

Nº 38

**Pobreza, desigualdade e
políticas públicas**

12 de janeiro de 2010

Comunicados da PRESIDÊNCIA

Governo Federal

Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República

Ministro Samuel Pinheiro Guimarães Neto

Fundação pública vinculada à Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiro – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidente

Marcio Pochmann

Diretor de Desenvolvimento Institucional

Fernando Ferreira

Diretor de Estudos, Cooperação Técnica e Políticas Internacionais

Mário Lisboa Theodoro

Diretor de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (em implantação)

José Celso Pereira Cardoso Júnior

Diretor de Estudos e Políticas

Macroeconômicas

João Sicsú

Diretora de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais

Liana Maria da Frota Carleial

Diretor de Estudos e Políticas Setoriais, Inovação, Produção e Infraestrutura

Márcio Wohlers de Almeida

Diretor de Estudos e Políticas Sociais

Jorge Abrahão de Castro

Chefe de Gabinete

Persio Marco Antonio Davison

Assessor-chefe de Comunicação

Daniel Castro

URL: <http://www.ipea.gov.br>

Ouvidoria: <http://www.ipea.gov.br/ouvidoria>

Comunicado da Presidência

Os *Comunicados da Presidência* têm por objetivo antecipar estudos e pesquisas mais amplas conduzidas pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (**Ipea**), com uma comunicação sintética e objetiva e sem a pretensão de encerrar o debate sobre os temas que aborda, mas motivá-lo.

Os *Comunicados da Presidência* são de responsabilidade da assessoria técnica da Presidência do Instituto. Em geral, são sucedidos por notas técnicas, textos de discussão, livros e demais publicações. Eles são produzidos por técnicos de planejamento e pesquisa de todas as diretorias do **Ipea**. Desde seu lançamento, em 2007, mais de cem técnicos participaram da elaboração e divulgação de tais documentos, sobre os mais variados temas.

Apresentação

O presente *Comunicado da Presidência* evidencia sinteticamente a temática da pobreza, desigualdade de renda e políticas públicas. Parte significativa dos avanços alcançados pelo Brasil no campo do enfrentamento da pobreza e desigualdade encontra-se relacionada à marcha estruturadora das políticas públicas, encadeadas, sobretudo, pela Constituição Federal de 1988. A partir de então, a estruturação vertical dos grandes eixos de intervenção do Estado no campo da proteção e desenvolvimento social (saúde, educação, assistência e previdência, infraestrutura social e trabalho, entre outros) permitiu ao País avançar institucionalmente no mesmo sentido já experimentado pelas economias desenvolvidas em torno do Estado de Bem-estar Social. Nos anos 1990, mesmo com a superinflação vigente até 1994, o baixo dinamismo econômico e a contenção fiscal, a regulamentação de várias políticas públicas no campo da assistência e previdência, entre outras, contribuiu para evitar que o contexto social apresentasse maior regressão do que, por exemplo, o crescimento do desemprego e a piora na distribuição funcional da renda.

Na década atual, a combinação entre a continuidade da estabilidade monetária, a maior expansão econômica e o reforço das políticas públicas, como a elevação real do salário mínimo, a ampliação do crédito popular, reformulação e alargamento dos programas de transferências de renda aos estratos de menor rendimento, entre outras, se mostrou decisiva para a generalizada melhora social no Brasil. Para que essa trajetória de resultados socioeconômicos positivos persista, torna-se cada vez mais necessário considerar os limites da atual conformação do conjunto das políticas públicas frente ao patamar da desigualdade e pobreza existente.

Em função disso, este *Comunicado* pretende reforçar alguns aspectos presentes nas políticas públicas que não deveriam ser menosprezados dentro da estratégica tarefa de enfrentamento contínuo da pobreza e desigualdade de renda nos próximos tempos. Para isso, quatro são suas partes constitutivas, sendo:

- (i) a primeira seção voltada ao breve registro da evolução da pobreza em diferentes regiões do mundo;
- (ii) a segunda seção associada à apresentação sintética de medidas de desigualdades de renda em países selecionados;
- (iii) a terceira seção trata da pobreza e da desigualdade no caso brasileiro e as perspectivas para o País se mantida a atual trajetória; e
- (iv) a quarta seção referente à constatação de alguns limites percebíveis ao avanço das políticas públicas comprometidas com o combate à pobreza e desigualdade de renda no Brasil.

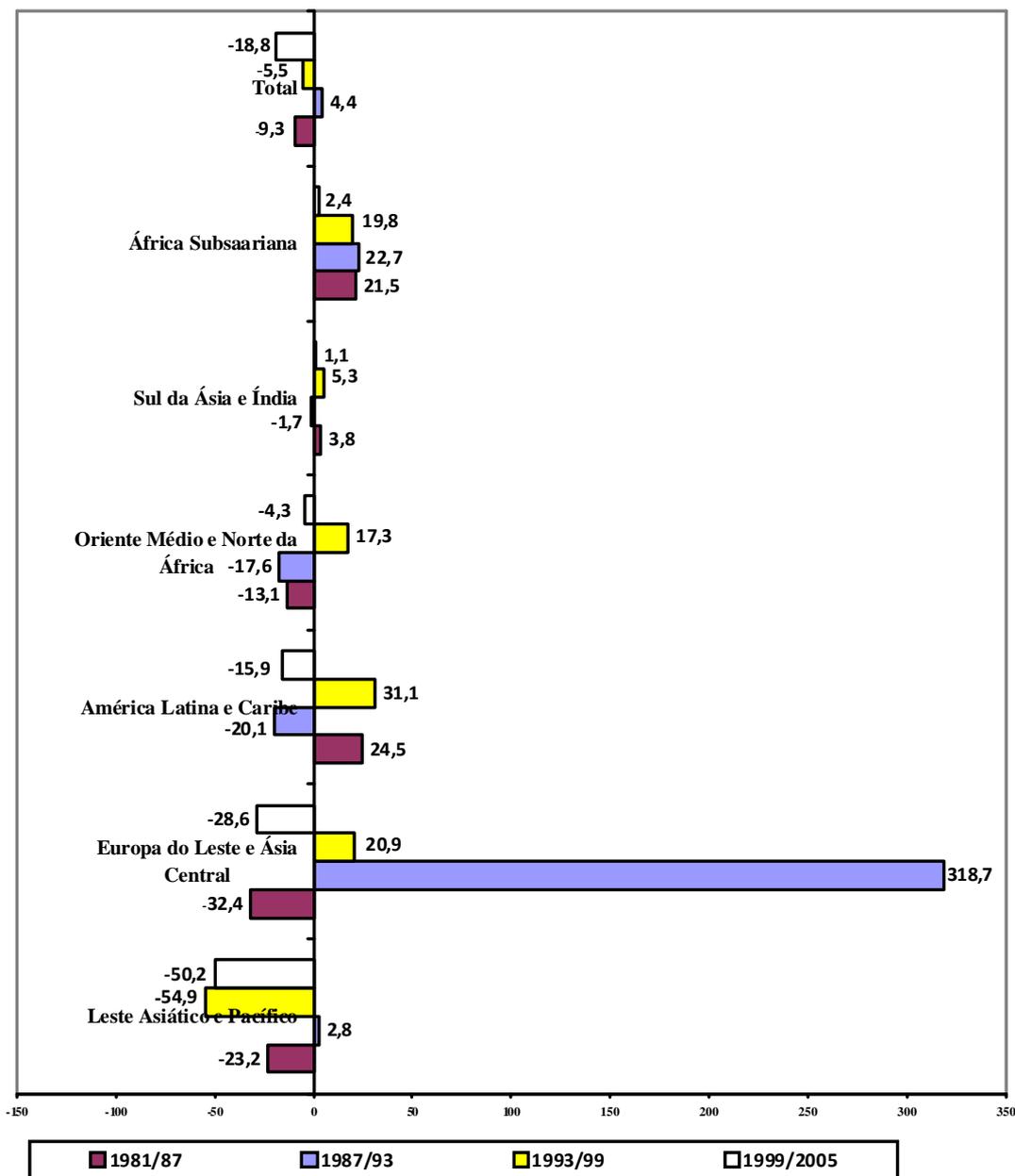
A última parte contém breves considerações finais a respeito deste *Comunicado da Presidência*, que utiliza como principais fontes de informações internacionais as Nações Unidas (Banco Mundial e *World Income Inequality Database* – WIID); e nacionais, o IBGE (Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios) e os ministérios do Planejamento, Orçamento e Gestão (Sigplan) e da Fazenda (Siafi). Como norma, o presente estudo busca antecipar informações sistematizadas e análises prévias que correspondem, em grande medida, ao esforço de trabalho em curso por parte do corpo técnico em planejamento e pesquisa do **Ipea**¹.

