená-los.

❖ **Cálculo****Indicador do Crescimento real do salário médio mensal em relação à média trienal (i_{CST})**

Se Crescimento salário médio mensal / média trienal $\geq 5\%$: $i_{CST} = 1$
Se Crescimento salário médio mensal / média trienal $\leq 0\%$: $i_{CST} = \text{zero}$
Se $0\% < \text{Crescimento salário médio mensal} / \text{média trienal} < 5\%$: $i_{CST} = \text{Crescimento} / 5\%$

Ordenação do Crescimento Negativo (O_{CSTn})

Se Crescimento salário médio mensal / média trienal > 0 : $O_{CSTn} = 1$
Se $1 + \text{Crescimento salário médio mensal} / \text{média trienal} * 20 \leq 0$: $O_{CSTn} = \text{zero}$
Se $0 < 1 + \text{Crescimento salário médio mensal} / \text{média trienal} * 20 < 1$: $O_{CSTn} = 1 + \text{Crescimento} / \text{média trienal} * 20$

❖ **Peso atribuído a este indicador:**

7,5% do IFDM - Emprego&Renda, sendo 5% para a relação saldo / estoque e 2,5% de penalização para saldos negativos que afetem esta relação.

❖ **Principais fontes estatísticas para a composição deste indicador:**

RAIS / MTE - Datamec
CAGED / MTE - Datamec

1.2.3 - Valor Corrente do Salário Médio Mensal:

Indicador	Valor Corrente do Salário _t
Peso	35%

A análise do desenvolvimento do mercado de trabalho, sob a ótica salarial, deve ir além das taxas de crescimento para incluir o nível absoluto dos salários de forma a captar o poder aquisitivo dos trabalhadores. Neste sentido, incorporou-se o indicador de salário médio absoluto. No entanto, para evitar maiores distorções de grandes centros urbanos e/ou produtivos, cujo patamar salarial é muito superior a média nacional, estabeleceu-se uma nota de corte correspondente a 3 salários-mínimos.



❖ Cálculo

Indicador do Valor Corrente do Salário Médio Mensal (i_s)

Se Valor corrente do salário médio mensal $\geq 3SM_t$: $i_s = 1$

Se Valor corrente do salário médio mensal $\leq 1SM_t$: $i_s = \text{zero}$

Se $1SM_t < \text{Valor corrente do salário médio mensal} < 3SM_t$: $i_s = (\text{Salário Médio} - 1SM_t) / (3SM_t - 1SM_t)$

Onde:

SM_t = Salário Mínimo nacional no ano t

❖ Peso atribuído a este indicador:

35% do IFDM - Emprego&Renda

❖ Principais fontes estatísticas para a composição deste indicador:

RAIS / MTE - Datamec

CAGED / MTE - Datamec

ANEXO II

Cálculo Detalhado do Sub-Índice Educação para Composição do Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal.

**IFDM - ÍNDICE FIRJAN DE DESENVOLVIMENTO MUNICIPAL**ANO 1
JUL.08

2 - EDUCAÇÃO

A Educação é sempre apontada como um dos principais pilares do desenvolvimento de um país. Países que conseguiram dar um salto no desenvolvimento de seu país realizaram grandes reformas em seus sistemas educacionais nacionais.

Uma população com educação de qualidade está mais apta a receber investimentos produtivos na economia, pois possui mão-de-obra mais qualificada ou mais facilmente qualificável às novas tecnologias e exigências do mundo moderno, dinâmico e exigente do trabalho. Em última análise, expande-se o nível de empregabilidade da população. Do mesmo modo, o retorno de uma educação de qualidade não se restringe ao aluno, ou à escola, mas, sobretudo, à comunidade onde a escola se insere, dando as principais diretrizes da conduta da vida em sociedade, com valores morais, éticos e sociais, com externalidades positivas a diversas áreas. Do ponto de vista da vida privada, Paes e Barros e Mendonça (1997) defendem que "a educação tende a elevar os salários via aumentos de produtividade, a aumentar a expectativa de vida com a eficiência com que os recursos familiares existentes são utilizados, e a reduzir o tamanho da família, com o declínio no número de filhos e aumento na qualidade de vida destes, reduzindo, portanto, o grau de pobreza futuro"⁵.

