

Brasília

em debate

Companhia de Planejamento do Distrito Federal - Codeplan - Ano 2016 - nº 15 - Dezembro

Desigualdades



Entrevista especial - Gutemberg Gomes, secretário do Trabalho, Desenvolvimento Social, Mulheres, Igualdade Racial e Direitos Humanos (Sedestmidh)

Atendimento ao Cidadão

Pela Central de Relacionamento do GDF, você obtém informações e orientações, dá sugestões e pode fazer reclamações sobre serviços prestados pelo GDF.

A ligação é gratuita

156	Opção 1	Violação de direitos, trabalho infantil, exploração sexual, Bolsa Família, população de rua - Sedest
	Opção 2	Telematrícula (*), Ensino de Jovens e Adultos, DF Alfabetizado - Secretaria de Educação
	Opção 3	IPTU, IPVA, Nota Legal - Secretaria de Fazenda (*)
	Opção 4	Horários e itinerários de ônibus, Integração, Passe livre - DF Trans
	Opção 5	Programas habitacionais, análise de crédito, documentação para regularização de lote - CODHAB
	Opção 6	Combate à Violência Contra a Mulher
	Opção 7	Disque Racismo - Casos discriminatórios étnico-racial
	Opção 8	Disque Idoso - Casos discriminatórios contra idosos (*)
	Opção 9	Demais informações do GDF
160	Opção 1	Disque Saúde - Ouvidoria da Secretaria de Saúde
	Opção 2	Agendamento e solicitação de doação de sangue - Fundação Hemocentro de Brasília (*)
	Opção 3	Farmácia Ambulatorial Especializada - Agendamento para retirada de medicamentos
	Opção 4	Doação de leite materno - Banco de Leite Humano, em parceria com o Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal
162	Opção 1	Reclamações, elogios, sugestões e solicitações - Ouvidoria do GDF
	Opção 2	Denúncias - Ouvidoria do GDF
192		SAMU - Serviço de Atendimento Móvel de Urgência - Atende às solicitações telefônicas de urgência da população (24 horas)
0800-644-9060		Combate à corrupção - Registro de denúncias de irregularidades em contratos e licitações (*)

Horário de funcionamento (exceto SAMU)

Segunda a sexta-feira: 7h às 21h

Sábados, domingos e feriados: 8h às 18h

(*) De segunda a sexta-feira: 7h às 19h

Brasília *em debate*

Edição nº 15

Carta ao leitor 5

IPCA 6
Jusçanio Souza

Entrevista - Gutemberg Gomes 7

Pobreza e Desigualdade no Brasil:
Balanço e Perspectivas 11
Patrícia Andrade de O. e Silva

As estratégias de oportunidades na Área
Metropolitana de Brasília (AMB) 16
Ana Maria Nogales Vasconcelos et al

Empreendedorismo no Distrito Federal 24
Thiago Mendes Rosa

Proteção social e combate à desigualdade:
notas desanimadas 25
Luciana Jaccoud

Indicadores de pobreza e desigualdade para
o desenvolvimento 30
Leonardo Athias

Aspectos desiguais do mercado de
trabalho 38
Bruno de Oliveira Cruz et al

A evolução da desigualdade de renda no DF:
considerações sobre os anos 2000-2016 46
Danielle Carusi Machado e Graciele Guedes



Foto: Toninho Leite
Capa *Desigualdades*



Foto: Wikimedia Commons - EBC
Brasília *Renda alta*



Foto: Toninho Leite
Estrutural *Renda baixa*



Foto: Toninho Leite
AMB *Desigualdades e oportunidades*

Brasília em Debate

Dezembro - Ano 2016 - Nº 15

GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL

Rodrigo Rollemberg - Governador
Renato Santana - Vice-Governador

**SECRETARIA DE ESTADO DE PLANEJAMENTO,
ORÇAMENTO E GESTÃO DO DISTRITO FEDERAL -
SEPLAG**

Leany Barreiro de Sousa Lemos - Secretária

**COMPANHIA DE PLANEJAMENTO DO DF
CODEPLAN**

Lucio Remuzat Rennó Júnior - Presidente

DIRETORIA ADMINISTRATIVA E FINANCEIRA

Aldo Paviani - Respondendo

**DIRETORIA DE ESTUDOS E PESQUISAS
SOCIOECONÔMICAS**

Bruno de Oliveira Cruz - Diretor

DIRETORIA DE ESTUDOS E POLÍTICAS SOCIAIS

Ana Maria Nogales

DIRETORIA DE ESTUDOS URBANOS E AMBIENTAIS

Aldo Paviani - Diretor

CONSELHO EDITORIAL

Leany Lemos
Lucio Rennó
Aldo Paviani
Bruno Cruz
Alexandre Brandão
Jusçanio Souza
Sérgio Jatobá
Ana Maria Nogales
Maurício Bugarin
Roberto Piscitelli

Assessoria de Comunicação Social

Organização e revisão de periódico

Valda Maria de Queiroz

Editores eletrônica e arte final

Mauro Moncaio

Foto capa

Toninho Leite

Apoio

Nílva Rios, Eliane Menezes, Ester Santos Cabral
Maurício Suda, Laerte Gouveia e Cleusa Rocha

Agradecimentos

Bruno de Oliveira Cruz, Ana Maria Nogales e Lídia Barbosa

Observação:

* Os artigos assinados são de inteira responsabilidade dos autores

* Permitida a reprodução total ou parcial desde que citada a fonte

Periodicidade: quadrimestral

Tiragem impressa: 1 mil exemplares; policromia: 52 páginas

Versão online: www.codeplan.df.gov.br

Companhia de Planejamento do Distrito Federal
Codeplan

SAM - Bloco H - Setores Complementares

CEP: 70.620-080 - Brasília-DF

Tel.: (0xx61) 3342-1021/1152

www.codeplan.df.gov.br

codeplan@codeplan.df.gov.br

A 15ª edição da Brasília em Debate fecha o ano com a discussão do tema da Desigualdade. Vista como um fenômeno social, econômico, aliado à pobreza, constitui-se em grave problema que afeta milhares de pessoas em vários países. E o Distrito Federal não fica atrás ao mostrar bastantes disparidades entre as regiões administrativas que compõem seu território.

Na entrevista, o secretário de Trabalho, Desenvolvimento Social, Mulheres, Igualdade Racial e Direitos Humanos (Sedestmidh), Gutemberg Gomes, diz que encara muitos desafios. Segundo ele, “a assistência, o respeito aos direitos humanos, a geração de emprego e renda, o empreendedorismo e o cooperativismo, precisam atuar de modo cada vez mais integrado, compartilhado, colaborativo e complementar”, na gestão destas diferentes pastas.

“Pobreza e Desigualdade no Brasil: Balanço e Perspectivas”, artigo de Patrícia Andrade de O. e Silva que se propõe a desvendar a evolução da desigualdade e da pobreza no país com foco na relevância do papel do mercado de trabalho, além das perspectivas futuras diante do grave contexto de crise atual.

A abordagem das “Estratégias de oportunidades na Área Metropolitana de Brasília” de autoria de Ana Maria Nogales, Lídia Barbosa e Larissa Nocko, refere-se ao acesso a equipamentos e serviços públicos, o bem-estar urbano, a qualidade da educação e as oportunidades do mercado de trabalho - fatores que contribuem para a redução das condições de desigualdade.

O artigo “Proteção social e de combate à desigualdade: notas desaminadas” de Luciana Jaccoud faz um rápido resgate sobre o que sabe sobre proteção social e seu diálogo com o tema da pobreza e da desigualdade. Recupera a evolução recente da questão da proteção social no Brasil ao discutir suas perspectivas atuais tendo em vista a reforma fiscal em curso.

Para Leonardo Athias os “Indicadores de pobreza e desigualdade para o desenvolvimento” ao ser monitorados com destaque nos indicadores de pobreza e desigualdade requer muitos recursos para se manterem atualizados nos níveis mais desagregados no território, além de retratar grupos vulneráveis.

Bruno de Oliveira Cruz, Alisson Carlos da Costa Silva, Lucas Augusto Silva Ribeiro, Jessica de Abreu Barbosa discorrem sobre o “Aspectos desiguais do Mercado de trabalho” como importantes motores para reduzir as desigualdades que caracterizam o Brasil, a partir de dados da (PED/DF) - com uma longa série histórica mensal comparável, desde 1992.

O ponto de vista assinado por Thiago Mendes Rosa, “Empreendedorismo no Distrito Federal” argumenta que identificar os empreendedores no Brasil não é uma tarefa trivial, pois não existem pesquisas secundárias que investiguem se uma pessoa é empreendedora, nem a motivação que a levou a desempenhar tal atividade.

“A evolução da desigualdade de renda no DF: considerações sobre os anos 2000-2016”, de Danielle Carusi Machado e Graciele Guedes, traça um quadro descritivo da desigualdade de renda no país e para os estados selecionados no período de 2002 a 2016 e para os trimestres disponíveis na PNAD Contínua. ■

Valda Queiroz

Retrato da desigualdade no DF

O Distrito Federal, unidade da federação mais desigual do país, conforme o IBGE, apresenta uma curiosa e extensa contradição interna. Esse retrato se recompõe com as lentes da Codeplan, que ao cumprir sua missão de produzir e disseminar conhecimentos multidisciplinares identifica as desigualdades por meio da análise de dados das áreas socioeconômicas, cruzados com estudos demográficos, cartográficos e georeferenciados. Toda essa gama de informações perpassa pelas pesquisas e estudos das diretorias de pesquisas socioeconômicas, de políticas sociais e urbanas e ambientais.

A definição desse quadro da desigualdade deve-se especialmente ao diagnóstico feito por especialistas de outras instituições e da Companhia nesta 15ª edição da Brasília em Debate. Diante disso, vale sinalizar que a moderna capital da república inserida no Distrito Federal (DF), detentora do maior acervo arquitetônico e artístico do mundo, ostenta o maior PIB per capita do país de acordo com dados da parceira IBGE/Codeplan. Detém ainda em algumas Regiões Administrativas (RAs) alta renda média, alta escolaridade e grande consumo de bens de luxo.

Esta contradição se concretiza conforme análise da Pesquisa de Emprego e Desemprego (PED/DF) ao classificar as regiões administrativas (RAs) em três grupos com base na renda.

Grupo 1 (Renda Alta): Brasília, Lago Sul e Lago Norte;

Grupo 2 (Renda Intermediária): Gama, Taguatinga, Sobradinho, Planaltina, Núcleo Bandeirante, Guará, Cruzeiro, Candangolândia e Riacho Fundo;

Grupo 3 (Renda Baixa): Brazlândia, Ceilândia, Samambaia, Paranoá, São Sebastião, Santa Maria e Recanto das Emas.