¹ Este Comunicado contou com a assistência e colaboração de: Jorge Abrahão de Castro, José Valente Chaves, Milko Matijascic, Guilherme Dias, James da Silva, Daniel Castro, Douglas Portari e João Cláudio Garcia.

1 – Pobreza em regiões do mundo

A evolução da pobreza não tem sido homogênea no mundo. Apesar de sua queda global em termos absolutos, segundo metodologia do Banco Mundial, há diferenças importantes a serem destacadas do ponto de vista geográfico. Em 2005, por exemplo, o conjunto das seis regiões consideradas no mundo registrou 1,377 bilhão de pessoas vivendo com até US\$ 1,25 por dia; enquanto em 1981 eram 1,896 bilhão nessa mesma situação.

Gráfico 01
Variação do número de pobres no mundo por período de tempo (em %)*

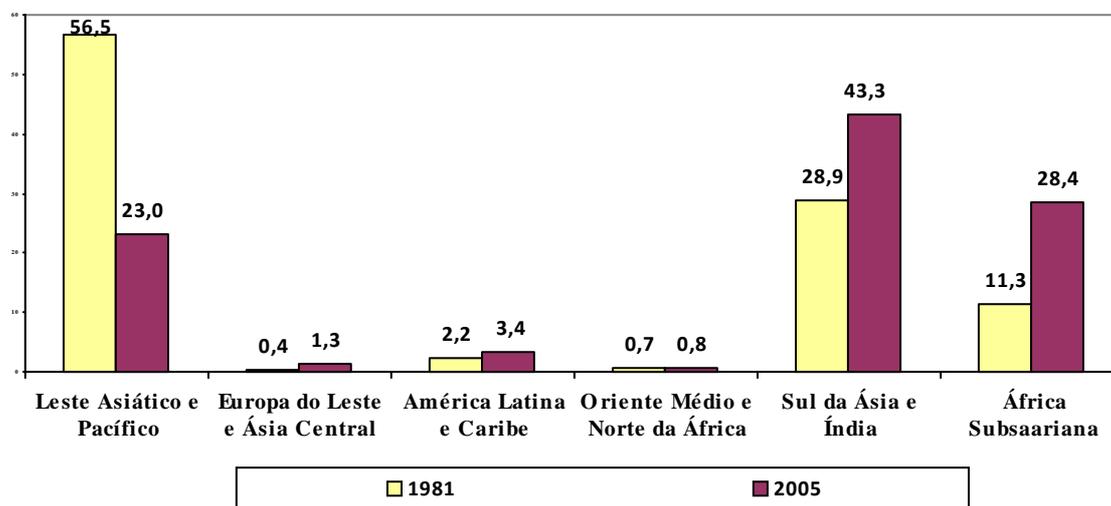


Fonte: Banco Mundial (elaboração Ipea) *considerado pobre o indivíduo com renda de até US\$ 1,25 por dia

A saída de 520 milhões de pessoas da condição de extrema pobreza entre 1981 e 2005 (-27,4%) se deu fundamentalmente pelo que ocorreu no Leste Asiático e Pacífico (-755,3 milhões de habitantes) e no Oriente Médio e África do Norte (-2,7 milhões de pessoas). Ou seja, o importante efeito da expansão da China teve impacto inegável sobre a redução da pobreza mundial, pois no resto da agregação das regiões do mundo houve

elevação na quantidade de extremamente pobres, como o acréscimo de 176,9 milhões de pessoas na África Subsaariana; de 47,3 milhões a mais no Sul da Ásia; de 10,2 milhões na Europa do Leste e Ásia Central; e de 4,1 milhões adicionais na América Latina e Caribe na comparação do mesmo período de tempo.

Gráfico 02
Evolução da distribuição do número de pobres no mundo (Total = 100 %)



Fonte: Banco Mundial (elaboração Ipea) *considerado pobre o indivíduo com renda de até US\$ 1,25 por dia

Com isso, a balança geográfica da pobreza extrema no mundo se alterou ao longo do tempo. Em 2005, por exemplo, a região do Leste da Ásia e Pacífico respondeu por 23% do total das pessoas extremamente pobres do mundo (56,5% em 1981), o que equivaleu à terceira posição, enquanto a região do Sul da Ásia passou a ocupar a primeira posição mundial, com 43,3% do total da pobreza extrema (28,9% em 1981). Ainda para o ano de 2005, a África Subsaariana respondeu por 28,4% do total de pessoas vivendo em condições de pobreza extrema, a segunda posição mundial (11,3% em 1981).