O IFDM - Educação foi idealizado para captar tanto a oferta quanto a qualidade da educação que está sendo realizada nos municípios brasileiros, em escolas públicas e privadas, de acordo com as competências constitucionais de todo município. Deste modo, se não se espera que haja uma universidade - e até mesmo ensino médio, de competência estadual - pode-se exigir que todo município apresente um ensino fundamental de qualidade.

Para atingir tal finalidade, define-se um conjunto de indicadores para a composição do IFDM - Educação, cujas variáveis serão melhor exploradas adiante e que se expressa pelo quadro abaixo:

IFDM - Educação						
Área	Ensino Infantil	Ensino Fundamental				
Indicadores	Atendimento Educação Infantil	1-Distorção Idade Série	Percentual Docentes com Curso Superior	Média de Horas Aula Diárias	1-Abandono	Média IDEB
Pesos	20%	10%	15%	15%	15%	25%

 Escolas Privadas e Públicas (Municipal, Estadual e Federal); IDEB apenas Estadual e Municipal

⁵ PAES DE BARROS, Ricardo; MENDONÇA, Rosane : **Investimentos Em Educação e Desenvolvimento Econômico**, Texto Para Discussão Nº 525, IPEA 1997.



2.1 - Ensino infantil (creche & pré-escola)

Muitos são os estudos demonstrando que as habilidades cognitivas, fundamentais à expressão oral e escrita, são desenvolvidas majoritariamente até os seis anos de idade. Após esta fase, ainda há um refinamento destas habilidades, mas em ritmo e intensidade menores. O relatório Interministerial dos Ministérios do Desenvolvimento Social, da Educação e Cultura e do Planejamento, que analisa a situação e a importância da educação infantil no Brasil, fornece um bom exemplo deste ponto. Nos resultados da avaliação do sistema de ensino do estado de São Paulo de 2004, das 244.836 crianças que obtiveram nota máxima da primeira série do ensino fundamental, somente 10,2% não tinham passado pela educação infantil.

No mesmo sentido, Menezes-Filho (2006)⁶ demonstrou estatisticamente que crianças que frequentam a pré-escola têm um desempenho melhor em todas as séries do que as crianças que ingressam no sistema escolar apenas na primeira série, indicando que investimentos no começo do ciclo de ensino têm maiores chances de sucesso.

Além disso, a possibilidade de deixar estas crianças num ambiente propício para seu desenvolvimento faz com que mães de baixa renda possam vislumbrar uma oportunidade no mercado de trabalho, ou mesmo de estudo, já que terá a certeza que seu filho estará assistido.

Nesta vertente do ensino infantil, será utilizado o principal indicador neste aspecto, o atendimento à educação infantil.

2.1.1 - Atendimento Educação Infantil :

Indicador	Atendimento Educação Infantil
Peso	20%

Este indicador analisa o número de matrículas em creches e pré-escolas no ano registradas no Censo Escolar em relação ao número de crianças na faixa etária adequada a esta modalidade educacional recenseada no ano base 2000⁷, a saber: de 0 a 5 anos de idade.

$$\text{Atendimento Educação Infantil} = \frac{\text{Matrículas na Educação Infantil no ano}}{\text{Crianças entre 0 e 5 anos de idade em 2000}}$$

⁶ MENEZES-FILHO, Naércio: **Os Determinantes do Desempenho Escolar do Brasil**. Instituto Futuro Brasil, Ibmecc-SP 2006.

⁷ Como o crescimento vegetativo vem apresentando queda ao longo das últimas décadas, podemos estimar que a população em idade escolar obrigatória diminuiu nos últimos anos, e, conseqüentemente, reduziu também a matrícula escolar. Por este motivo, é possível utilizar os dados do Censo2000 como denominador fixo sem incorrer em grandes distorções que prejudiquem o resultado do município avaliado.



Para evitar distorções de análise, foram estabelecidas notas de corte para máximos e mínimos. Para o mínimo, utilizou-se a realidade brasileira encontrada em 2000, onde ainda existiam muitos municípios sem assistência a crianças nessa faixa etária, tendo sido, portanto, o piso fixado em zero. Para o corte de máximo, adotou-se um olhar para o futuro, utilizando-se a conjugação das metas do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) para atendimento de crianças de 0 a 3 anos e de 4 a 5 anos, pactuadas pelos governos federais, estaduais e municipais⁸ até 2010. Desta forma, a meta a ser atingida e avaliada é 60%. Isto significa que, municípios com atendimentos acima de 60% da população na faixa etária recebem pontuação máxima neste quesito. Na outra ponta, quem não possui nenhum atendimento recebe nota zero; os demais são escalonados de acordo com o percentual proporcional do que já atingiram da meta de 60%.