Os dados da PED apontam índices de desemprego, em setembro último, muito diferentes para cada um dos grupos das RAs: a taxa do Grupo 1 foi de 7,5%, a do Grupo 2, 14,7% e a do Grupo 3, 22,5%. O alto índice de desemprego e de renda no grupo 3 configura o quanto

a população de baixa renda é penalizada e comprova o fosso da desigualdade.

A PED/DF fornece também informações sobre o mercado de trabalho em diversas regiões metropolitanas do Brasil. E o Distrito Federal tem historicamente apresentado taxas de desemprego muito acima das observadas em Porto Alegre (POA) e ligeiramente acima de São Paulo (SP). Ao mesmo tempo, o DF tem apresentado sistematicamente taxas de crescimento populacional acima da média nacional, consolidando-se como a terceira aglomeração urbana do Brasil, de acordo com a Região de Influência das Cidades - Regic/IBGE (2007).

Tais disparidades, entre as RAs do Distrito Federal, são mostradas também pela Pesquisa Domiciliar por Amostra de Domicílios (PDAD/2015/Codeplan): a renda média domiciliar no Lago Sul (27 salários mínimos) é 11 vezes superior à menor renda (2,50 salários mínimos) do SCIA-Estrutural. As regiões administrativas do DF divididas em quatro grupos com base na renda domiciliar e per capita apontam as rendas mais altas no Lago Sul, Park Way Sudoeste/ Octogonal, Plano Piloto, Jardim Botânico e Lago Norte. E contam com população mais instruída e qualificada, predominando os funcionários e empregados públicos, profissionais liberais, empresários, entre outros. A maior participação de regiões está nas classes média baixa (13 regiões) e na média alta (nove), representando 58,70% e 26,49% da população, respectivamente. No outro extremo, nas regiões de baixa renda, encontra-se a faixa de população que compõe a mão de obra menos especializada e com menor instrução, empregada na construção civil, empregos domésticos e no comércio.

O índice de Gini do Distrito Federal, entre 2010 a 2014, variou de 0,634 a 0,565, em comparação com outros estados do país está em primeiro lugar em termos de desigualdade máxima (mais próximo de 1), conforme o IBGE. Assim, cabe tratar da desigualdade como prioridade governamental. A inclusão social é meta para qualquer política de desenvolvimento econômico da região. ■

Lucio Rennó

Presidente

Inflação acumulada até outubro de 2016 em Brasília registra variação de 4,17%

Jusçanio Souza

A inflação medida pelo Índice de Preços ao Consumidor Amplo - IPCA, calculado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), registrou no mês de outubro de 2016 variação de 0,36% em Brasília, com 0.14 ponto percentual acima da variação ocorrida no mês anterior, e 0.10 ponto percentual acima da média Brasil, que registrou variação mensal de 0,26%. Com esse resultado, Brasília acumula variação anual de 4,17%, mantendo-se abaixo dos 5,78% da média Brasil. No acumulado de 12 meses contabiliza variação de 6,12%, contra 7,05% do mês anterior e também abaixo dos 7,87% da média Brasil. Vale observar que Fortaleza e Belém continuam com as maiores variações acumuladas em 12 meses, de 10,50% e 9,54%, respectivamente (Tabela 1).

A reversão da queda inflacionária ocorrida em outubro em Brasília, decorreu fundamentalmente da pressão de alta exercida pelos reajustes que ocorreram nas passagens aéreas, nos aluguéis e nas tarifas de energia elétrica, pela ordem decrescente de impactos no índice geral. Nesse contexto, o grupo Transporte foi o de maior variação mensal, de 1,01%; seguido de Vestuário 0,90%; Habitação 0,84%; Saúde e Cuidados Pessoais 0,61% e Despesas Pessoais 0,24%. Os demais grupos registraram deflações, a saber: Alimentação e Bebidas -0,31%; Artigos de Residência -0,69%; Educação -0,01% e Comunicação -0,09% (Tabela 2).

No acumulado do ano, o grupo Saúde e Cuidados Pessoais é o que apresenta maior variação, 9,39%, seguido do grupo Educação, com 8,75%; Despesas Pessoais, 7,17%; Alimentação e Bebidas, 7,02%, entre as altas mais expressivas. Em contrapartida, embora seja o único, o grupo Transporte registrou deflação acumulada no ano, 1,46%.

Em 12 meses, vale destacar que o grupo Saúde e Cuidados Pessoais ainda registra inflação de dois dígitos, de 10,95%. Neste grupo, os itens “Planos de Saúde” e “Produtos Farmacêuticos” figuram como os de maior pressão de alta. O grupo Alimentação e Bebidas registra a segunda maior variação acumulada em 12 meses, de 9,99%, seguido de Educação, com 9,40% e Despesas Pessoais, com 7,52%.

Procedendo-se à análise do IPCA/Brasília segundo desagregação dos resultados nas categorias de preços “Monitorados”, “Comercializáveis” e “Não Comercializáveis”, verifica-se que de setembro para outubro de 2016 há mudança na dinâmica de evolução dos preços. As categorias de preços Comercializáveis de Não Comercializáveis reverteram a queda e voltaram a subir em outubro, refletindo, em maior grau, aumentos como os ocorridos nas passagens aéreas e no etanol. Por outro lado, a categoria de preços monitorados apresentou redução, refletindo especialmente, queda ocorrida nos preços da gasolina.

O IPCA é calculado pelo IBGE desde 1980, e se refere às famílias com rendimento monetário de 1 (um) a 40 salários mínimos, qualquer que seja a fonte. Além de Brasília, abrange 10 regiões metropolitanas do país e os municípios de Goiânia e de Campo Grande.

Para cálculo do índice do mês foram comparados os preços coletados no período de 29 de setembro a 27 de outubro de 2016 (referência) com os preços vigentes no período de 31 de agosto a 28 de setembro de 2016 (base). ■

Tabela 1 - Índice de Preços ao Consumidor Amplo - IPCA - Outubro/2016 - Variações (%) regionais

Região	Variação (%)					
	Mensal		Acum. no ano		Acum. 12 Meses	
	out/15	out/16	out/15	out/16	out/15	out/16
Fortaleza	0,73	0,39	8,45	7,55	10,02	10,50
Belém	1,07	0,51	7,09	6,71	8,97	9,54
Porto Alegre	0,73	0,25	9,18	6,60	10,49	8,59
Salvador	0,60	0,50	7,56	6,43	8,73	8,71
Campo Grande	1,18	0,53	7,57	6,32	9,34	8,68
Belo Horizonte	0,62	0,33	7,69	6,17	8,61	7,68
Rio de Janeiro	0,59	0,15	7,84	6,01	9,90	8,66
Recife	0,84	0,30	8,19	6,00	9,24	7,92
Goiânia	1,18	0,37	8,65	5,53	11,19	7,91
São Paulo	0,99	0,23	9,22	5,49	10,45	7,32
Brasília	1,24	0,36	7,65	4,17	9,21	6,12
Vitória	0,75	-0,16	7,50	4,14	8,44	6,03
Curitiba	0,64	-0,02	10,12	4,12	11,52	6,45
Brasil	0,82	0,26	8,52	5,78	9,93	7,87

Fonte: IBGE - Dados elaborados pela Codeplan/Dieps/Gecon

Tabela 2 - Índice de Preços ao Consumidor Amplo - IPCA/ Brasília - Variação mensal e impacto - Segundo os grupos - Outubro/2016.

Grupo	Variação (%)						Impacto (p.p)	
	Mensal		No Ano		12 Meses		set/16	out/16
	set/16	out/16	set/16	out/16	set/16	out/16		
Alimentação e Bebidas	-0,55	-0,31	7,35	7,02	11,26	9,99	-0,13	-0,07
Habitação	1,05	0,84	1,96	2,81	3,02	3,22	0,17	0,13
Artigos de Residência	-0,55	-0,69	3,59	2,88	2,91	2,94	-0,03	-0,03
Vestuário	-0,59	0,90	0,05	0,95	2,33	2,49	-0,03	0,05
Transportes	0,39	1,01	-2,44	-1,46	5,45	2,77	0,07	0,19
Saúde e Cuidados Pessoais	0,61	0,61	8,73	9,39	10,95	10,77	0,06	0,06
Despesas Pessoais	0,81	0,24	6,91	7,17	8,47	7,52	0,09	0,03
Educação	0,18	-0,01	8,75	8,74	9,49	9,40	0,01	0,00
Comunicação	0,01	-0,09	1,38	1,29	3,67	2,85	0,00	0,00
Índice Geral	0,22	0,36	3,80	4,17	7,05	6,12	0,22	0,36

Fonte: IBGE - Dados elaborados pela Codeplan

(*) Jusçanio Souza

Gerente de Contas e Estudos Setoriais da Codeplan

Desafios frente a diferentes pastas do Governo do Distrito Federal

O secretário do Trabalho, Desenvolvimento Social, Mulheres, Igualdade Racial e Direitos Humanos (Sedestmidh), Gutemberg Gomes, encara muitos desafios com a fusão das secretarias. Segundo ele “a perspectiva ampla é praticar medidas para corrigir desigualdades historicamente acumuladas e atuar no sentido de garantir a igualdade de oportunidades ... sem distinção de qualquer natureza, aumentando a participação de minorias em serviços essenciais como educação, saúde, emprego e habitação.” A nova pasta oferece ainda “uma ampla rede de proteção a uma parcela socialmente vulnerável, contribuindo para a sua dignidade como fundamento para a igualdade”, acrescenta.

A Sedestmidh comemora a entrega do vigésimo lote de empréstimos deste ano, beneficiando via Governo de Brasília 617 microempreendedores com R\$ 7.539.400,08 em investimentos para manutenção e geração de emprego e renda na cidade e no campo. A meta é investir R\$ 11 milhões até dezembro, informa o secretário.

Para Gutemberg Gomes, em relação às políticas pública para as mulheres, neste decênio da Lei Maria da Penha, a Sedestmidh promoveu uma série atividades e eventos de conscientização. Ademais, os debates com foco nessa Lei são feitos de forma contínua na Casa da Mulher Brasileira, nos quatro Centros Especializados de Atendimento à Mulher (CEAMs), na Casa Abrigo e Ônibus da Mulher. Dispõe também de uma unidade móvel que atende em diversos locais, inclusive às mulheres do campo.