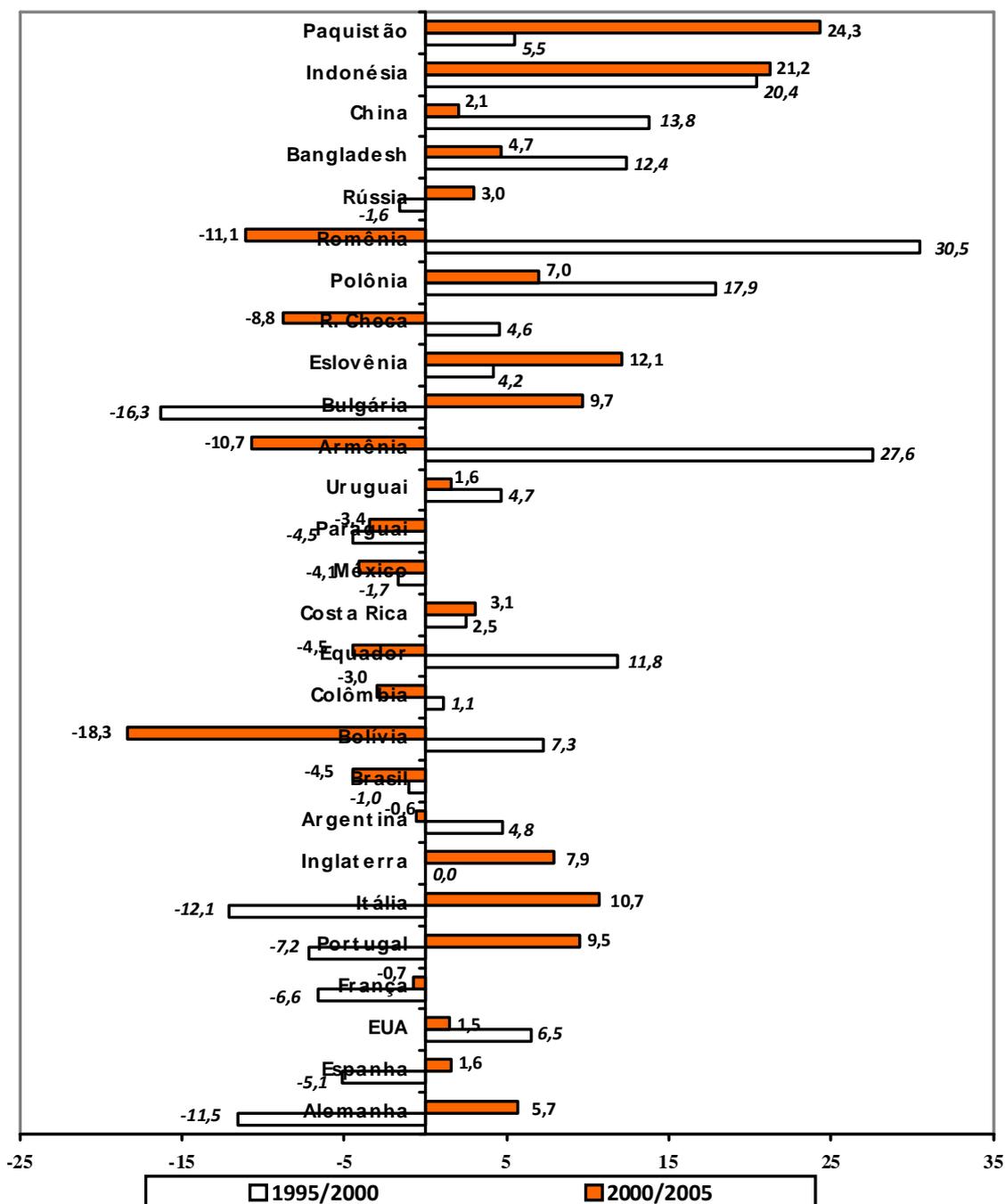
A região da Europa do Leste e da Ásia Central também aumentou sua participação relativa no total de pessoas com pobreza extrema, passando de 0,4% do total mundial, em 1981, para 1,3% em 2005, assim como as regiões da América Latina e Caribe (de 2,2%, em 1981, para 3,4%, em 2005) e do Oriente Médio e África do Norte (de 0,7%, em 1981, para 0,8%, em 2005). Se considerada a evolução da quantidade de pessoas pobres no mundo por diferentes períodos de tempo, percebe-se que na primeira metade da década de 2000 houve a maior redução na pobreza (-18,8%). Somente as regiões da África Subsaariana (2,4%) e do Sul da Ásia (1,1%) registraram elevação na quantidade de pessoas na condição de pobreza extrema.

2 – Desigualdade de renda em países selecionados

Da mesma forma com que a pobreza extrema apresenta comportamento desigual em diferentes regiões do mundo, nota-se que a evolução da desigualdade de renda também registra trajetória distinta entre os países. De acordo com os dados coletados com as Nações Unidas (*World Income Inequality Database – WIID*), a medida de desigualdade identificada pelo índice de Gini apresenta distintas situações para os períodos de 1995/2000 e 2000/2005 entre os países considerados.

Gráfico 03

Varição da desigualdade de renda (índice de Gini) em países selecionados (em %)



Fonte: WIID/UUN (elaboração Ipea)

De maneira geral, as nações selecionadas pertencentes à Ásia em expansão econômica apresentam elevação na desigualdade de renda tanto na segunda metade dos anos 1990 como na primeira metade da década de 2000. Paquistão e Indonésia lideram os aumentos na desigualdade, embora os casos da China (2,1%) e de Bangladesh (4,7%) não possam ser menosprezados.

Em relação às nações consideradas desenvolvidas, também percebem-se sinais de agravamento nas medidas de desigualdade da renda no período mais recente analisado. Com menor expansão econômica, países europeus como a Itália (10,7%) e a Alemanha (5,7%) registraram elevação na desigualdade da renda na primeira metade da década de 2000. Enquanto os Estados Unidos apresentaram o pior quadro, com elevação da desigualdade nos dois períodos considerados (6,5% em 1995/2000 e de 1,5% em 2000/2005), a França registrou o contrário, com decréscimo na desigualdade para os mesmos dois períodos de tempo (-6,6% em 1995/2000 e -0,7% em 2000/2005).

Na Europa do Leste, há países tanto com decréscimo mais recente na desigualdade de renda, como Romênia (-11,1%) e Armênia (-10,7%), quanto acréscimo na repartição dos rendimentos, com destaque para Eslovênia (12,1%) e Bulgária (9,7%).

Constata-se que na Europa do Leste, uma vez completada a transição da condição de economias centralmente planejadas para de mercado, são poucos os países que conseguiram reduzir o patamar da desigualdade de renda, que se encontra muito distante do observado até antes da década de 1990.

Para as nações consideradas da América Latina e Caribe, percebe-se também situação disforme na evolução das medidas de desigualdade de renda. De um lado, há países que aumentaram a desigualdade nos rendimentos nos dois períodos analisados, como nos casos da Costa Rica (2,5% em 1995/2000 e 3,1% em 2000/2005) e do Uruguai (4,7% em 1995/2005 e 1,6% em 2000/2005).

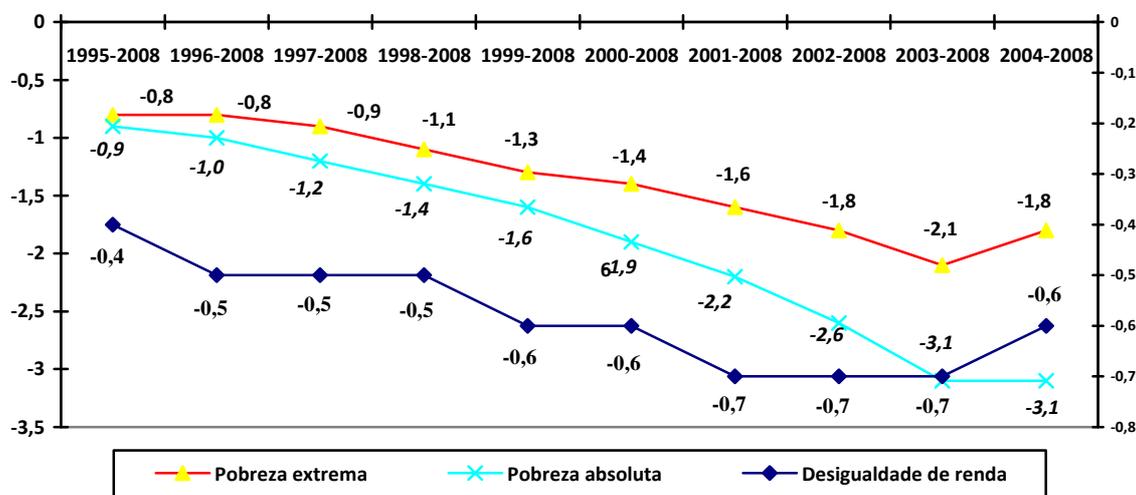
De outro, constata-se também que há países que conseguiram reduzir a desigualdade de renda nos dois períodos de tempo, conforme registram Paraguai (-4,5 em 1995/2000 e -3,4 em 2000/2005), Brasil (-1,0 em 1995/200 e -4,5% em 2000/2005) e México (-1,7% em 1995/2000 e -4,1% em 2000/2005). Por fim, destacam-se os países com decréscimo na desigualdade de renda para somente a primeira metade da década de 2000, como nos casos da Bolívia (-18,3%), Equador (-4,5%) e Argentina (-0,6%).