❖ Cálculo

Indicador Atendimento Educação Infantil (i_{AEI})

Se Atendimento na educação infantil $\geq$ máximo (60%)	: $i_{AEI} = 1$
Se Atendimento na educação infantil $\leq$ mínimo (0%)	: $i_{AEI} = \text{zero}$
Se $0\% < \text{Atendimento na educação infantil} < 60\%$	: $i_{AEI} = \text{Atendimento} / 60\%$

❖ Peso atribuído a este indicador:

20% do IFDM - Educação

❖ Principais fontes estatísticas para a composição deste indicador:

EDUDATA / Censo da Educação do INEP:MEC

Censo Populacional de 2000 IBGE

2.2 - Ensino Fundamental

O Ensino Fundamental no Brasil teve um grande salto na cobertura oferecida para crianças em idade escolar. Se em 1970 era de 67%, no último censo em 2000, 96,4% das crianças em idade escolar estavam matriculadas no Brasil. Estima-se que atualmente este nível já ultrapasse os 98%. Desta forma, muito mais do que investigar quantos vão a escola, a verdadeira questão que se impõe é o quanto se aprende na escola.

Isso ficou evidente com os resultados de avaliações internacionais e nacionais a que nossos alunos foram submetidos. No Programa Internacional de Avaliação de Alunos⁹ (PISA) de 2006, envolvendo 400 mil alunos de escolas públicas e privadas de 57 países, os alunos brasileiros obtiveram médias que os colocam na 53ª posição em matemática (entre 57 países) e na 48ª em leitura (entre 56). No

⁸ As metas estabelecidas são de atendimento de 50% da população de 0 a 3 anos até 2010 e de 80% para a população de 4 a 6 anos até 2010.

⁹ Este exame é realizado pela OCDE (Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico) de três em três anos, com alunos que frequentavam o último ano do Ensino Fundamental aos 15 anos de idade. Outros países da América Latina que participaram da avaliação foram Argentina, México, Chile, Uruguai, além de Colômbia e Brasil.



cômputo geral, o Brasil ficou à frente apenas da Colômbia, da Tunísia, do Azerbaijão, do Catar e do Quirguistão.

O resultado da avaliação nacional não foi diferente. A avaliação realizada em 2005, universal para a rede pública e com adesões da rede privada, considerou 3,3 milhões de alunos da 4ª e 8ª série do Ensino Fundamental através da Prova Brasil. O resultado desta avaliação é resumido pelo Índice de Desenvolvimento de Educação Básica (IDEB), onde, na média, os alunos brasileiros ficaram com nota 3,8 sobre 10, contra uma média estimada dos países desenvolvidos de 6.

Estudos econométricos internos e externos¹⁰ apontam para a relevância dos indicadores escolhidos para compor o IFDM - Educação, a saber, Distorção Idade-Série, Docentes com ensino superior, Média de Horas-aula diárias, Taxa de Abandono e o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB).

O Ensino Fundamental possui 80% do peso do IFDM - Educação que foi distribuído entre seus cinco indicadores: 30% para indicadores meio e 50% para indicadores fim; ao passo que o residual de 20% do IFDM - Educação foi alocado para o ensino infantil, por seu poder de influenciar a aprendizagem futura.

2.2.1 - Taxa de Distorção idade-série:

Indicador	1-Distorção Idade Série
Peso	10%

A taxa de distorção idade-série permite avaliar a defasagem entre a idade dos alunos e a série em que se encontram. Logo, através desta taxa é possível verificar o percentual de alunos em idade superior à recomendada em cada série do ciclo escolar, permitindo, assim, avaliar a eficiência do ensino fundamental. Ferrão, Beltrão e Santos¹¹ concluíram que um dos impactos desta situação é que o desempenho dos alunos com defasagem idade-série é significativamente inferior comparativamente ao dos alunos que estão na série adequada. Em uma outra leitura deste indicador, havendo distorção significa que mais tempo essa criança/jovem permanecerá no sistema escolar e, portanto, maior será o gasto por estudante. Logo, para uma melhor alocação e eficácia dos investimentos em educação, deve-se buscar uma redução deste indicador.