A igualdade racial é um dos focos da Secretaria, defende o secretário. Entre as atividades em andamento destacam-se a melhoria de atendimento às vítimas de discriminação racial e intolerância religiosa, com o objetivo de proteger os direitos da população negra, indígena, quilombola, cigana, além dos povos e comunidades tradicionais de matriz africana.

Merece destaque, segundo o secretário, a iniciativa de incentivo à carreira do modelo Adriano Lugoli, ex-morador de rua e ex-usuário de drogas, com o apoio da Secretaria Adjunta do Trabalho. Somam-se ainda o lançamento de cinco políticas para igualdade racial e a criação da Delegacia Especial de Repressão aos Crimes por Discriminação Racial, Religiosa, por Orientação Sexual, Contra a Pessoa Idosa ou com Deficiência (DECRIN).

A Sedestmidh tem ainda parceria com a Fundação de Amparo à Pesquisa (FAP-DF) para concessão de crédito para projetos de Startups, prevendo a participação de microempresas, pequeno porte e microempreendedores individuais sediados em Brasília e atuação na área tecnológica.

Em ações emergenciais, a Secretaria atendeu em outubro 1.536 moradores de Samambaia vítimas do forte temporal. ■



Gutemberg Gomes (Guto) é brasileiro, 48 anos, graduado em Sociologia e Gestão Ambiental Urbana com pós-graduação em Direito Público e Gestão Pública e duas especializações: Gestão Pública com ênfase em Políticas Públicas e Zoneamento Ecológico Econômico (ZEE), Cartografia e Solos. Em 20 anos de experiência política, atuou como Assessor do Deputado Distrital Cafu e da Vice-governadora Arlete Sampaio e Gerente de Projetos da então Secretaria de Ciência, Tecnologia, Meio Ambiente e Recursos Hídricos do DF. Foi membro da equipe de transição do Governo Fernando Henrique Cardoso para o Governo Lula; Gerente Nacional de Projetos da Secretaria de Articulação Institucional e Cidadania do Ministério do Meio Ambiente; e coordenador do projeto ZEE da Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno (RIDE). Assumiu a Assessoria Especial do Gabinete da Senadora Marina Silva, Assessor Técnico da Comissão de Defesa do Consumidor da Câmara dos Deputados e a chefia de Gabinete do Deputado Joe Valle, na Câmara Legislativa do DF.

Militante das causas sociais, nos anos 90 foi um dos fundadores do Fórum de ONGs Socioambientais e Movimentos Sociais do DF cujos objetivos principais são defender bens e direitos sociais, coletivos e difusos, além da defesa de uma cidade sustentável e com mais justiça social para as próximas gerações. Atualmente é membro titular da Executiva do Partido Democrático Trabalhista (PDT-DF). ■

BD - Quais são os principais desafios de gestão para uma pasta com a pluralidade de temas como a Sedestmidh?

Gutemberg Gomes - Efetivar políticas estruturantes e fomentar sinergias nas diferentes pastas que compõem a Secretaria do Trabalho, Desenvolvimento Social, Mulheres, Igualdade Racial e Direitos Humanos (Sedestmidh) são os principais compromissos desta gestão. Decidimos encarar tudo como um grande desafio, uma vez que a vida e a assistência às pessoas estão em jogo. Essa configuração de amplo espectro com o complemento de todos os servidores e servidoras permite que essas áreas atuem de modo cada vez mais integrado, compartilhado, colaborativo e complementar.

BD - A fusão das secretarias possibilitou maior integração das políticas tanto em relação ao mercado de trabalho quanto das políticas de proteção social para as minorias?

Gutemberg Gomes - Sim. Hoje a Sedestmidh atua unificada com atendimentos diversos e iguais, com foco principalmente na qualificação profissional, na geração de emprego e renda, no combate à violência contra a mulher, no desenvolvimento do cooperativismo e empreendedorismo, por meio das Agências do Trabalhador, Portal de Qualificação Profissional, Restaurantes Comunitários, Centro Especializado de Atendimento à Mulher (CEAMs), Casa da Mulher Brasileira, Fábrica Social, Coses, Creas e Cras.

BD - Direitos Humanos é um tema transversal de competência da Sedestmidh. Quais são as perspectivas do governo nesta área?

Gutemberg Gomes - A perspectiva ampla é praticar medidas para corrigir desigualdades historicamente acumuladas e atuar no sentido de garantir a igualdade de oportunidades e tratamento a todas e todos, sem distinção de qualquer natureza, aumentando a participação de mi-

norias em serviços essenciais como educação, saúde, emprego e habitação. Para isso, a Sedestmidh oferece uma ampla rede de proteção a uma parcela socialmente vulnerável, contribuindo para a sua dignidade como fundamento para a igualdade.

BD - Como o senhor avalia as ações voltadas para o estímulo do empreendedorismo e do microempreendedor por meio do microcrédito? Os impactos são positivos?

Gutemberg Gomes - Os impactos são extremamente positivos. No dia 25 de outubro, a Secretaria Adjunta do Trabalho da pasta Trabalho, Desenvolvimento Social, Mulheres, Igualdade Racial e Direitos Humanos entregou mais 21 cartas de crédito a microempreendedores no valor de R\$ 214.313,48, sendo 18 cartas de créditos urbanas no valor de R\$ 167.570,17 e três rurais, que totalizaram R\$ 46.743,31. Com este vigésimo lote de empréstimos deste ano, o Governo de Brasília já beneficiou 617 microempreendedores com R\$ 7.539.400,08 em investimentos para manutenção e geração de emprego e renda na cidade e no campo. A meta é investir R\$ 11 milhões até dezembro. Os interessados nos empréstimos do *Prospera* devem procurar a Agência do Trabalhador do Plano Piloto, que fica no Setor Comercial Sul, ou a Agência do Trabalhador, que fica no centro de Taguatinga, na Avenida das Palmeiras, Quadra C 4, Lote 3, locais onde ficam as duas Agências de Crédito do Governo de Brasília. É preciso levar documentação do empreendimento e comprovar a atividade desenvolvida.

BD - Quais as principais parcerias da Secretaria?

Gutemberg Gomes - A Sedestmidh tem uma parceria com a Fundação de Amparo à Pesquisa (FAP-DF) para concessão de crédito para projetos de Startups. Podem participar do edital microempresas, empresas de pequeno porte e microempreendedores individuais com sede em Brasília e que atuem na área tecno-

lógica. Até a data de contratação da proposta, é exigido que esses empreendimentos tenham pelo menos dois anos de atuação. Pessoas físicas também podem se inscrever. Nesse caso, precisam ser sócias ou proprietárias de empresas emergentes na área e sediadas no DF. Esses participantes poderão formalizar a empresa até a data em que a proposta for contratada pela FAP-DF. O edital dá prioridade a projetos nas áreas de administração pública, agronegócios, alimentação, biotecnologia, cidades saudáveis, educação, energia renovável, meio ambiente, mobilidade urbana, nanotecnologia, saúde e bem-estar, segurança pública, tecnologia da informação e comunicação, e tecnologia industrial básica.

Pela parceria entre a Sedestmidh e o Instituto Campus Party, a capital federal recebeu em 5 de novembro último o *Campus Day Brasília*. Com 21 palestras realizadas no auditório do Centro de Convenções, esse evento prepara a cidade para um dos maiores encontros de tecnologia e inovação do país, a *Campus Party*, que ocorrerá de 26 a 30 de julho de 2017. A proposta da atividade desta semana é chamar a população a participar do encontro no ano que vem. Estão programadas palestras com especialistas nacionais e internacionais sobre temas variados, como empreendedorismo, produção de jogos e novos mercados de atuação. Haverá ainda palco externo e estandes no hall de entrada. Com isso, a expectativa de público total é de 4 mil pessoas.

BD - Neste ano, comemora-se 10 anos da edição da Lei Maria da Penha. Neste período como o Distrito Federal atuou na temática da violência contra a mulher?

Gutemberg Gomes - No decênio da Lei Maria da Penha, a Secretaria do Trabalho, Desenvolvimento Social, Mulheres, Igualdade Racial e Direitos Humanos realizou um mês de atividades de conscientização e comemoração da mais importante política pública para as mulheres. As

atividades tiveram início no dia 7 de agosto com uma caminhada, em Ceilândia. Ao longo do mês foram realizadas outras 16 atividades (Bate Bola de Gênero, exibição do filme Vidas Partidas, no Cine Brasília; Pauta Feminina, no Senado Federal; Palestra - Por dentro da Lei Maria da Penha, Debate - Assédio Moral e Violência Institucional, Oficina de Grafite para Mulheres, Sessão Solene) em Ceilândia, Estrutural, Casa da Mulher Brasileira, na Asa Norte; Vicente Pires, Cruzeiro, Fercal, Câmara Legislativa, Sobradinho e Centro de Diversidade. Além das ações neste mês, os debates e atividades com foco na Lei Maria da Penha são feitos de forma contínua na Casa da Mulher Brasileira, nos quatro Centros Especializados de Atendimento à Mulher (CEAMs) do Distrito Federal, Casa Abrigo e Ônibus da Mulher, unidade móvel que atende em diversos lugares e tem feito um trabalho voltado para as mulheres do campo.

BD - Uma das temáticas da Secretaria é a promoção da igualdade racial. Quais são os projetos específicos que estão sendo desenvolvidos para a população negra?

Gutemberg Gomes - A igualdade racial é um dos focos da Secretaria. Entre as atividades em andamento estão a reformulação da ferramenta para melhoria de atendimento às vítimas de discriminação racial e intolerância religiosa, com o objetivo de proteger os direitos da população negra, indígena, quilombola, cigana, além dos povos e comunidades tradicionais de matriz africana. O serviço é prestado por meio de ligações telefônicas no número 156, opção 7 ou por atendimento presencial. A reformulação foi feita a partir da atualização da base de conhecimento e do cadastro modular, elaboração do regimento interno e do projeto de capacitação para atendentes.

Outra ação importante foi a assinatura do Termo de Cooperação entre a Sedestmidh e o Metrô, no dia 21

A Sedestmidh atua unificada com atendimentos diversos... na geração de emprego e renda, no combate à violência contra a mulher, no desenvolvimento do cooperativismo e empreendedorismo, por meio das Agências do Trabalhador, Portal de Qualificação Profissional, Restaurantes Comunitários, Centro Especializado de Atendimento à Mulher (CEAMs), Casa da Mulher Brasileira, Fábrica Social, Coses, Creas e Cras.

de março último, que permite à Escola Metroferroviária de Brasília promover a capacitação de funcionários para combater o racismo, o preconceito e as práticas discriminatórias e disseminar a cultura de paz. O acordo ainda prevê campanhas na TV Minuto e atividades lúdicas e pedagógicas nas estações do Metrô.