3 – Pobreza e desigualdade em perspectiva no Brasil

No conjunto dos países do mundo, o Brasil não se destaca por ser aquele que até 2005 registrou o mais rápido decréscimo na taxa de pobreza extrema e na desigualdade de renda. Apesar disso, encontra-se numa posição privilegiada por conseguir diminuir simultaneamente a taxa de pobreza e a desigualdade dos rendimentos.

No período recente, essa não é uma trajetória comum entre os países analisados, tampouco pode ser desprezada, sobretudo quando considerada a tradição brasileira de significativos descompassos entre indicadores econômicos e sociais. Ainda que se observe que o movimento recente de redução da pobreza tem sido mais forte que o da desigualdade, ressalta-se que do ponto de vista das projeções no tempo desses mesmos indicadores há o alcance de uma posição social cada vez mais próxima das nações desenvolvidas.

Gráfico 04
Brasil: evolução da queda no índice de Gini de desigualdade de renda e na taxa nacional de pobreza absoluta e extrema (em %)



Fonte: IBGE-PNAD (elaboração Ipea)

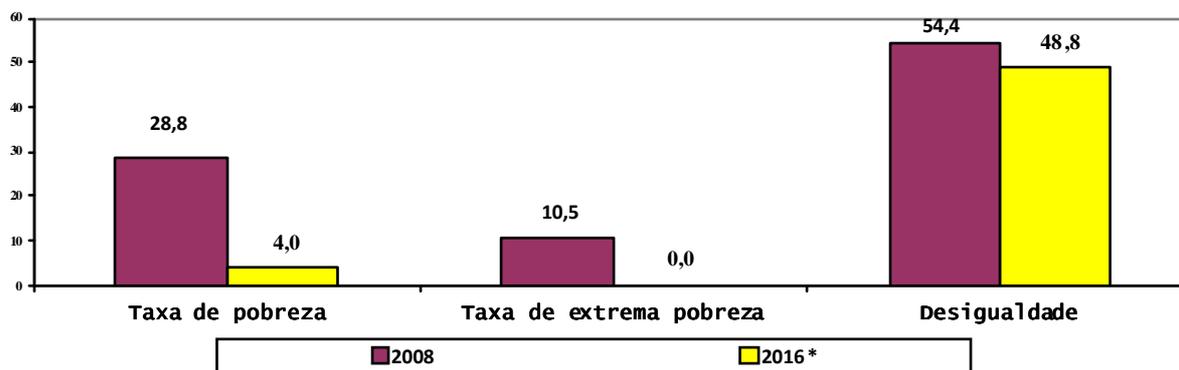
Entre 1995 e 2008, por exemplo, a queda média anual na taxa nacional de pobreza absoluta (até meio salário mínimo *per capita*) foi de -0,9%, enquanto na taxa nacional de pobreza extrema (até ¼ de salário mínimo *per capita*) foi de -0,8% a.a. Para o período mais recente (2003/08), a queda média anual na taxa nacional de pobreza absoluta (até meio salário mínimo *per capita*) foi de -3,1%, enquanto na taxa nacional de pobreza extrema (até ¼ de salário mínimo *per capita*) foi de -2,1% a.a.

Em todos os períodos de tempo considerados, a taxa de pobreza cai mais rapidamente que a diminuição na medida de desigualdade. O que significa dizer que o combate à pobreza parece ser menos complexo que o enfrentamento da desigualdade de renda.

Se projetados os melhores desempenhos brasileiros alcançados recentemente em termos de diminuição da pobreza e da desigualdade (período 2003-2008) para o ano de 2016, o resultado seria um quadro social muito positivo. O Brasil pode praticamente superar o problema de pobreza extrema, assim como alcançar uma taxa nacional de pobreza absoluta de apenas 4%, o que significa quase sua erradicação. Já o índice de Gini poderá ser de 0,488, um pouco abaixo do verificado em 1960 (0,499), ano da primeira pesquisa sobre desigualdade de renda no Brasil pelo IBGE (gráfico 5).

Ou seja, mantendo o mesmo ritmo de diminuição da pobreza e da desigualdade de renda observado nos último cinco anos, o Brasil poderia alcançar o ano de 2016 com indicadores sociais próximos aos dos países desenvolvidos. Enquanto a pobreza extrema poderia ser praticamente superada, a desigualdade da renda do trabalho tenderia a estar abaixo de 0,5 do índice de Gini.

Gráfico 05
Brasil – perspectiva possível para a pobreza e a desigualdade em 2016



Fonte: IBGE – PNAD; (elaboração Ipea)

Nos países desenvolvidos, o problema da pobreza absoluta encontra-se praticamente resolvida, embora persistam indicadores importantes de medida de pobreza relativa (o quanto se é pobre relativamente à riqueza existente). Ademais, o índice de Gini encontra-se, em geral, abaixo de 0,4, conforme os casos de países como a Itália (0,33), Espanha (0,32), França (0,28), Holanda (0,27), Alemanha (0,26), Dinamarca (0,24), entre outros, no ano de 2005. A situação dos Estados Unidos, contudo, distancia-se desta realidade nas economias avançadas (0,46) para o mesmo ano.

4 – Possíveis constrangimentos ao maior êxito no combate à pobreza e desigualdade no Brasil

Parcela maior dos avanços atualmente alcançados pelo Brasil no campo do enfrentamento da pobreza e desigualdade está direta e indiretamente associada à estruturação do conjunto das políticas públicas motivada pela Constituição Federal de 1988. Ou seja, a consolidação de grandes e complexas estruturas verticais de intervenção do Estado de Bem-estar Social (saúde, educação, assistência e previdência, infraestrutura social e trabalho, entre outros eixos) possibilitou obter resultados positivos no Brasil mais rapidamente e na mesma direção dos anteriormente já alcançados pelos países desenvolvidos.

O quadro 1 a seguir apresenta sinteticamente os seis grandes complexos de intervenção social do Estado, bem como o contingente da população coberta pelas diversas políticas sociais. Essa estrutura do Estado brasileiro, atualmente voltada à atenção social, não se distancia do registrado nas economias avançadas.

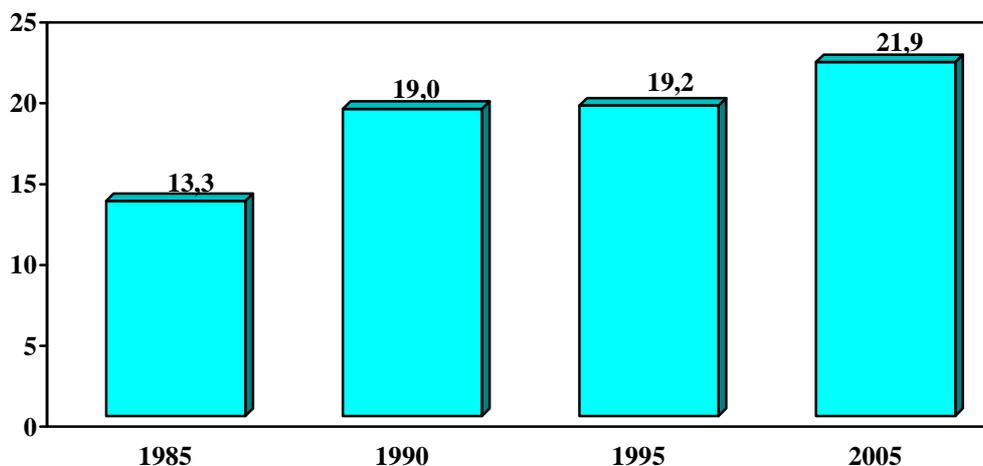
Quadro 1
Síntese da estrutura de intervenção social do Estado brasileiro