Foram utilizados para este indicador dados do Edudata / INEP com base nas estatísticas do Censo Escolar. Para que a pontuação se dê de forma que quanto maior o resultado obtido, melhor seja a situação do município, foi utilizada a taxa complementar (1-taxa efetiva), já que para taxa distorção idade-série quanto maior, pior é a situação do município.

¹⁰ Em especial, MENEZES-FILHO, *opus cit.* (2006).

¹¹ (2002) Política de não-repetência e a qualidade da educação: evidências obtidas da modelagem dos dados da 4ª série do Saeb-99. *Estudos em Avaliação Educacional*



As notas de corte dos máximos e mínimos foram assim definidas: para o mínimo, utilizou-se o dado do pior município brasileiro neste indicador em 2000, a saber, distorção de 88,8% - o que pela taxa complementar traduz-se em 11,2% (1 - 88,8%). O ponto máximo foi definido em 85%, ou seja, é aceitável que em uma turma 15% das crianças estejam acima da idade recomendada. Esta foi a taxa encontrada em 2000 em escolas públicas da rede federal, reconhecidamente um ensino público e de qualidade - ver tabela abaixo. Os municípios que estiverem acima deste patamar para o conjunto da rede escolar, pública e privada, recebem pontuação máxima neste indicador. Os demais resultados são escalonados de acordo com o percentual que já atingiram da nota de corte máximo de 85%.

Distorção idade-série no Ensino Fundamental			
	2000	2005	Variação
Escolas Públicas	44,9	32,7	-27%
Rede Federal	15,2	13,9	-9%
Rede Estadual	42,2	29,7	-30%
Rede Municipal	47,5	34,7	-27%
Escolas Privadas	8,9	6,1	-31%
Total Brasil	41,7	30,0	-28%

Fonte: MEC/INEP

❖ Cálculo

Indicador de não-Distorção idade-série (i_{distis})

Se (1- taxa de distorção idade série) $\geq$ 85% : $i_{\text{distis}} = 1$
Se (1- taxa de distorção idade série) $\leq$ 11,2% : $i_{\text{distis}} = \text{zero}$
Se $11,2\% < (1- \text{taxa de distorção idade série}) < 85\%$: $i_{\text{distis}} = ((1- \text{taxa de distorção}) - 11,2\%) / (85\% - 11,2\%)$

❖ Peso atribuído a este indicador:

10% do IFDM - Educação

❖ Principal fonte estatística para a composição deste indicador:

EDUDATA / Censo da Educação do INEP-MEC



2.2.2 - Percentual de Docentes com Curso Superior:

Indicador	Percentual Docentes com Curso Superior
Peso	15%

Segundo os educadores, para se ter uma educação de qualidade, um dos pilares reside na qualidade dos professores. E uma das vias de se qualificar o professor é através de sua própria educação formal.

O Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) do MEC prevê a formação continuada e a elevação da escolaridade do quadro de docentes a fim de melhorar a qualidade do atual sistema educacional brasileiro. Na linha de Piaget, Paulo Freire e tantos outros pensadores da educação, o comprometimento do docente em aprender é tão necessário quanto em lecionar. Desta forma, foi escolhida a variável percentual de docentes com curso superior lecionando no ensino fundamental, seja público ou privado. Infelizmente as estatísticas não nos permitem averiguar a qualidade da formação que está sendo oferecida aos docentes, mas permite saber qual o nível educacional destes.

$$\% \text{ docentes com curso superior} = \frac{\text{n}^{\circ} \text{ docentes com curso superior no EF}}{\text{total de docentes do EF}}$$

O limite inferior para o cálculo do indicador é a pior situação do sistema de educação brasileiro no ensino fundamental em 2000, a saber: ZERO - nenhum docente do ensino fundamental em 304 municípios brasileiros possuía ensino superior completo na virada do século. Para o limite superior estabeleceu-se um nível desejável de 80% de docentes com esta formação, considerando diferenças regionais brasileiras, o desequilíbrio na distribuição desta mão-de-obra e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) que em seu artigo 62 estabelece:

"Art. 62º. A formação de docentes para atuar na educação básica far-se-á em nível superior, em curso de licenciatura, de graduação plena, em universidades e institutos superiores de educação, admitida, como formação mínima para o exercício do magistério na educação infantil e nas quatro primeiras séries do ensino fundamental, a oferecida em nível médio, na modalidade Normal".