A Secretaria realizou ainda uma ampla programação em comemoração ao Dia da Consciência Negra. A abertura das atividades ocorreu no Palácio do Buriti, no dia 1º de novembro, com palestras Racismo Institucional e Empoderamento da Mulher Negra. Os servidores ainda participaram de Curso de prevenção

ao Racismo, entre os dias 21 e 25. Em 22 e 23 de novembro, o grupo artístico Obará, que tem apoio da Subsecretaria de Igualdade Racial e da Secretaria de Cultura, apresentou o espetáculo Mosoró Dayó. Por meio de dança, teatro e cantos em iorubá, o show expressa a cultura afro-brasileira e discute a participação do negro na sociedade.

Ainda como parte das comemorações, a Estação Central do Metrô-DF abriu espaço para a passarela do 7º Desfile Beleza Negra, em 23 de novembro. Em edições anteriores, a iniciativa deu destaque à carreira do modelo Adriano Lugoli, ex-morador de rua e ex-usuário de drogas. O desfile teve apoio da Secretaria Adjunta do Trabalho.

De volta ao Salão Branco do Palácio do Buriti em 25 de novembro, o mês foi encerrado com a apresentação de cinco políticas para igualdade racial.

BD - Quais as ações em relação à intolerância religiosa?

Gutemberg Gomes - Temos um estudo realizado pela Sedestmidh sobre intolerância religiosa que surgiu devido aos crescentes casos de ataques a templos religiosos de Umbanda, Candomblé e demais religiões de matrizes africanas e ameríndias no DF e Entorno. O documento serviu de base para a assinatura do Protocolo de Intenções entre a Secretaria e a Fundação Palmares. Sensível ao tema, o governo criou a Delegacia Especial de Repressão aos Crimes por Discriminação Racial, Religiosa, por Orientação Sexual, Contra a Pessoa Idosa ou com Deficiência (DECRIN).

BD - No mês de agosto, o contingente estimado de desempregados no DF era de 290 mil pessoas (18,5%). Quais são as ações que o governo vem desenvolvendo para minimizar esse problema?

Gutemberg Gomes - A Sedestmidh desenvolve diversas atividades para gerar emprego e renda. Por

exemplo, somente este ano, a Secretaria Adjunta do Trabalho beneficiou 617 microempreendedores, com empréstimos no valor de R\$ 7.539.400,08 em investimentos para manutenção e geração de emprego e renda na cidade e no campo. Lançado em 21 de março, o Portal de Qualificação Profissional, por meio do ensino a distância, já conta com mais de 27 mil alunos inscritos em 21 cursos profissionalizantes e mais de 10 mil formados. Além disso, a *Fábrica Social* está promovendo a capacitação de 1.400 pessoas por meio de cinco cursos, sendo a maioria mulher, moradora da Estrutural e inscrita no CadÚnico. A Subsecretaria de Políticas para as Mulheres já formou 91 mulheres em vários cursos e, em breve, outras mais de 300 estarão concluindo seus cursos por meio de uma parceria com a Secretaria de Educação e Pronatec/Mulheres Mil. Por fim, as Agências do Trabalhador capturam vagas de empregos no mercado diariamente e as oferecem via painel de emprego para quem precisa.

BD - No período de crise econômica a população mais vulnerável é uma das que mais sente os impactos da recessão. Quais são os projetos que a Secretaria está executando para atender esta população?

Gutemberg Gomes - O trabalho social da Secretaria do Trabalho, Desenvolvimento Social, Mulheres, Igualdade Racial e Direitos Humanos é realizado no dia a dia no DF. Por exemplo, de 20 a 24 de outubro, a Sedestmidh atendeu 1.536 moradores de Samambaia vítimas do forte temporal. Mais de 800 receberam cestas básicas. Os critérios de cada atendido estão em análise para definição de concessão de auxílios emergenciais.

A Secretaria oferece pacotes de serviços sociais, tais como, cesta básica emergencial; cuida do Cadastro Único (CadÚnico), com 85.422 famílias no *Bolsa Família* e 60.601 no *DF Sem Miséria*; é responsável

Entre 20 a 24 de outubro, a Sedestmidh atendeu 1.536 moradores de Samambaia vítimas do forte temporal. Mais de 800 receberam cestas básicas. Os critérios de cada atendido estão em análise para definição de concessão de auxílios emergenciais.

pelos 14 restaurantes comunitários, que oferecem refeições por R\$ 1,00 para quem tem CadÚnico e seus dependentes e R\$ 2,00 para o público em geral. Há dois auxílios emergenciais: auxílio vulnerabilidade - até 6 parcelas de R\$ 408,00 cada; e o auxílio aluguel - até 12 parcelas de R\$ 600,00 cada, desde que na sétima a pessoa apresente inscrição na política habitacional no IDHAB.

Oferece também abrigos para crianças, mulheres, adultos e idosos por meio de convênios com 37 instituições. Há ainda dois Centros Pop - Centros Especializados em Atendimento às Pessoas em Situação de Rua - um em Taguatinga e outro na 903 Sul, que contam com um valioso serviço de abordagem nas ruas para oferecer um cardápio de direitos.

BD - Como o senhor avalia as ações voltadas para o estímulo do empreendedorismo e do microempreendedor por meio do microcrédito? Os impactos são positivos?

Gutemberg Gomes - O Fundo de Geração de Emprego e Renda (Funder), mais conhecido por *Prospera*, já beneficiou 617 microempreende-

dores, com empréstimos no valor de R\$ 7.539.400,08 em investimentos para manutenção e geração de emprego e renda na cidade e no campo, conforme já disse. O recurso do governo de Brasília é importante para manter e gerar emprego e renda num momento de crise. O *Prospera* é um programa de microcrédito produtivo orientado pela Secretaria Adjunta do Trabalho que visa manter e gerar empregos e fortalecer os pequenos e micro empreendimentos produtivos, formais e informais das áreas urbanas e rurais. Os setores econômicos mais influenciados pelos recursos do fundo foram o comércio (55%), a agricultura (24%), o serviço (8%), a indústria (7%), a pecuária (4%) e o artesanato (2%). E 56% dos beneficiados são mulheres. Os empréstimos podem ser parcelados em até 36 vezes, com juros de 0,7% ao mês, mais prazo de carência. Os interessados nos empréstimos do *Prospera* devem procurar a Agência do Trabalhador do Plano Piloto, que fica no Setor Comercial Sul, Quadra 6, lote 10 e 11, ou a Agência do Trabalhador, que fica no centro de Taguatinga, na Avenida das Palmeiras, Quadra C 4, Lote 3. ■

Serviços:

1. Os interessados nos empréstimos do *Prospera* devem procurar a Agência do Trabalhador do Plano Piloto (Setor Comercial Sul), ou a Agência do Trabalhador (Centro de Taguatinga, Avenida das Palmeiras, Quadra C 4, Lote 3), locais onde ficam as duas Agências de Crédito do Governo de Brasília. É preciso levar documentação do empreendimento e comprovar a atividade desenvolvida.
2. Disque Racismo - 156, opção 7. O serviço é prestado por meio de ligações telefônicas ou por atendimento presencial.
3. Centros Pop - Centros Especializados em Atendimento às Pessoas em Situação de Rua - um em Taguatinga e outro na 903 Sul.

Pobreza e Desigualdade no Brasil: Balanço e Perspectivas



Patrícia Andrade de O. e Silva

Introdução

Diversos são os estudos que analisam a evolução da pobreza e desigualdade no Brasil, especialmente devido ao contexto histórico de exploração ao qual o país foi submetido, consolidando um padrão extremamente concentrador de renda, de terra, entre outros fatores. Nos anos 2000, especialmente entre 2004 e 2014, foi registrada elevação da participação da política social no país, o que culminou (entre outros fatores) em expansão dos programas assistenciais e valorização do salário mínimo, obtendo resultados expressivos no combate à pobreza e na diminuição das taxas de desigualdade. Segundos dados disponíveis, a taxa de pobreza extrema entre 2004 e 2014 apresentou redução média de 10% a.a e a renda média passou de R\$ 594,83/mês para R\$ 861,23/mês¹.

No entanto, após a crise internacional de 2008, e especialmente após a grave crise política e econômica instaurada no país após a reeleição de Dilma Rousseff em 2014, o ajuste fiscal em curso coloca em risco os avanços conquistados até o momento. Sendo assim, através da análise dos estudos recentes sobre o tema, o artigo se propõe a desvendar a evolução da desigualdade e da pobreza no país com foco na relevância do papel do mercado de trabalho nesse processo, além das perspectivas futuras diante do grave contexto de crise atual.

1 Mais informações em Osório (2015).

O artigo se propõe a desvendar a evolução da desigualdade e da pobreza no país com foco na relevância do papel do mercado de trabalho nesse processo, além das perspectivas futuras diante do grave contexto de crise atual.

Evolução da Pobreza e Desigualdade Brasileira na Última Década.

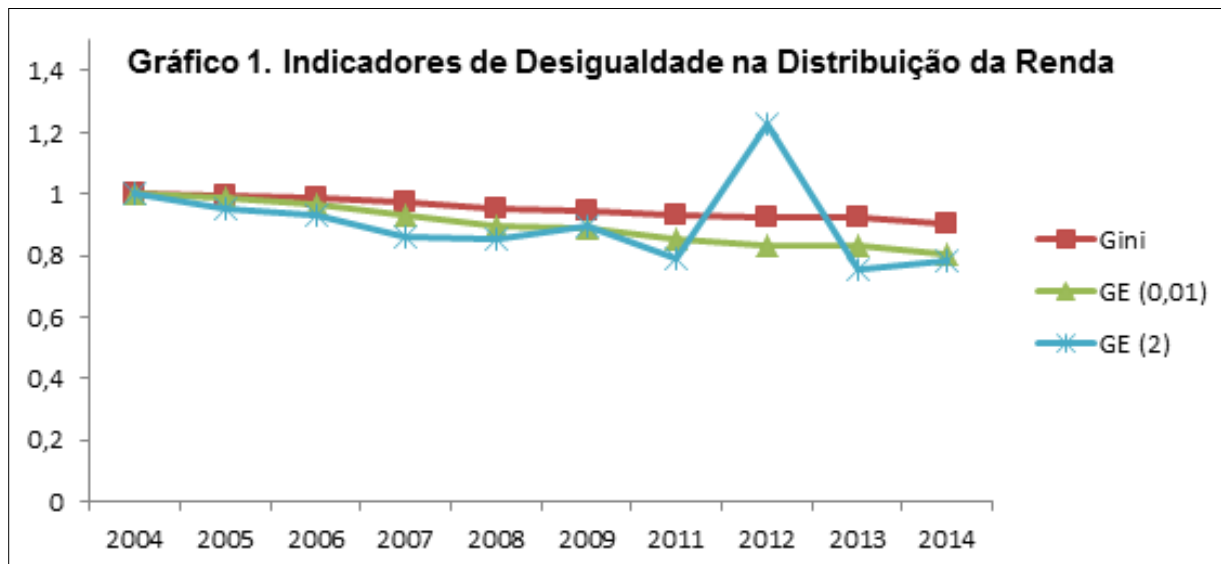
Em relação ao tema da pobreza e da desigualdade brasileira na última década, diversos pesquisadores apontam que a concentração de renda caiu 4% e o Índice de Gini atingiu 0,569 em 2004. Nesse contexto, os rendimentos do trabalho representam quase metade da queda observada na desigualdade da renda familiar, pois os mesmos representam cerca de 70% do rendimento total, fato que comprova a sua importância na composição da renda total familiar².