Áreas	Principais Programas/Ações	Beneficiários/Resultados em 2008
1. Previdência Social Regime Geral Prev. Social	Aposentadorias e Pensões – área Rural Aposentadorias e Pensões – área Urbana Auxílio-Doença, Auxílio-Maternidade e outros Auxílios - área Urbana e Rural	7,8 milhões de benefícios na área rural 15,2 milhões de benefícios na área urbana 1,7 milhão de beneficiários
Previdência do Servidor Público (Regimes Próprios Prev. Social)	Pagamento de Aposentadorias e Pensões Executivo, Legislativo e Judiciário	União: 530 mil servidores inativos e 448 mil pensionistas; Estados: 1,1 milhão de servidores inativos e 384 mil pensionistas; Municípios: 401 mil inativos e 151 mil pensionistas
2. Emprego e Defesa do Trabalhador	Seguro-Desemprego Abono Pis-Pasep	6,9 milhões de trabalhadores 8,4 milhões de trabalhadores com renda até 2 SM (em 2007)
3. Desenvolvimento Agrário	Pronaf	2,2 milhões de contratos
4. Assistência Social	BPC - LOAS - Pessoa Idosa BPC - LOAS - Pessoa com Deficiência Programa Nacional de Inclusão de Jovens – Pró-Jovem Programa Bolsa Família	1,6 milhão 1,8 milhão 400 mil jovens 11,6 milhões de famílias
5. Saúde	Atenção Básica em Saúde Assistência Ambulatorial e Hospitalar Especializada Vigilância, Prevenção e Controle de Doenças e Agravos Assistência Farmacêutica e Insumos Estratégicos	23 mil equipes de Saúde da Família; 50% da população coberta pelo PSF; 2,3 bilhões de procedimentos ambulatoriais, 11 mil transplantes, 215 mil cirurgias cardíacas, 9 milhões de procedimentos de quimioterapia e radioterapia e 11,3 milhões de internações; Serviço de Atendimento Médico de Urgência (SAMU) já conta com cerca de 2,5 mil veículos, cobrindo 1.163 municípios e 100 milhões de pessoas; cobertura vacinal para doenças infantis acima de 90% em 25 das 27 UFs, aproximando-se de 100% em 14 UFs
6. Educação	Brasil Alfabetizado e Educação de Jovens e Adultos Brasil Escolarizado Qualidade na Escola Distribuição de Livros Didáticos Complementação da União para o Fundeb Programa Nacional de Alimentação Escolar Brasil Universitário	4,1 milhões de estudantes atendidos pela rede pública 40 milhões de estudantes atendidos pela rede pública: 4,9 milhões na educação infantil, 28,1 milhões no ensino fundamental, 7,3 milhões no ensino médio 40 milhões de estudantes atendidos 615 mil estudantes matriculados na rede pública federal (2007)

Fonte: INEP/MEC; MDS; MPS; Boletim do Servidor/Siape; MTE; MDA, AEPS/MPS e IBGE

Para além da montagem dos grandes eixos estruturadores da intervenção social do Estado brasileiro, convém destacar ainda três fatores decisivos nas políticas públicas após a Constituição Federal de 1988. O primeiro fator foi a elevação do gasto social. Quando se considera o total das despesas sociais nas três esferas da administração pública do País e se relaciona com o Produto Interno Bruto, nota-se a sua expansão (gráfico 06).

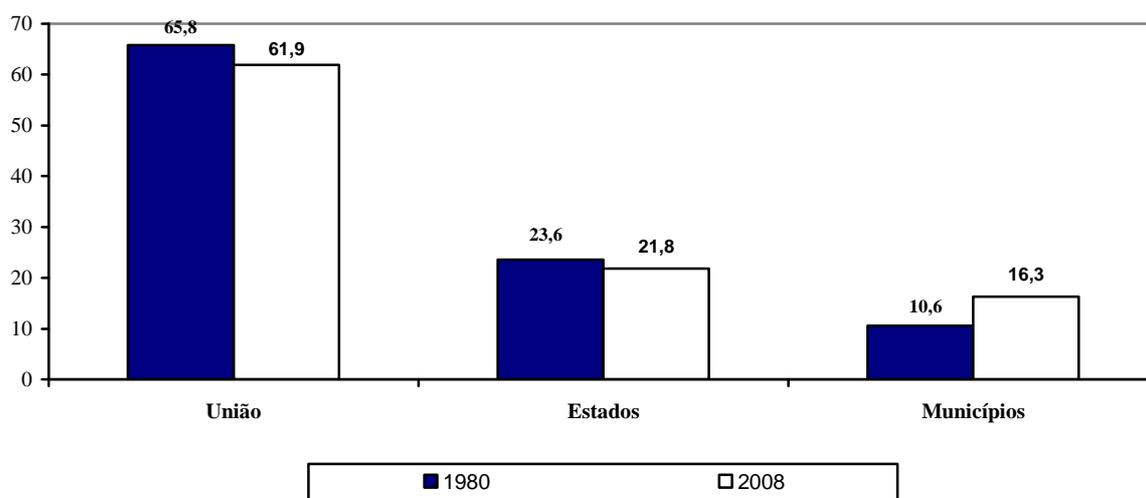
Gráfico 06
Brasil: evolução do gasto social nas três esferas da administração pública
(em % do PIB)



Fonte: Ipea, 2009

Ainda que se deva mencionar que o PIB brasileiro cresceu bem abaixo de sua média histórica (6%) e que o gasto social precisa ser considerado por habitante, não há como negar a sua elevação. Mas isso ocorreu, sobretudo, após a aprovação da Constituição Federal. Entre 1985 e 1990, o total do gasto social relativamente ao PIB aumentou 42,9%, passando de 13,3% do PIB, em 1985, para 19,0%, em 1990 (7,4% a.a.), enquanto entre 1990 e 2005 o gasto social em relação ao PIB cresceu somente 15,3% (0,9% a.a.).

Gráfico 07
Brasil: evolução da participação da União, Estados e Municípios no gasto social nas
três esferas da administração pública (em %)



Fonte: Ipea, 2009

O segundo fator resulta do movimento de descentralização da política social. Em outras palavras, o crescimento do papel do município na implementação das políticas sociais, sobretudo em termos de educação, saúde e assistência social.

No ano de 2008, por exemplo, o conjunto dos municípios teve participação no gasto social brasileiro 53,8% superior ao verificado em 1980. Em sentido inverso, a participação relativa dos estados no total do gasto social foi 7,6% inferior no mesmo período de tempo, ao mesmo tempo em que a União registrou presença 5,9% menor.

Por fim, o terceiro fator está relacionado à participação social na conformação e gestão das políticas sociais brasileiras. De maneira geral, todas as principais políticas sociais possuem conselhos de participação social federal, estadual e municipal, quando não são acompanhadas por conferências populares que evidenciam a maior transparência e eficácia na aplicação dos recursos públicos.

A sucessiva regulação das diversas políticas públicas ao longo da década de 1990 teve o importante papel de impedir o maior agravamento do quadro social, para além do crescimento do desemprego e da concentração da distribuição funcional da renda nacional motivados pelo baixo dinamismo econômico do período. Assim como os constrangimentos impostos pela superinflação até 1994 e pela política macroeconômica de estabilização monetária (elevados juros, valorização cambial, contenção fiscal e ajustes no gasto social) terminou por inibir a melhora dos resultados sociais no Brasil.