❖ Cálculo

Indicador do Percentual de Docentes com Curso Superior (i_{doc})

SE % de Docentes com Curso Superior	$\geq$	80%	: $i_{doc} = 1$
SE % de Docentes com Curso Superior	$\leq$	0%	: $i_{doc} = \text{zero}$
SE $0 < \%$ de Docentes com Curso Superior	$<$	80%	: $i_{doc} = \% \text{ de Docentes com Curso Superior} / 80\%$

❖ Peso atribuído a este indicador:

15% do IFDM - Educação

❖ Principal fonte estatística para a composição deste indicador:

EDUDATA / Censo da Educação do INEP-MEC

2.2.3 - Número Médio Diário de Horas-Aula:

Indicador	Média de Horas-Aula Diárias
Peso	15%

Muito se defende da quantidade de horas que um aluno tem que passar dentro da escola, acolhido e orientado por ela. O antropólogo Darcy Ribeiro, principal idealizador da Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB), acreditava que para se ter educação de qualidade era preciso que ela fosse em tempo integral. A educação em período integral tem sido implementada em vários países desenvolvidos da Europa e Estados Unidos, sendo um ideal defendido pela Unesco desde a década de 70. Na América Latina, o Chile acompanhou a tendência dos países mais desenvolvidos e adotou o tempo integral em suas escolas, apresentando como consequência os melhores indicadores de qualidade na educação de países Latinos Americanos.

Há evidências de que efetivamente o tempo que o aluno passa produtivamente na escola tem impacto positivo no seu desempenho escolar - entre os cem municípios que obtiveram melhor resultado no IDEB, a média diária é de 4,86 horas contra 4,12 dos 100 piores. Pode parecer pouco, mas ao final de um mês essa diferença corresponde a aproximadamente 15 horas de aula com impactos concretos sobre a aprendizagem.

Os limites para cálculo deste indicador no IFDM são, para corte de mínimo, a menor quantidade de horas-aula diárias encontrada em 2000 num município brasileiro, a saber 3,3 horas-aula / dia. O limite máximo é o ideal estimado para uma situação intermediária entre o tempo integral de 6 horas e o



tempo mínimo exigido pela LDB de 4 horas, ou seja, para o corte de máximo estimou-se a quantidade de 5 horas diárias de aula, valor muito próximo ao encontrado na média dos 100 municípios que obtiveram os melhores desempenhos no IDEB.

❖ Cálculo

Indicador do Número Médio Diário de Horas – Aula (i_{hs})

SE Número Médio Diário de Horas-Aula ≥ 5 : $i_{hs} = 1$
SE Número Médio Diário de Horas-Aula $\leq 3,3$: $i_{hs} = \text{zero}$
SE $3,3 < \text{Número Médio Diário de Horas-Aula} < 5$: $i_{hs} = \text{Número Médio Diário de Horas-Aula} - 3,3) / 1,7$

❖ Peso atribuído a este indicador:

15% do IFDM - Educação

❖ Principal fonte estatística para a composição deste indicador:

EDUDATA / Censo da Educação do INEP-MEC

2.2.4 - Taxa de Abandono no Ensino Fundamental:

Indicador	1-Abandono
Peso	15%

Além de tentar garantir a melhora da qualidade do ensino, proposto nos demais indicadores que compõem este índice de Educação do IFDM, é preciso também garantir que as crianças e jovens efetivamente permaneçam na escola. Neste sentido, faz-se necessário monitorar a taxa de abandono escolar.

Para o cálculo deste indicador no IFDM - Educação, utilizou-se o recurso da taxa complementar (1-taxa de abandono) de modo a manter o padrão dos demais indicadores do índice geral, *i.e.* quanto mais próximo de 1, melhor. Ademais, estabeleceu-se como corte de máximo 95%, permitindo assim uma taxa de abandono de 5%, inerentes à vida escolar. O corte de mínimo foi fixado com o registro da pior taxa de abandono encontrada entre os municípios brasileiros em 2000, a saber, 67,7% - que pela taxa complementar representa $33,3\% = (1 - 67,7\%)$.