Além disso, segundo pesquisas realizadas³, a renda anual dos 20% mais pobres aumentou 20 pontos percentuais acima da dos 20% mais ricos, caracterizando o combate à pobreza, especialmente a pobreza extrema. Diante desse contexto, uma elevação da renda dos mais pobres produziria efeitos sobre a desigualdade e, nesse sentido, verificou-se que um dos principais indicadores de desigualdade de renda, o Índice de Gini⁴, caiu de 0,570 para 0,515 entre 2004 e 2014.

2 Mais informações em Silva (2013) e Silva e Silva (2011).

3 Pesquisas disponíveis: Osório (2015), Souza (2012), Dedecca et. al. (2012).

4 O Índice de Gini é utilizado como indicador do grau de concentração de renda em determinado grupo, apontando a diferença entre os rendimentos dos mais pobres e dos mais ricos e variando de zero a um (sendo que quanto mais próximo de zero menos desigual e quanto mais próximo de 1 mais concentrada será a renda dos indivíduos analisados). Mais informações em: http://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&id=2048:catid=28&Itemid=23



Fonte: Adaptado de Osório (2015)

O gráfico 1 demonstra além do Índice de Gini outros indicadores de entropia generalizada, como o GE (x), que permitem observar medidas mais sensíveis às presenças de rendas no topo e na base da distribuição da pirâmide de renda, sendo que o GE (0,01) é um indicador sensível à presença dos mais pobres⁵ e GE (2) sensível à presença dos mais ricos. Ao utilizar o ano de 2004 como ano base (2004 = 1), tanto o Gini quanto o G(0,01) decrescem em todos os anos, enquanto que em GE (2) a desigualdade se eleva entre 2008 e 2009, além de nova alta mais expressiva entre 2011 e 2012, apontando que a desigualdade de renda permanece maior em alguns anos para o topo da pirâmide, colocando em evidência a necessidade de estudos aprofundados acerca dos rendimentos dos mais ricos no país, uma vez que diversos estudos apontam para distorções nos dados tanto do topo como na base da pirâmide de renda nacional⁶.

Entretanto, ainda assim o Brasil de 2014 se apresenta com outro perfil, com menor taxa de extrema pobreza e desigualdade, além da consolidação e maior participação da política social e, em destaque, a valorização expressiva do salário mínimo (que se elevou de R\$ 260 em 2004 para R\$ 880 em 2015)⁷. Além disso, houve queda na taxa de desemprego, passando de quase 10% em 2004 para cerca de 5% em 2014⁸, consolidando um período de expansão da qualidade de vida da população brasileira, especialmente dos indivíduos que se encontram no “centro” da pirâmide de distribuição de renda, com melhoria de todos os indicadores analisados.

Mercado de Trabalho e sua Contribuição no Combate à Desigualdade

A influência do mercado de trabalho diante desse novo contexto foi relevante durante o período, pois através do crescimento econômico foi possível (ainda que em plena crise financeira mundial) sustentar a valorização do salário mínimo iniciada desde 2004 e manter a geração de empregos até 2013, uma vez que o Boletim do Mercado de Trabalho realizado pelo IPEA mostrou que a taxa de desocupação no primeiro semestre de 2013 ficou 2 p.p. abaixo do verificado no ano anterior, sendo que entre 2011 e 2012 essa redução foi de 0,5 p.p.⁹

O salário mínimo apresentou crescimento real entre 2003 e 2015 de 76%, alterando significativamente o perfil de consumo e contribuindo para a redução do tempo de espera por trabalho. Diante desse contexto, se destaca o setor de serviços como promotor dessa mudança de perfil, bem como os efeitos positivos dos benefícios pagos aos aposentados (especialmente a aposentadoria rural), o seguro desemprego, entre outros¹⁰.

No entanto, percebe-se alta participação no mercado informal de acordo com a baixa porcentagem de contribuintes do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) que passou de apenas 38% da População Economicamente Ativa (PEA) para 45,8% entre 1995 e 2010¹¹. Segundo reporta-

5 Segundo Osório (2015), esse indicador é mais próximo do L de Theil.

6 Sobre o assunto é indicada a leitura de Medeiros e Souza (2016).

7 Ver em: <http://trabalho.gov.br/salario-minimo/evolucao-salario-minimo>

8 Ver em: <http://www.ipeadata.gov.br/ExibeSerie.aspx?serid=38401>

9 Acesso em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/mercado-trabalho/bmt55_completo.pdf>

10 Mais informações em Cardoso Jr. (2007).

11 Dados disponíveis em Castro et. al (2012),

gem¹², apesar do crescimento nos rendimentos até 2013 com maiores impactos para os trabalhadores informais, continua elevada a disparidade dos rendimentos oriundos dos trabalhos formais e informais, uma vez que o rendimento médio de um trabalhador no setor informal correspondia a 47% daqueles empregados no setor formal em 2004 e, em 2013 esse percentual atinge 56%, com ganho salarial, mas ainda com persistência da desigualdade salarial.

Apesar dos avanços até 2014, continuam os desafios para que o mercado de trabalho possa contribuir cada vez mais para o bem-estar da população brasileira. No entanto, a crise política e econômica que obteve seu ápice com o *impeachment* da presidente Dilma Rousseff em 2016 vem demonstrando que os mecanismos de ajuste a que a economia brasileira será submetida nos próximos anos poderão reverter o quadro positivo vivenciado sobre a política social na última década.

Crise Econômica, Política e as Perspectivas Futuras

Após a crise financeira internacional e a desaceleração econômica mundial em 2008 houve inversão das expectativas sobre a economia brasileira, especialmente após 2012, quando foi anunciado um pacote de medidas anticíclicas para estimular o mercado interno e diminuir a dependência externa, baseadas fundamentalmente em queda dos juros e reforma do setor elétrico¹³. Infelizmente o cenário internacional permaneceu em declínio e as expectativas dos agentes internos também se tornaram cada vez mais negativas, ainda mais unidas aos escândalos de corrupção no governo que desencadeou uma crise política extremamente grave, inclusive com o *impeachment* da ex-presidente Dilma, aprovado em agosto de 2016¹⁴.

Desde 2014, no início do segundo governo Dilma, foram iniciadas medidas de ajuste fiscal nas contas nacionais como forma de proteger o chamado “tripé macroeconômico” (regime com metas de inflação, meta fiscal primária e câmbio flutuante)¹⁵ e, após a posse do presidente Michel Temer, o seu plano de governo “Uma Ponte para o Futuro”¹⁶, tem por base o aprofundamento do ajuste fiscal, com contenção

de gastos em todas as áreas correspondentes à política social, inclusive com possibilidade de reversão do processo de valorização do salário mínimo.

As informações ainda são preliminares, mas de acordo com a formação dos novos ministros e o plano de governo, observando as principais áreas da política social (entre elas o mercado de trabalho), é possível sintetizar algumas ações que estão centradas em:

- i) Saúde e Educação: a principal menção às duas áreas diz respeito à necessidade de desvincular as despesas atualmente previstas pela Constituição para que o Executivo possa contingenciar ou até mesmo realizar cortes de gastos quando forem necessários;
- ii) Previdência Social: no documento a reforma da previdência é um dos setores chave, sugerindo que a idade mínima para todas as categorias de aposentadorias não seja inferior a 65 anos para homens e 60 anos para as mulheres, além do fim da indexação de qualquer benefício previdenciário ao valor do salário mínimo;
- iii) Assistência Social: em relação aos programas sociais percebe-se em diferentes momentos do texto a necessidade de desindexar as rendas das transferências realizadas pelo governo ao salário mínimo (o que seria um prejuízo para os demais itens do orçamento público), sendo necessária também uma agenda de transparência e de avaliação dos programas que permita a identificação dos beneficiários e a análise de impactos, uma vez que o gasto com política pública no Brasil é mais elevado que em outros países relevantes¹⁷ e com pior desempenho;
- iv) Trabalho: a principal menção à questão trabalhista diz respeito à flexibilização da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), fazendo com que as convenções coletivas (salvo quanto aos direitos básicos) tenham maior valor jurídico do que a própria Lei.

Em um cenário de desaceleração econômica e com possibilidade de flexibilização da CLT, unido com a provável paralisação da valorização do salário mínimo (visto as condições macroeconômicas com queda do PIB, aumento inflacionário e da dívida pública), além da possível reforma da previdência e redução dos gastos nos programas sociais, provavelmente haverá uma inflexão do ciclo expansivo da política social, o que

12 Reportagem disponível em: <<http://brasildebate.com.br/informalidade-e-mercado-de-trabalho-no-brasil/>>

13 Mais informações em (SINGER, 2015).

14 Mais informações em: <<http://g1.globo.com/politica/processo-de-impeachment-de-dilma/noticia/2016/08/senado-aprova-impeachment-dilma-perde-mandato-e-temer-assume.html>>

15 Sobre o tema, indica-se a leitura de Nassif (2015).

16 Disponível em: <http://pmdb.org.br/wp-content/uploads/2015/10/RELEASE-TEMER_A4-28.10.15-Online.pdf>

17 Não há, no texto, menção a quais seriam os países relevantes.

impactará negativamente sobre o ciclo de queda da pobreza e da desigualdade verificado até 2014 no país.