Na década atual, a combinação entre a continuidade da estabilidade monetária, a maior expansão econômica e o reforço das políticas públicas, como a elevação real do salário mínimo, a ampliação do crédito popular, a reformulação e o alargamento dos programas de transferências de renda para os estratos de menor rendimento, entre outras ações, se mostrou decisiva para a generalizada melhoria do quadro social no Brasil. Para que essa trajetória de resultados socioeconômicos positivos persista, e até mesmo se acelere, torna-se cada vez mais necessário considerar os constrangimentos impostos ao maior êxito do conjunto das políticas públicas frente ao patamar da desigualdade e pobreza existente. Três condicionantes das políticas públicas podem, contudo, limitar as perspectivas socioeconômicas brasileiras:

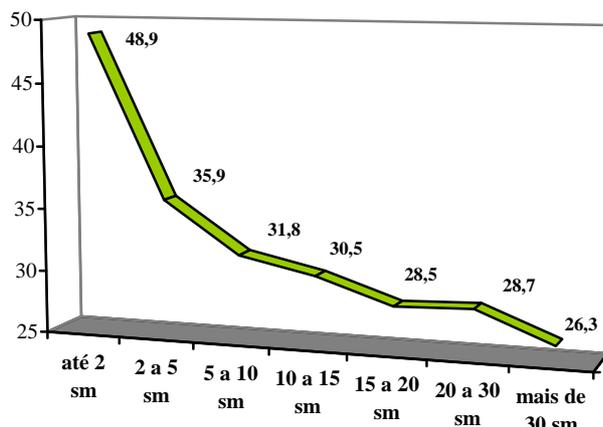
A primeira encontra-se relacionada à sustentabilidade de uma taxa elevada de crescimento econômico e de baixa inflação. Isso se mostra necessário, ainda que pareça insuficiente para liderar exclusivamente o sucesso da trajetória de desenvolvimento econômico, social e ambiental, conforme experiência nacional e internacional.

Ademais do compromisso com a expansão no tempo da renda nacional, torna-se fundamental a orientação do crescimento para a produção de bens e serviços com maior valor agregado e de elevado e avançado conteúdo tecnológico. Ambos constituem requisitos do perfil do crescimento econômico capaz de garantir avanços consideráveis na produtividade do trabalho e na qualidade dos empregos gerados.

O segundo constrangimento relaciona-se ao padrão tributário responsável pela constituição do atual fundo público brasileiro. Por ser extremamente regressiva, a arrecadação tributária assenta-se fundamentalmente sobre a base da pirâmide social do País, o que significa dizer que os segmentos de menor rendimento terminam contribuindo relativamente mais para a formação do fundo que sustenta o conjunto das políticas públicas brasileiras.

Gráfico 08

Brasil: carga tributária segundo faixas do rendimento familiar em 2003 (em %)



Fonte: IBGE/POF/Fipe Texto para Discussão nº3/2007 (elaboração Ipea)

Os entraves da tributação podem ser superados com uma reforma que busque a progressividade dos atuais impostos e taxas. Isso significa necessariamente o alívio da carga tributária indireta sobre os segmentos de menor renda, bem como a introdução de novos tributos sobre os estratos sociais ricos, o que permitiria ao País avançar nas políticas de caráter mais redistributivo.

Por fim, o terceiro constrangimento encontra-se vinculado à política de uso do fundo público no Brasil (gasto público). Sobre isso, aliás, há vários aspectos que poderiam ser considerados, desde a insuficiência dos recursos, a falta de presença física em todo o País de infraestrutura adequada, a contida eficácia na utilização dos recursos em cada um dos segmentos e do conjunto das políticas públicas, entre outros. Porém, destaca-se a questão de coordenação no uso dos recursos pelas três esferas da administração pública.

Interessa, contudo, chamar a atenção para as deficiências relacionadas à coordenação, integração e articulação matricial do conjunto das políticas públicas em termos horizontais, tendo em vista as complexas e sólidas estruturas de intervenção social do Estado atualmente existentes. Mesmo com a vantagem de ser um País com estruturas verticais e coberturas nacionais por parte das políticas sociais próximas das dos países desenvolvidos, cabe ainda o desafio de alcançar mais esse esforço no âmbito da federação.

Não obstante os avanços alcançados na integração e articulação das políticas públicas em torno de programas como o Bolsa Família e Territórios da Cidadania, entre outros, persistem sinais importantes de fragmentação, dispersão, isolacionismo e sobreposição nas políticas públicas que precisam ser enfrentados urgentemente com o objetivo de melhor tratar da totalização dos problemas da pobreza e da desigualdade neste começo de século XXI. De maneira geral, os temas de atuação pública são por demais complexos, exigindo cada vez mais atuação estratégica que ajude a superar os vieses da elevação no custo de implantação e o comprometimento da eficácia no seu desenvolvimento.

No ano de 2009, por exemplo, a temática de crianças e adolescentes registrou mais de 70 medidas conduzidas em nove ministérios somente no âmbito do governo federal (ver anexo 1, primeira coluna), sem considerar as intervenções nesse mesmo

âmbito nas administrações estaduais e municipais. Também na esfera do tema de geração de renda foram quase 90 medidas conduzidas por diversas repartições públicas federais (ver anexo 1, segunda coluna).

Considerações finais

De acordo com as páginas anteriores, notou-se que a quantidade de pobres no mundo apresentou queda importante nas duas últimas décadas, embora isso não tenha ocorrido homoganeamente entre as diversas regiões. Além do continente africano não ter perseguido o mesmo sentido de queda no número de pobres estimados pelo Banco Mundial, observa-se também que as maiores reduções ocorreram na Ásia, com importância fundamental da China. Com isso, a distribuição relativa dos pobres no mundo mudou consideravelmente desde os anos 1980.

Também se percebe que a medida de desigualdade da renda tem trajetória diferenciada entre países. Em alguns, por exemplo, houve retrocessos, enquanto em outros se registraram reduções importantes na desigualdade de renda.

As razões explicativas para desempenhos tão distintos entre países são, certamente amplas. No caso brasileiro, percebe-se que a queda na taxa de pobreza e na desigualdade de renda do trabalho parece resultar de uma combinação salutar entre a sustentação de um mais rápido patamar de crescimento econômico, puxado pelos investimentos e consumo no mercado interno, e o avanço no conjunto das políticas sociais.

As perspectivas em termos de continuidade no enfrentamento da pobreza e da desigualdade no Brasil dependem de vários fatores, entre eles a manutenção do ritmo e do perfil do crescimento econômico com baixa inflação. Mas isso, se necessário, parece, contudo, insuficiente sem o reposicionamento das políticas públicas, especialmente em termos da urgente inversão tanto da regressividade da arrecadação tributária como da fragmentação, dispersão e sobreposição das medidas de atenção social.

A proposição de consolidar institucionalmente o quadro geral das leis sociais no Brasil permitiria alcançar um novo patamar de intervenção mais qualificado do Estado no campo social. Ademais da unificação de políticas, a simplificação de tarefas e racionalização dos recursos contribuiria para o avanço da qualidade do gasto público.

Nesse mesmo sentido, o estabelecimento de uma nova lei que regule a responsabilidade e o compromisso social, com metas, recursos, cronogramas e coordenação, se mostra importante para que o Brasil possa chegar a alcançar indicadores sociais observados atualmente nos países desenvolvidos. Tudo isso, é claro, sem retrocessos em termos de maior participação da sociedade na formatação, monitoramento e controle das políticas públicas.