❖ Cálculo

Indicador de não-Abandono (i_a)		
SE (1- taxa de abandono) $\geq$ 95%		: $i_a = 1$
SE (1- taxa de abandono) $\leq$ 33,3%		: $i_a = \text{zero}$
SE $33,3\% < (1- \text{ taxa de abandono}) < 95\%$		: $i_a = [(1- \text{ tx abandono}) - 33,3\%] / (95\%-33,3\%)$

❖ Peso atribuído a este indicador:

15% do IFDM - Educação

❖ Principal fonte estatística para a composição deste indicador:

EDUDATA / Censo da Educação do INEP-MEC

2.2.5 - Média do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB):

Indicador	Média IDEB
Peso	25%

O Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) é o único indicador de resultado presente no IFDM - Educação. O IDEB, iniciado em 2005 e com previsão de execução a cada dois anos, constitui um poderoso sinalizador da qualidade educacional brasileira e, portanto, um importante instrumento de política pública. Afinal, medidas de qualidade são essenciais para o gerenciamento das ações. Em 2005, a média brasileira do IDEB foi de 3,8 pontos. A meta para o Brasil é alcançar a nota 6 em 2021, que corresponde à atual média dos países da OECD.

O IFDM - Educação utiliza os dados do IDEB para o Ensino Fundamental da rede pública, excluindo a rede federal¹². No cálculo do indicador IDEB junto ao IFDM - Educação foi realizada a média simples das notas obtidas no primeiro e no segundo ciclo do ensino fundamental das redes municipais e estaduais.

$$\text{Média IDEB} = \frac{(\text{IDEB } 1^{\text{a}} + 2^{\text{a}} \text{ fases do EF rede municipal}) + (\text{IDEB } 1^{\text{a}} + 2^{\text{a}} \text{ fases EF rede estadual})}{\text{Quantidade de IDEB informados}}$$

¹² A abertura do IDEB por município só é possível desconsiderando a rede federal e as eventuais escolas da rede privada.



Para o corte de máximo, foi utilizada a própria meta estabelecida pelo governo para ser atingida em 2021 de 6,0 pontos; e para o mínimo, a pior nota média encontrada em um município brasileiro em 2005, a saber: 1,0.

❖ Cálculo

Indicador do IDEB (i_{IDEB})			
Se Média do IDEB	$\geq$	6	: $i_{IDEB} = 1$
Se Média do IDEB	$\leq$	1	: $i_{IDEB} = \text{zero}$
Se $1 < \text{Média do IDEB}$	< 6		: $i_{IDEB} = (\text{Média do IDEB} - 1) / (6 - 1)$

❖ Peso atribuído a este indicador:

25% do IFDM - Educação

❖ Principal fonte estatística para a composição deste indicador:

INEP-MEC

ANEXO III

Cálculo Detalhado do Sub-Índice Saúde para Composição do Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal.

IFDM - ÍNDICE FIRJAN DE DESENVOLVIMENTO MUNICIPALANO 1 JUL.08

3 - SAÚDE

Analisar a Saúde através das estatísticas disponíveis é sempre um desafio pela falta de consenso entre os pesquisadores da área sobre quais são os melhores indicadores da situação do serviço público, principalmente se considerarmos as mais variadas realidades brasileiras. A principal dificuldade está em encontrar dados restritos e fidedignos a uma determinada localidade. Primeiramente, pela própria característica do sistema de saúde, capilar e de atendimento nos municípios-pólos, ou seja - atendimento em outro município diferente do de residência. Em seguida, pela baixa qualidade dos registros, mesmo os obrigatórios e municipalizados, como os da atenção básica, sendo muito frequente a sub, ou super, notificação.

Para minimizar estes problemas, através de consultas a especialistas, o IFDM procurou utilizar bancos de dados que fossem relevantes e confiáveis. Desta forma, foram priorizados os bancos de dados do Sistema de Informação sobre Mortalidade¹³ (SIM) e sobre Nascidos Vivos (SINASC).

Ademais, procurou-se por indicadores de variáveis reconhecidamente de controle local, uma vez que não se pode exigir dos 5.564 municípios brasileiros hospitais de ponta em todas as especialidades médicas. No quadro abaixo se apresenta de forma resumida as variáveis que compõem o IFDM - Saúde, e que serão detalhadas mais adiante:

IFDM - Saúde			
Área	Atenção Básica		
Indicadores	Percentual de Mais de 6 Consultas pré-natal por nascido vivo	1- Óbitos de Causas Mal Definidas	1-Taxa de Óbito de menores de 5 anos por causas evitáveis (por 10NV)
Pesos	33,3%	33,3%	33,3%

3.1 - Mais de 6 consultas pré-natal por nascido vivo:

Indicador	Percentual de Mais de 6 Consultas pré-natal por nascido vivo
Peso	33,3%

Este indicador mede o atendimento à gestante nos serviços de saúde e se constitui num dos atendimentos mais básicos que um município deva oferecer à sua população. Este tipo de atenção à saúde permite diagnosticar e tratar doenças preexistentes, além de identificar o mais cedo possível quaisquer alterações tanto da mãe quanto do feto. Assim, dentro das possibilidades médicas existentes, os riscos podem ser corrigidos ou minimizados, com a intenção

¹³ O SIM (SIM/SVS/MS) foi criado pelo Ministério da Saúde em 1975 para a consolidação de dados sobre mortalidade, com abrangência nacional, sendo alimentado pelas secretarias municipais e estaduais de saúde com base na Declaração de Óbito (DO).



de que a mãe e o feto cheguem a um final de gravidez normal e satisfatório, sem óbitos ou seqüelas.

A quantidade de consultas segue a norma estabelecida nacionalmente pelo Ministério da Saúde que recomenda a realização de ao menos seis atendimentos durante o pré-natal. Ressalta-se que o próprio Ministério já identificou que este serviço de atenção básica é fortemente influenciado por fatores socioeconômicos, pela infra-estrutura de prestação de serviços e por políticas públicas assistenciais e preventivas. Ao mesmo tempo, trata-se de um meio que requer poucos recursos financeiros em relação a outros exames de atenção à saúde e é um excelente instrumento de prevenção da saúde da mulher e da criança.

Para o cálculo do indicador no IFDM - Saúde, a nota máxima ficou estabelecida em 95%, justificado pelo fato de que algumas mulheres descobrem sua gravidez tardiamente. O corte de mínimo foi fixado no valor do registro do pior município brasileiro neste indicador em 2000, a saber, zero atendimentos por nascido vivo. Os demais resultados foram escalonados de acordo com o percentual que possuem da nota de corte máximo.

❖ Cálculo

Indicador de Consultas Pré-Natal (i_{pn})		
Se % de mais de 6 consultas por nascido vivo $\geq$ 95%		: $i_{pn} = 1$
Se % de mais de 6 consultas por nascido vivo = 0		: $i_{pn} = \text{zero}$
Se $0\% < \%$ de mais de 6 consultas por nascido vivo $< 95\%$		: $i_{pn} = (\% \text{ consultas} / 95\%)$

❖ Peso atribuído a este indicador:

33,3% do IFDM - Saúde

❖ Principais fontes estatísticas para a composição deste indicador:

MS/SVS/DASIS - Sistema de Informações sobre Nascidos Vivos - SINASC



3.2 - Óbitos de Causas Mal Definidas¹⁴:

Indicador	1- Óbitos de Causas Mal Definidas
Peso	33,3%

O indicador de Óbitos por Causas Mal Definidas está relacionado com o acesso aos serviços de saúde, bem como com a disponibilidade de recursos médico-assistenciais de uma localidade, inclusive, para diagnóstico.

Por outro lado, também permite inferências sobre a qualidade da atenção médica, que, segundo pesquisas do Ministério da Saúde e da FIOCRUZ, em geral, segue a mesma direção das variações da qualidade do preenchimento das declarações de óbito¹⁵.

O acompanhamento deste indicador permite identificar se o serviço de saúde de um município tem sob controle as causas de morte de sua população: quanto maior o conhecimento, melhor o direcionamento dos recursos e das políticas públicas de saúde, preventivas, inclusive, para aquela localidade específica. Constitui-se, portanto, em um importante indicador da qualidade das estatísticas de causas de morte: quanto menor for a taxa de Causas Mal Definidas, melhor será a atenção à saúde no município.

$$\text{Taxa de Óbito por causas Mal Definidas} = \frac{\text{Óbitos por Causas Mal Definidas}}{\text{Óbitos Totais}}$$

Apesar da literatura permitir uma taxa mínima de Óbitos por Causas Mal definidas para exceções como a morte súbita neo natal e a senilidade, objetiva-se que esta taxa seja ZERO ou muito próxima a isto. Para facilitar o cálculo no IFDM - Saúde, trabalhou-se com o valor equivalente a 1 menos a taxa, assim quanto maior a nota recebida, melhor a situação do município e, portanto, o corte de máximo foi fixado em 100%. Para o corte de mínimo, utilizou-se a pior situação encontrada no Brasil em 2000, a saber 97,4% de óbitos registrados como mal definidos no triênio 1998-2000, o que, quando aplicado o recurso de cálculo complementar (1-taxa), torna-se mínimo igual a 2,6%. Para diminuir a volatilidade na análise dos dados, especialmente em municípios pequenos, foi utilizada a média trienal simples das taxas.