Apesar da manutenção da elevação do salário mínimo entre 2014 e 2015 (passando de R\$ 788 para R\$ 880), nos programas de assistência social, segundo a tabela 1, é possível ver uma reversão em 2015 nos benefícios do Bolsa Família¹⁸, bem como um aumento menos expressivo do que nos demais anos para o Benefício de Prestação Continuada (BPC)¹⁹. Outro fato que comprova essa preocupação é o provável reajuste do Bolsa Família abaixo da inflação a partir de 2015, pois segundo reportagem²⁰ o Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) divulgou que em 2016 a correção poderia ser de até 3,7%, o que seria abaixo da inflação do período (10,67% em 2015, de acordo com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE), sendo preocupante pelo fato de o orçamento do Bolsa Família ter crescido constantemente acima da inflação até 2015.

Além disso, no Distrito Federal, desde 2011 foi criado o programa *DF sem Miséria*²¹ que tem como objetivo realizar suplementação financeira através do Governo do Distrito Federal, de maneira que nenhuma família do Estado tivesse rendimento inferior a R\$140,00 *per capita*²², para abolir a extrema pobreza e beneficiando cerca de 60 mil famílias, estas anteriormente beneficiárias do Bolsa Família. No entanto, segundo reportagem realizada em maio de 2016, após os cortes orçamentários, os beneficiários estão com dificuldade de receber os pagamentos desde agosto de 2015, sendo que as famílias, desde então, estão dependendo de doações para sobreviver. Segundo a versão do Governo de Brasília, a falta de verba é admitida e é causada pelos cortes orçamentários oriundos do Governo Federal, o que em um cenário com vulnerabilidades elevadas como é o Distrito Federal (alta porcentagem de pobreza concentrada nas áreas periféricas da cidade de Brasília²³), é possível afirmar que a população pobre já sente os efeitos do ajuste fiscal colocado em prática desde 2014.

18 Mais informações em: < <http://mds.gov.br/assuntos/bolsa-familia> >

19 Mais informações em: < <http://mds.gov.br/assuntos/assistencia-social/beneficios-assistenciais/bpc> >

20 Reportagem disponibilizada em: <http://economia.estadao.com.br/noticias/geral/dependencia-do-bolsa-familia-aumenta-com-a-crise.10000006637>

21 Mais informações em: < <http://www.codeplan.df.gov.br/noticias/artigos/item/3056-supera%C3%A7%C3%A3o-do-analfabetismo-e-da-pobreza-no-distrito-federal.html> >

22 A complementação de renda é feita de acordo com a necessidade do momento e seguindo dois critérios: o benefício de natalidade, no valor de R\$ 200, que é pago as famílias somente uma vez e o auxílio vulnerabilidade, de até R\$ 408, que é fornecido de acordo com a situação da família.

23 Informações disponíveis em: < http://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&view=article&id=3240&catid=30&Itemid=41 >

Tabela 1 - Quantidade de benefícios pagos em dezembro de cada ano - Brasil, 2002 a 2015

Ano	Programa Bolsa Família (PBF)	Benefício de Prestação Continuada (BPC) para portadores de deficiência	Benefício de Prestação Continuada (BPC) para idosos
2002	0	976.257	584.597
2003	0	1.036.365	664.875
2004	6.571.839	1.127.849	933.164
2005	8.700.445	1.211.761	1.065.604
2006	10.965.810	1.293.645	1.183.840
2007	11.043.076	1.385.107	1.295.716
2008	10.557.996	1.510.682	1.423.790
2009	12.370.915	1.625.625	1.541.220
2010	12.778.220	1.778.345	1.623.196
2011	13.352.306	1.907.511	1.687.826
2012	13.900.733	2.021.719	1.750.113
2013	14.086.199	2.141.846	1.822.346
2014	14.003.441	2.253.822	1.876.610
2015	13.936.791	2.323.808	1.918.918

Fonte: Tesouro Nacional (2016)

Ao observar os dados atualizados da renda média no Distrito Federal²⁴, a qual passou de R\$ 1.004,99 para R\$ R\$ 1.712,93 entre 2004 e 2014, no entanto, as elevações expressivas se concentram até 2006 e entre 2011 e 2012, com aumento abaixo da inflação entre 2013 e 2014²⁵, o que novamente demonstra uma possível inflexão nos rendimentos e prováveis impactos sobre a desigualdade, apesar do Índice de Gini no Distrito Federal ter mantido constante a sua queda no mesmo período, passando de 0,5701 para 0,5146.

Portanto, apesar de ser precipitada qualquer conclusão definitiva, é possível afirmar que o plano desenhado pelo novo governo irá reduzir expressivamente os gastos da política social, pressionando ainda mais a camada pobre da população brasileira, podendo inclusive (e em especial no curto prazo) reverter o processo de combate à pobreza iniciado na última década, com a prerrogativa do seu sacrifício em prol do equilíbrio das contas públicas. Diante desse contexto é irrevogável a necessidade de repensar a forma como o ajuste das contas públicas

24 Dados extraídos da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio (PNAD) do IBGE. Agradecimento especial ao pesquisador do IPEA, Rafael Guerreiro Osório, pelo tratamento dos dados.

25 A inflação acumulada em 2014 foi cerca de 6,8% e a elevação registrada na renda não ultrapassou os 5%.

deve ser feito, com maior enfoque em uma tributação progressiva da renda, além da taxaço de lucros e dividendos, de forma a não prejudicar ainda mais a classe pobre e média brasileira.

Considerações Finais

O Brasil apresentou um ciclo expansivo e de crescimento tanto econômico como social entre 2004 e 2014, com redução da desigualdade e especialmente da pobreza extrema. Observando a renda e os indicadores de desigualdade, nota-se que os mesmos declinaram em todos os anos da série, com raras exceções. Esse cenário foi gerado, principalmente, pela valorização do salário mínimo e os diversos programas sociais que entraram em vigor após 2004.

No entanto, a partir da crise financeira internacional em 2008 e seus desdobramentos, o governo brasileiro buscou sustentar o seu desempenho através do incentivo ao mercado interno. Essa postura obteve relativo sucesso até 2014, quando com a reeleição da ex-presidente Dilma Rousseff as expectativas se inverteram o que, unido aos escândalos de corrupção deflagrados pela mídia brasileira, elevaram a insegu-

rança em relação ao futuro da economia brasileira. Diante desse contexto, com ausência de resposta do mercado interno e deterioração do mercado externo, iniciou-se um processo de elevação da inflação e da dívida pública, culminando em descontentamento de parte da população e no pedido de *impeachment* da presidente, que foi aprovado em agosto de 2016.

Portanto, ao analisar a conjuntura nacional, é perceptível desde 2014 o início de um processo de ajuste fiscal regressivo nas contas públicas, a fim de preservar o tripé macroeconômico em vigor e que seguramente vem comprometendo o desempenho da política social. O atual plano de governo, dentre diversas medidas, prevê desindexação dos benefícios ao salário mínimo e flexibilização da CLT, medidas para diminuir os gastos públicos e controlar as finanças governamentais, sacrifícios esses que seriam necessários em curto prazo. No entanto, o plano não cita alternativas de controle do orçamento, tais como a reforma tributária progressiva e a taxaço de lucros e dividendos, iniciativas que poderiam contribuir para o equilíbrio fiscal sem colocar em risco iminente a política social e reverter o processo vivenciado na última década. ■

Referências bibliográficas

- CARDOSO JÚNIOR, J. C. **De Volta para o Futuro? As Fontes de Recuperação do Emprego Formal no Brasil e as Condições para a sua Sustentabilidade**. In: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). Texto para Discussão nº 1310, Brasília, novembro de 2007.
- DEDECCA, C. S.; BUAINAIN, A. M.; NEDER, H.; TROVAO, C. J. B. M. **Uma Abordagem Multidimensional da Pobreza Rural segundo a Perspectiva da Política Pública**. In: A Nova Cara da Pobreza Rural: desafios para as políticas públicas. Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (IICA). Série Desenvolvimento Rural Sustentável. Vol 16. 2012.
- INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). **Balço da Política Social no Novo Milênio**. In: Perspectivas da Política Social no Brasil, livro 8, Brasília, 2010.
- MEDEIROS, M.; SOUZA, P. H. G. F. **A Estabilidade da Desigualdade no Brasil entre 2006 e 2012: Resultados Adicionais**. In: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). Texto para Discussão nº 2170. Rio de Janeiro, fevereiro de 2016.
- NASSIF, A. **As Armadilhas do Tripé da Política Macroeconômica Brasileira**. In: Revista de Economia Política, vol 35, nº 3 (140), 2015.
- OSÓRIO, R. **Desigualdade e Pobreza**. In: PNAD 2014 - Breves Análises. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). Nota Técnica nº 22, Brasília, dezembro de 2015.
- SILVA, F. J. F. da; SILVA, M. A. da. **Desigualdade de Renda do Trabalho dos Setores da Economia Brasileira, Nordestina e Pernambucana**. In: Revista Economia e Desenvolvimento, Recife (PE), v. 10, n. 2, 2011.
- SILVA, P. A. O. **Os Avanços e os Limites da Queda Recente da Desigualdade no Brasil**. In: Revista de Estudos Sociais (UFMT), v. 15, p. 33-57, 2013.
- SINGER, A. **O Lulismo nas Cordas**. In: Revista Piauí, edição 111, dezembro de 2015.
- SOUZA, P. H. G. F. de. **Poverty, Inequality and Social Policies in Brazil, 1995-2009**. In: International Policy Center for Inclusive Growth. Working Paper nº 87, february 2012.
- TESOURO NACIONAL. **Gasto Social do Governo Central, 2002 a 2015**. Brasília. 2016.

(*) *Patrícia Andrade de O. e Silva*

Pesquisadora-bolsista do IPEA. Doutora em Desenvolvimento Econômico pela Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP).

As estratégias de oportunidades na Área Metropolitana de Brasília (AMB)

Uma democracia constitucional moderna que garanta a justiça com equidade deve ter uma estrutura básica composta por instituições políticas, sociais e econômicas, de forma a se organizar em um sistema de cooperação social (RAWLS, 1992). Estabelecida a igualdade de direitos, entende-se que os indivíduos terão liberdade e condições de trilhar um caminho de desenvolvimento em que alcancem posições apropriadas às suas capacidades (SEN, 2010).

A liberdade individual está intrinsecamente ligada à possibilidade de desenvolvimento social. Os indivíduos dotados de liberdade para realizar escolhas sociais e tomadas de decisões públicas norteadas por disposições institucionais que proporcionem oportunidades econômicas, liberdades políticas, poderes sociais, condições de dispor de boa saúde e boa educação, entre outros. Para alcançar o desenvolvimento social é necessária a remoção de várias fontes de privação de liberdade, tais como: pobreza e tirania, carência de oportunidades econômicas e destituição social sistemática, negligência de serviços públicos e intolerância ou interferência excessiva de estados repressivos (SEN, 2010).