ANEXO

Quadro 1A Medidas de políticas no âmbito do governo federal

Criança e adolescente	Geração de trabalho e renda
<p>0068 - Erradicação do Trabalho Infantil;</p> <p>2060 - Ações Socioeducativas de Convivência para Crianças e Adolescentes em Situação de Trabalho</p> <p>2688 - Fiscalização para Erradicação do Trabalho Infantil</p> <p>4731 - Atualização do Mapa de Focos de Trabalho Infantil</p> <p>8682 - Concessão de Bolsa para Crianças e Adolescentes em Situação de Trabalho</p> <p>0073 - Enfrentamento da Violência Sexual Contra Crianças e Adolescentes</p> <p>2383 - Serviços de Proteção Social a Crianças e Adolescentes Vítimas de Violência, Abuso e Exploração Sexual e suas Famílias</p> <p>2C61 - Disque Denúncia de Abuso e Exploração Sexual Contra Crianças e Adolescentes</p> <p>8787 - Ações Integradas de Enfrentamento ao Abuso, Tráfico e Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes - PAIR</p> <p>8788 - Apoio a Comitês de Enfrentamento da Violência Sexual Contra Crianças e Adolescentes</p> <p>8791 - Apoio a Projetos Inovadores de Enfrentamento da Violência Sexual contra Crianças e Adolescentes</p> <p>8954 - Apoio Educacional a Crianças, Adolescentes e Jovens em Situação de Discriminação e Vulnerabilidade Social</p> <p>0152 - Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo ao Adolescente em Conflito com a Lei - Pró-Sinase</p> <p>8524 - Serviços de Proteção Social aos Adolescentes em Cumprimento de Medidas Socioeducativas</p> <p>8793 - Formação de Operadores do Sistema de Atendimento Socioeducativo ao Adolescente em Conflito com a Lei</p> <p>8794 - Apoio à Construção, Reforma e Ampliação de Unidades de Semiliberdade e Internação</p> <p>8795 - Apoio à Municipalização e à Descentralização das Medidas Socioeducativas em Meio Aberto</p> <p>8796 - Apoio a Serviços de Defesa Técnica dos Adolescentes em Conflito com a Lei</p> <p>0153 - Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente</p> <p>2C63 - Apoio a Estudos e Pesquisas sobre Infância e Adolescência</p> <p>6247 - Capacitação de Profissionais para Promoção e Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente</p> <p>8797 - Apoio aos Fóruns de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente</p> <p>8798 - Apoio à Promoção de Boas Práticas de Fortalecimento do Sistema de Garantia de Direitos</p> <p>0154 - Garantia e Acesso a Direitos</p> <p>6298 - Resgate da Cidadania da Criança e do Adolescente em Situação de Risco</p> <p>0471 - Ciência, Tecnologia e Inovação para Inclusão e Desenvolvimento Social</p> <p>2B08 - Realização de Olimpíadas em Ciências</p> <p>0638 - Ensino Profissional do Exército</p> <p>2777 - Ensino Fundamental nos Colégios Militares</p> <p>2779 - Ensino Médio nos Colégios Militares</p> <p>0670 - Proteção a Pessoas Ameaçadas</p> <p>8806 - Serviços de Proteção a Crianças e Adolescentes Ameaçados de Morte - PPCAAM</p> <p>0903 - Operações Especiais</p> <p>0312 - Assistência Financeira para a Realização de Serviços Públicos de Educação do Distrito Federal</p> <p>1061 - Brasil Escolarizado</p> <p>0515 - Dinheiro Direto na Escola para a Educação Básica</p>	<p>Orientação Profissional e Intermediação de Mão de Obra</p> <p>Qualificação Social e Profissional de Trabalhadores para o Acesso e Manutenção ao Emprego, Trabalho e Renda em Bases Setoriais (PlanSeQs)</p> <p>Qualificação Social e Profissional do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda e Economia Solidária em Base Territorial (PLANTEQS)</p> <p>Capacitação e Formação Profissional de Nível Médio e Superior para a Reforma Agrária</p> <p>Capacitação de Agentes de Desenvolvimento</p> <p>Formação de Agentes de Assistência Técnica e Extensão Rural</p> <p>Concessão de Bolsas de Capacitação e Formação Profissional em Assistência Técnica, Pedagógica e Social</p> <p>Capacitação de Executores e Beneficiários do Crédito Fundiário</p> <p>Capacitação e Formação de Profissionais de Nível Médio Adaptados à Reforma Agrária e Agricultura Familiar</p> <p>Capacitação de Comunidades Tradicionais</p> <p>Capacitação para Microempresas e Empresas de Pequeno e Médio Porte</p> <p>Capacitação de Artesãos e Multiplicadores</p> <p>Formação de Agentes para o Desenvolvimento Integrado e Sustentável em Espaços Sub-Regionais</p> <p>Capacitação de Recursos Humanos para a Competitividade</p> <p>Capacitação de Agentes para a Competitividade na RIDE</p> <p>Formação de Agentes para o Desenvolvimento Sustentável no Semiárido</p> <p>Formação de Agentes para o Desenvolvimento Integrado e Sustentável na Faixa de Fronteira</p> <p>Capacitação de Multiplicadores</p> <p>Fomento à Assistência Técnica e Extensão Rural para Agricultores Familiares</p> <p>Assistência Técnica e Capacitação de Assentados</p> <p>Assistência Técnica e Extensão Rural em Áreas Indígenas</p> <p>Apoio a Projetos de Inovação Tecnológica de Agricultura Familiar no Semiárido</p> <p>Fomento à Elaboração e Implantação de Projetos de Inclusão Digital</p> <p>Apoio à Pesquisa, Inovação e Extensão Tecnológica para o Desenvolvimento Social</p> <p>Apoio à Pesquisa e à Inovação em Arranjos Produtivos Locais</p> <p>Apoio ao Pequeno e Médio Produtor Agropecuário</p> <p>Apoio à Instalação de Telecentros de Informação e Negócios</p> <p>Desenvolvimento Sustentável para os Assentamentos da Reforma Agrária no Semiárido do Nordeste</p> <p>Fomento à Participação da Agricultura Familiar na Cadeia do Biodiesel</p> <p>Desenvolvimento do Associativismo Rural e do Cooperativismo</p> <p>Organização Social e do Associativismo de Espaços Sub-Regionais</p> <p>Fortalecimento da Participação Social no Semiárido</p> <p>Organização Social e do Associativismo na Faixa de Fronteira</p> <p>Apoio a Projetos de Infraestrutura Turística</p> <p>Obtenção de Imóveis Rurais para a Reforma Agrária</p> <p>Implantação e Recuperação de Infraestrutura Básica em Projetos de Assentamento</p>