¹⁴ Os óbitos por causas mal definidas correspondem ao Capítulo XVIII da CID-10: "Sintomas, Sinais e Achados Anormais de Exames Clínicos e de Laboratório Não Classificados em Outra Parte" (códigos R00-R99).

¹⁵ As bases de dados nacionais sobre mortalidade ainda apresentam cobertura insatisfatória em muitos municípios do país, havendo expressiva subenumeração de óbitos nas Regiões Norte e Nordeste.



❖ Cálculo

Indicador Óbitos Mal Definidos (i_{MDef})

Se Taxa trienal óbitos mal definidos $\geq 97,4\%$: $i_{MDef} = 1$
Se Taxa trienal óbitos mal definidos $< 97,4\%$: $i_{MDef} = \text{taxa trienal de óbitos mal definidos} / 97,4\%$
Cálculo final = $1 - i_{MDef}$

❖ Peso atribuído a este indicador:

33,3% do IFDM - Saúde

❖ Principais fontes estatísticas para a composição deste indicador:

DATASUS: MS/SVS/DASIS - Sistema de Informações sobre Mortalidade – SIM

3.3 - Óbitos Infantis por Causas Evitáveis (menores de 5 anos):

Indicador	1-Taxa de Óbito de menores de 5 anos por causas evitáveis (10NV)
Peso	33,3%

Uma das *Metas do Milênio* publicadas pela ONU, e pactuadas pelo Brasil, é a diminuição da mortalidade infantil até 2015 em dois terços¹⁶ do quadro avaliado em 1990. De forma a verificar a capacidade do município em controlar o problema, utilizou-se somente dados referentes a mortes infantis por causas evitáveis.

Segundo o Ministério da Saúde, as causas evitáveis de morte são definidas como aquelas totalmente ou parcialmente evitáveis por ações efetivas dos serviços de saúde que estejam disponíveis (ou acessíveis) em um determinado local e momento histórico. Assim, dados sobre morte evitável podem constituir indicadores sensíveis à qualidade da atenção básica à saúde, e, conseqüentemente, derivar medidas de resultado ou de impacto da ação pública.

Isto posto, a Taxa de Óbito Infantil por Causas Evitáveis utilizada neste trabalho traduz a relação entre a quantidade de óbitos de menores de 5 anos por causas evitáveis a cada 10 nascidos vivos no mesmo período. Novamente, para diminuir a volatilidade na análise dos dados, especialmente em municípios pequenos, foi utilizada a média trienal simples das taxas.

¹⁶ No último relatório da Unicef sobre a Situação Mundial da Infância (2008), onde o ranking é ordenado conforme a maior taxa de mortalidade, o Brasil aparece em 113º colocado entre 194 nações e territórios, sendo, pela lógica, os últimos lugares as melhores situações para a saúde das crianças.



O corte de máximo definido para o cálculo do indicador segue o bom senso, ou seja, não se pode permitir que uma criança venha a falecer por causas evitáveis, sendo a tolerância zero sobre o indicador. Assim, trabalhando-se com o complementar do dado (1- taxa), o máximo passa a ser 100%. Para o mínimo, utilizou-se o dado do pior município brasileiro neste indicador no triênio referente a 2000, a saber, o registro de 100% dos óbitos infantis. Aplicando o recurso (1-taxa), o mínimo torna-se ZERO. Os demais resultados são escalonados de acordo com o percentual que possuem da nota de corte máximo.

❖ Cálculo

Indicador Óbitos Infantis por Causas Evitáveis a cada 10 Nascidos Vivos(i_{OE})

Indicador Final = 1 – taxa trienal de óbito infantil por causas evitáveis a cada 10 nascidos vivos

❖ Peso atribuído a este indicador:

33,3% do IFDM - Saúde

❖ Principais fontes estatísticas para a composição deste indicador:

MS/SVS/DASIS - Sistema de Informações sobre Mortalidade – SIM

MS/SVS/DASIS - Sistema de Informações sobre Nascidos Vivos - SINASC