Por outro lado, é possível alcançar igualdade de oportunidades, segundo o liberalismo clássico, garantindo igualmente aos indivíduos direitos fundamentais à vida, à liberdade e à propriedade. Reconheceu-se, ao longo do tempo, que a igualdade de direitos, conforme pregava o liberalismo clássico, não é suficiente para tornar acessíveis a quem é socialmente desprovido de oportunidades de que gozam os indivíduos socialmente privilegiados (BOBBIO, 1993). Por isso, é tão importante a implantação de políticas que trabalhem com as diferenças, desigualdades e com a redistribuição para que se permita o alcance da igualdade de oportunidades e a diminuição das desigualdades sociais. Desta forma, será possível reconhecer os indivíduos como diferentes (a partir da sua história, vivência, cultura, acessos a oportunidades e equipamentos públicos), mas garantindo que eles tenham acesso às necessidades básicas a partir da implantação de eficientes políticas sociais.

Fotos: Toninho Leite



Ana Maria Nogales Vasconcelos



Lídia Cristina S. Barbosa



Larissa M. Nocko

Para analisar as desigualdades na Área Metropolitana de Brasília (AMB), consideraremos o paradigma AVEO (ativos, vulnerabilidade e estrutura de oportunidades) que traz um novo enfoque para os estudos sobre pobreza e desigualdade. O seu propósito, como salientam os autores, foi o de auxiliar na melhor compreensão das estruturas sociais presentes no território, para assim, avaliar a aproximação ou o distanciamento do “ideal das sociedades integradas sobre bases igualitárias” (KAZTMAN e FILGUEIRA, 2006).

Neste texto, abordaremos o tema da desigualdade a partir das estruturas de oportunidades que caracterizam o território na AMB. O acesso a equipamentos e serviços públicos, o bem-estar urbano, a qualidade da educação e as oportunidades do mercado de trabalho são fatores que contribuem para a redução das condições de desigualdade.

Acesso a equipamentos e serviços públicos

O acesso a equipamentos e serviços públicos é um dos requisitos considerados necessários na garantia do bem-estar dos indivíduos, considerando o conceito de cidadania consolidado no século XX (ARRETCHE, 2015). Garantir o acesso a serviços e equipamentos públicos é uma forma de reduzir a desigualdade entre indivíduos com distintos padrões de renda, pois o acesso a serviços é uma dimensão que garante o bem-estar sem comprometer parte da renda.

Saúde

A Constituição de 1988 estabelece como o tripé da seguridade social o acesso à saúde, previdência e assistência social. Cabe à saúde ações de proteção, prevenção e recuperação. O reduzido número de leitos de internação pode ser considerado como uma *proxy* para analisar a desigualdade na atenção à saúde. A Organização Mundial de Saúde (OMS) recomenda a existência de três a cinco leitos de internação para cada mil habitantes. Por esse parâmetro, a AMB deveria contar com, no mínimo, 12.303 leitos (3 para cada mil habitantes), considerando a população estimada em 2015. Segundo os dados do Ministério da Saúde, os municípios da AMB terem, no seu conjunto, 7.209 leitos de internação, sendo que 88,6% localizados no DF. Fica evidenciada a grande desigualdade no número de leitos de internação entre os municípios, sendo que o número mínimo recomendado não é alcançado por nenhum município e nem

pela AMB. Esses números indicam que não existe a quantidade de leitos suficientes para uma atenção à saúde, adequada à demanda da população. No entanto, ao desagregar a oferta de leitos no interior do DF, observa-se sua elevada concentração nas áreas centrais, sejam leitos de instituições públicas ou privadas (Tabela 1).

Além da importância da estrutura de hospitais com leitos de internação e outros programas de maior complexidade, as ações de prevenção são significativas na área da saúde, sendo o *Programa Saúde da Família*¹ (PSF) estratégico na garantia do atendimento de ações de saúde básica. Este programa leva às comunidades acesso, tratamento e prevenção a diversas doenças. É um modelo que prioriza práticas humanizadas, com articulação intersetorial e assistência continuada, buscando a diminuição do deslocamento da população às unidades de saúde diante do agravamento de doenças pré-existentes e tratáveis (diabetes, pressão alta, doenças cardíacas, entre outras). Uma boa cobertura de saúde preventiva contribui para diminuição da demanda para ações mais complexas, além de melhorar a qualidade de vida da população.

Na AMB, além do Distrito Federal, três municípios goianos apresentam cobertura do PSF inferior a 50% (Águas Lindas de Goiás, Luziânia e Novo Gama). Embora o DF tenha uma rede pública de atenção à saúde mais estruturada e capilarizada, ainda que insuficiente para atender à sua população, da mesma forma que nos três municípios goianos, essa reduzida cobertura do PSF reforça a precarização do acesso à saúde dos seus habitantes.

Assistência Social

No que se refere à Assistência Social, cabe a responsabilidade por cuidar de todos aqueles que necessitam, de forma a cobrir as lacunas da previdência social, garantindo proteção da família, maternidade e infância. Os Centros de Referência da Assistência Social (CRAS) são as unidades consideradas as portas de entrada para esse atendimento, bem como para o acompanhamento das famílias mais vulneráveis, tendo como público prioritário as famílias do *Bolsa Família* e as do *Benefício de Prestação Continuada* (Pessoas com deficiência e Idosos). Ainda que todos os municípios da AMB tenham pelo

¹ O Programa de Saúde da Família é a estratégia definida pelo Ministério de Saúde (MS) para oferecer uma atenção básica mais resolutiva e humanizada no país. www.saudedafamilia.org/projetos/psf/psf.htm

Tabela 1 - População da AMB, serviços de saúde, IBEU e IDEB

Município	a) População total (setembro/2016) - IBGE	b) N° de leitos (jul/2016)	c) N° mínimo de leitos de internação por habitantes (3 a cada mil habitantes)	d) Proporção de cobertura populacional do Programa Estratégia Saúde da Família - Dez 2015	e) IBEU (2010)	f) Média nota IDEB 4ª série/5º ano (2015)	g) Média nota IDEB 8ª série/9º ano (2015)
AMB							
Total	4.100.874	7.209	12.303	-	-	-	-
DF	2.977.216	6.388	8.932	32,0%	0,813	5,6	4,0
Municípios Goianos							
Total	1.123.658	821	3.371	-	-	-	-
Águas Lindas de Goiás	191.499	39	574	35,0%	0,572	4,7	3,4
Alexânia	26.457	34	79	84,9%	0,755	5,0	4,3
Cidade Ocidental	65.520	57	197	100,0%	0,685	5,0	4,1
Cocalzinho de Goiás	19.352	22	58	96,8%	0,755	5,3	3,7
Cristalina	54.337	61	163	85,4%	0,692	4,7	4,6
Formosa	114.036	133	342	63,4%	0,770	5,2	4,3
Luziânia	196.864	125	591	36,5%	0,653	5,5	4,7
Novo Gama	108.410	-	325	49,2%	0,628	4,6	3,8
Padre Bernardo	31.636	33	95	96,5%	0,824	4,5	4,2
Planaltina	88.178	72	265	100,0%	0,603	5,0	4,0
Santo Antônio do Descoberto	70.950	178	213	95,6%	0,639	4,4	3,7
Valparaíso de Goiás	156.419	67	469	67,1%	0,664	4,9	4,1

■ Não atende a meta/Muito ruim

■ Ruim

■ Atende a meta/Condição boa

a) Fonte da população em IBGE 2016, disponível em: http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/estimativa2016/estimativa_dou.shtml, acessado em 27 de setembro de 2016

b) N° de leitos e de profissionais proveniente do datasus

d) Famílias beneficiadas MDS 2016, disponível em: http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi-data/misocial/tabelas/mi_social.php, acessado em 27 de setembro de 2016

e) Índice de Bem estar Urbano dos municípios brasileiros (2010), fonte Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia (INCT) - Observatório das Metrôpoles

f) Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), disponível em: <http://ideb.inep.gov.br/>, acessado em 27 de setembro de 2016

Meta IDEB 2015

GO - 5,4 anos iniciais

DF - 6,1 anos iniciais

GO - 4,7 anos finais

DF - 5,1 anos finais

menos uma unidade de CRAS, o número de técnicos de Nível Superior que atuam nessas unidades é bastante variável. O município de Santo Antônio do Descoberto tem somente dois profissionais atuando na unidade, neste caso, cada técnico tem como referência cerca de 3.407 famílias beneficiárias do Bolsa Família a serem acompanhadas. O município de Padre Bernardo é o que apresenta a menor relação de famílias por profissionais, 343. Entre famílias pobres, a ausência de um atendimento do técnico de referência do CRAS pode potencializar uma situação de vulnerabilidade. Neste caso, o DF também merece atenção nessa área.

Educação

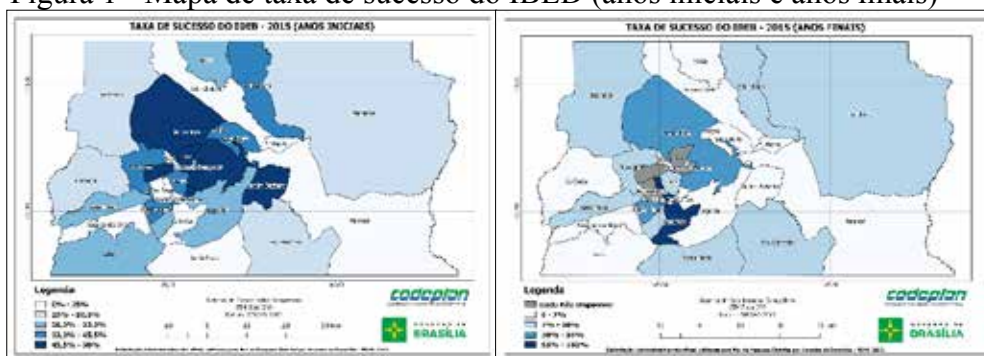
O acesso à educação de qualidade pode ser considerado um dos meios capazes de proporcionar aos indivíduos melhorias em suas condições de acesso ao mercado de trabalho, de renda, e de desigualdade. Em 2007, o Brasil criou o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IBED) para mensurar a qualidade do ensino ofertado pelas escolas brasileiras, com base no desempenho dos alunos na Prova Brasil e na taxa de aprovação (INEP/sd).

A fim de incentivar o contínuo aprimoramento da

qualidade educacional, as metas pactuadas para o IBED em 2015, embora variem de 0 a 10, apresentaram para os municípios goianos, metas de 5,4 para os anos iniciais do ensino fundamental e 4,7 para os anos finais. No Distrito Federal, essas metas foram de 6,1 para os anos iniciais e 5,1 para os anos finais. Entre os municípios da AMB, incluindo o DF, somente Luziânia alcançou as metas estabelecidas para os anos finais e iniciais (Tabela 1).