<p>0969 - Apoio ao Transporte Escolar na Educação Básica 0A30 - Concessão de Bolsa de Incentivo à Formação de Professores para a Educação Básica 0E36 - Complementação da União ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação</p> <p>2778 - Ensino Médio na Fundação Osório 2795 - Ensino Fundamental na Fundação Osório</p> <p>2991 - Funcionamento do Ensino Médio na Rede Federal 2A74 - Infraestrutura de Comunicações para a Educação Básica 2C95 - Formação em Serviço de Funcionários da Educação Básica 4001 - Funcionamento do Ensino Fundamental na Rede Federal</p> <p>4042 - Capacitação para Promoção da Saúde na Escola 4045 - Distribuição de Acervos Bibliográficos para a Educação Básica 4046 - Distribuição de Materiais e Livros Didáticos para o Ensino Fundamental 6322 - Distribuição de Materiais e Livros Didáticos para o Ensino Médio 6372 - Infraestrutura de Tecnologia da Informação para a Educação Pública 8264 - Formação para a Gestão das Ações Educacionais e Controle Social</p> <p>8429 - Formação Inicial e Continuada a Distância 8434 - Produção e Veiculação de Programas, Materiais Pedagógicos e de Conteúdos Multimídia para a Educação Pública 8744 - Apoio à Alimentação Escolar na Educação Básica</p> <p>1141 - Cultura Viva - Arte, Educação e Cidadania 2A75 - Escola Viva - Cultura, Educação e Comunidade</p> <p>1201 - Ciência, Tecnologia e Inovação no Complexo da Saúde 8305 - Atenção de Referência e Pesquisa Clínica em Patologias de Alta Complexidade da Mulher, da Criança e do Adolescente em Doenças Infecciosas 1287 - Saneamento Rural 10GC - Implantação e Melhoria de Serviços de Saneamento em Escolas Públicas Rurais - "Saneamento em Escolas" 1312 - Promoção da Capacidade Resolutiva e da Humanização na Atenção em Saúde 6176 - Implementação de Políticas de Atenção Integral à Saúde da Criança 6177 - Implementação de Políticas de Atenção à Saúde do Adolescente e Jovem 1335 - Transferência de Renda com Condicionais - Bolsa Família 8442 - Transferência de Renda Diretamente às Famílias em Condição de Pobreza e Extrema Pobreza 1336 - Brasil Quilombola 8957 - Apoio ao Desenvolvimento da Educação nas Comunidades Remanescentes de Quilombos</p> <p>1448 - Qualidade na Escola 009U - Concessão de Bolsa de iniciação à Docência - PIBID</p> <p>0509 - Apoio ao Desenvolvimento da Educação Básica 09CW - Apoio à Reestruturação da Rede Física Pública da Educação Básica 0E53 - Apoio ao Transporte Escolar para a Educação Básica - Caminho da Escola 6333 - Apoio à Capacitação e Formação inicial e Continuada de Professores e Profissionais da Educação Básica</p> <p>8602 - Disseminação de Tecnologias Educacionais 8680 - Apoio ao Fortalecimento Institucional dos Sistemas de Ensino 8682 - Apoio à Elaboração da Proposta Pedagógica, Práticas e Recursos Pedagógicos para a Educação Infantil 8684 - Apoio ao Desenvolvimento Curricular, Práticas e Recursos Pedagógicos para o Ensino Fundamental 8686 - Apoio ao Desenvolvimento Curricular, Práticas e Recursos</p>	<p>Fomento à Agroindustrialização e à Comercialização - Terra do Sol Fomento a Projetos de Diversificação Econômica e Agregação de Valor na Agricultura Familiar</p> <p>Consolidação e Emancipação de Assentamentos da Reforma Agrária Titulação, Concessão e Destinação de Imóveis Rurais em Projetos de Assentamento Disponibilização de Insumos para a Agricultura Familiar Apoio a Projetos de Infraestrutura e Serviços em Territórios Rurais Apoio a Projetos de Desenvolvimento do Setor Agropecuário</p> <p>Energização Rural Organização dos Micro e Pequenos Varejistas Apoio à Implantação da Infraestrutura Complementar Social e Produtiva na Faixa de Fronteira</p> <p>Promoção de Investimentos em Infraestrutura Econômica Apoio à Geração de Empreendimentos Produtivos em Espaços Sub-regionais Estruturação e Dinamização de Arranjos Produtivos Locais no Semiárido Apoio à Geração de Empreendimentos Produtivos na Faixa de Fronteira</p> <p>Apoio à Geração de Empreendimentos Produtivos no Semiárido Funcionamento de Estações e Centros de Pesquisa em Aquicultura Apoio à Implantação de Infraestrutura Social e Produtiva no Semiárido Ampliação e Fortalecimento das Estruturas Produtivas Implementação da Criação Intensiva de Peixes em Tanques-Rede em Rios em Grandes Reservatórios Implantação de Unidade de Beneficiamento de Pescado Aproveitamento de Canais de Perímetros de Irrigação para Piscicultura</p> <p>Fomento a Projetos de Transformação da Biodiversidade Amazônica Desenvolvimento de Maricultura no Nordeste</p> <p>Apoio à Implantação da Infraestrutura Aquícola e Pesqueira Apoio ao Funcionamento de Unidades Integrantes da Cadeia Produtiva Pesqueira Apoio ao Funcionamento de Unidades Integrantes da Cadeia Produtiva Aquícola</p> <p>Implantação de Terminal Pesqueiro</p> <p>Apoio à Renovação da Frota Artesanal</p> <p>Fomento a Projetos em Arte e Cultura Instalação de Espaços Culturais</p> <p>Demarcação e Regularização de Terras Indígenas Atendimento das Demandas por Energia Elétrica em localidades Isoladas não Supridas pela Rede Elétrica Convencional Apoio a iniciativas de uso Produtivo de Energia Elétrica Produção de Material Esportivo por Comunidades em Situação de Vulnerabilidade Social - Pintando a Cidadania</p> <p>Fortalecimento das Cadeias Produtivas</p> <p>Estruturação Produtiva do Artesanato Brasileiro</p> <p>Fomento às Instalações de Micro, Pequenas e Médias Empresas Fomento para a Organização e o Desenvolvimento de Cooperativas Atuantes com Resíduos Sólidos Desenvolvimento Institucional para a gestão Integrada de Resíduos Sólidos Urbanos Equalização de Juros para a Agricultura Familiar - PRONAF (Lei nº 8.427, de 1.992 -MF) Estruturação de Assentamentos e Investimentos Comunitários - Combate à Pobreza Rural Contribuição ao Fundo Garantia-Safra (Lei nº 10.700, de 2003)</p>
--	---

<p>Pedagógicos para o Ensino Médio</p> <p>8746 - Apoio à Aquisição de Equipamentos para a Rede Pública da Educação Infantil</p> <p>8870 - Olimpíadas Escolares</p> <p>8028 - Vivência e Iniciação Esportiva Educacional - Segundo Tempo</p> <p>208U - Apoio a Projetos Esportivos Sociais para a Infância e Adolescência</p> <p>2626 - Promoção de Eventos de Esporte Educacional</p> <p>4377 - Funcionamento de Núcleos de Esporte Educacional</p> <p>8238 - Participação de Crianças, Adolescentes e Jovens em Atividades Esportivas Nacionais e Internacionais</p> <p>8360 - Desenvolvimento de Atividades Esportivas Educacionais</p> <p>8767 - Implantação de Infraestrutura para o Desenvolvimento do Esporte Educacional</p> <p>8034 - Nacional de Inclusão de Jovens -</p> <p>20B8 - Serviço Socioeducativo para Jovens de 15 a 17 Anos</p> <p>2010 - Assistência Pré-Escolar aos Dependentes dos Servidores e Empregados.</p>	<p>Fomento ao Desenvolvimento de Instituições de Microcrédito</p> <p>Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA)</p> <p>Aquisição de Produtos para a Comercialização</p> <p>Feiras e Eventos para Comercialização da Produção Artesanal</p> <p>Promoção Comercial de Microempresas e Empresas de Pequeno Porte</p> <p>Inserção do Design em Setores Produtivos</p>
--	---

Ipea – Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

Secretaria de Assuntos Estratégicos da
Presidência da República