No entanto, embora o DF não tenha alcançado as metas estabelecidas, observa-se que a qualidade da oferta do ensino fundamental não é uniforme no território. Em 2015, 32% das escolas alcançaram a meta para os anos iniciais e 19,3% para os anos finais. Essas proporções variam segundo RA de localização das escolas. Nas áreas centrais, é maior o percentual de escolas que alcançam as metas. Nas áreas periféricas, com condições urbanas precárias, esse percentual é menor. Essas desigualdades são ainda maiores quando observamos os resultados da taxa de sucesso do IBED para os anos finais (Figura 1).

Figura 1 - Mapa de taxa de sucesso do IBED (anos iniciais e anos finais)



Fonte: INEP/2016
Elaboração: Codeplan

Condições do domicílio - mobilidade urbana

Outros fatores que influenciam o bem-estar dos indivíduos, contribuindo para ampliar ou diminuir as desigualdades sociais são: a condição de moradia, a mobilidade urbana e as condições do território em relação à infraestrutura e ao atendimento a serviços públicos. Para oferecer aos gestores governamentais mais um instrumento de análise comparativa das condições do bem-estar dos indivíduos, o Observatório das Metrôpoles construiu o Índice de Bem-Estar Urbano - IBEU (RIBEIRO E RIBEIRO, 2013).

Este indicador leva em consideração cinco dimensões (mobilidade urbana, condições ambientais urbanas, condições habitacionais urbanas, atendi-

mento de serviços coletivos urbanos e infraestrutura urbana). Seu valor varia entre 0 e 1, indicando melhores condições de bem-estar urbano quanto mais próximo estiver de um; e piores condições, mais próximo de zero. Os resultados do indicador devem ser avaliados da seguinte forma: de 0 a 0,500 corresponde a condições muito ruins; de 0,501 a 0,700 corresponde a condições ruins; de 0,701 a 0,800 corresponde a condições médias; de 0,801 a 0,900 corresponde a condições boas; de 0,901 a 1 corresponde a condições muito boas (RIBEIRO E RIBEIRO, 2013).

Os resultados do IBEU para os municípios da Área Metropolitana de Brasília (AMB) em 2010 demonstram mais uma vez a desigualdade das condições urbanas, ambientais e de mobilidade em que vivem seus habitantes. Dos 12 municípios goianos, oito têm condições ruins. Sendo Águas Lindas de Goiás classificado como o 81º município do país com piores condições de bem-estar urbano. Somente o Distrito Federal e Padre Bernardo apresentam boas condições urbanas, segundo o indicador.

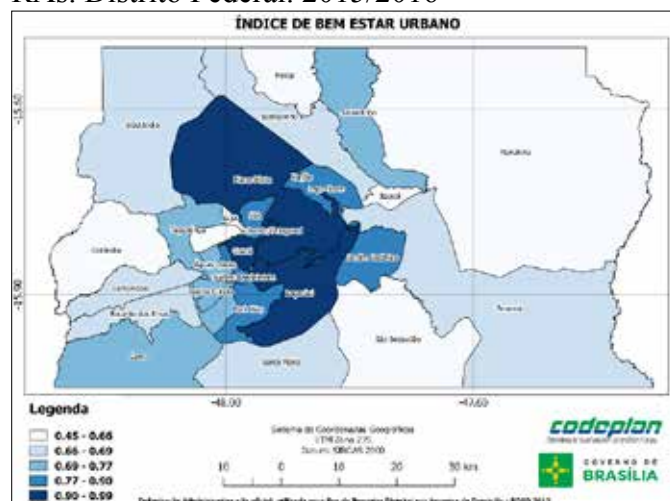
Para avaliar a desigualdade das condições urbanas no interior do Distrito Federal, replicou-se, de forma ajustada², o IBEU para as Regiões Administrativas (RAs), a partir dos dados da Pesquisa Distrital por Amostra de Domicílios (PDAD/Codeplan-2015/2016). Esse indicador expõe, mais uma vez, que o DF não é um

território homogêneo. O padrão de melhores condições nas áreas centrais e a periferia com condições mais precárias é novamente observado (Figura 1). Destaca-se que somente as RAs com ocupação mais antiga, próximas à área central, apresentaram resultado igual ou superior a 0,8, correspondente a condições boas. Além das desigualdades entre os municí-

2 Foram realizados ajustes em quadro dimensões. Na dimensão mobilidade urbana foi estimado o tempo do deslocamento casa-trabalho considerando o tempo de trajeto por ônibus. Na dimensão, condições ambientais urbanas, a variável lixo acumulado foi substituída por presença de entulho. Na dimensão condições habitacionais urbanas substituímos aglomerado subnormal por espécie de domicílios, densidade domiciliar por ocupação domiciliar, densidade de banheiro por segurança e espécie de domicílios por tipo de domicílio e excluíram-se a variável tipo de parede. Na dimensão infraestrutura urbana a dimensão rampa para cadeirante foi substituída por erosão e logradouros por ruas esburacadas.

pios, evidencia-se a desigualdade dentro do Distrito Federal, potencializada pelas condições desiguais de mobilidade no espaço urbano, de segurança pública e condições de ocupação do domicílio (Figura 2).

Figura 2 - Índice de bem-estar urbano ajustado. RAs. Distrito Federal. 2015/2016



Fonte: PDAD/Codeplan/2015/2016
Elaboração: Codeplan

Oportunidades do mercado de trabalho formal

A análise do mercado de trabalho formal não revela apenas a empregabilidade da região, mas também o quanto resguardados estão os trabalhadores. A formalidade está associada a direitos trabalhistas como seguro desemprego, benefícios previdenciários, além de FGTS e PIS, que protegem o trabalhador de situações de risco.

As atividades econômicas, que mais concentram mão de obra no Distrito Federal e nos demais municípios da AMB, diferem em quantidade e qualidade, o que afeta as oportunidades de inserção no mercado formal, reproduzindo as desigualdades preexistentes nessas regiões.

Quantitativamente, o Distrito Federal concentra o maior número de postos de trabalho formais, mesmo considerando o tamanho da sua População em Idade Ativa (PIA). O número de postos de trabalho formais é 11,8 vezes maior no DF do que nos municípios goianos da AMB, enquanto a sua PIA é apenas 2,8 vezes maior. Ou seja, enquanto, nos municípios goianos, tem-se um empregado formal para cada 7,2 pessoas em idade ativa, essa razão é de 1 para 1,7 no Distrito Federal. Essa menor proporção de postos de trabalho

formais nos municípios goianos da AMB é sinônimo de uma estrutura de oferta de trabalho de menor proteção social, indicando vínculos mais precários com maior vulnerabilidade dos trabalhadores.

Em termos qualitativos, a atividade de maior destaque - observando o número de postos de trabalho - no Distrito Federal é a Administração Pública (38% dos postos de trabalho formais), e nos municípios goianos da AMB é o Comércio (28%). Entre estes, a Administração Pública também tem grande relevância (25%) e no Distrito Federal não se pode negligenciar a importância do Comércio (13%). No entanto, as especificidades desses dois territórios tornam-se aparentes quando se observa a alocação de postos de trabalho nas demais atividades. Os municípios goianos da AMB concentram 10% dos postos de trabalho formais na agricultura e 8% na indústria de transformação, mostrando seu perfil voltado ao agronegócio, número que é pouco expressivo no Distrito Federal (1%). Já para o DF, a saúde³ e a construção foram as atividades de destaque, com 5% e 4% do total dos empregos em 2015 (Tabela 2).

Nesse sentido, dois pontos devem ser destacados: a desigualdade da remuneração e da estabilidade. Em média, os postos de trabalho da Administração Pública têm uma remuneração 3,2 vezes maior no Distrito Federal do que nos demais municípios da AMB. No caso da Saúde, essa proporção é de 2,7 e trata-se de uma regra geral: para as mais diversas atividades econômicas, os postos de trabalho são melhores remunerados no DF.

Quanto à estabilidade, nota-se que as atividades que são mais expressivas na periferia metropolitana são também mais voláteis, ou seja, têm um fluxo de admissões e demissões muito mais intenso que as atividades que se destacam no Distrito Federal. O Comércio, com 28% dos postos de trabalho formais tem uma taxa de rotatividade⁴ de 3,5%, a Agricultura

3 É importante destacar que o trabalhador declarado na Saúde Humana e Serviços Sociais pode estar simultaneamente na administração pública, uma vez que a seção CNAE em questão compreende os serviços relacionados à saúde humana prestados em hospitais, ambulatórios, consultórios, clínicas, centros de assistência psicossocial, unidades móveis de atendimento a urgências e remoções e, também, os serviços de saúde prestados nos domicílios. Além disso, os serviços sociais podem ser realizados tanto por agências do governo quanto por instituições privadas, além dos prestados nos domicílios, podendo designar, portanto, um servidor público.

4 A taxa de rotatividade do emprego (RE) é um cálculo mensal representado por $RE(t) = \frac{\min(\text{admissões}, \text{desligamentos})}{\text{Estoque}}$. Para a aproximação a uma taxa de 2016, foi feita uma média do volume de admitidos e outra do volume de desligados do CAGED, de janeiro a setembro, e aplicado o cálculo do RE a essa média. No denominador foi utilizado o estoque de vínculos da RAIS 2015, considerando-se apenas aqueles regidos pela CLT.

Tabela 2 - Número de postos de trabalho das principais atividades econômicas no Distrito Federal e nos demais municípios da AMB, suas proporções e as remunerações médias

Atividade	Número de postos de trabalho				Remuneração média	
	Distrito Federal	%	Demais municípios da AMB	%	Distrito Federal	Demais municípios da AMB
Total	1.263.872	100%	107.063	100%	3.764,80	1.790,93
Administração pública, defesa e seguridade social	478.339	38%	26.954	25%	7.080,88	2.203,56
Comércio, reparação de veículos automotores e motocicletas	169.921	13%	29.736	28%	1.553,11	1.257,24
Atividades administrativas e serviços complementares	148.105	12%	4.452	4%	1.707,77	1.256,04
Saúde humana e serviços sociais	63.647	5%	2.149	2%	3.316,09	1.237,18
Construção	53.427	4%	6.425	6%	2.398,09	1.457,00
Indústria de transformação	27.699	2%	8.047	8%	1.879,67	1.526,17
Agricultura, pecuária, produção florestal, pesca e aquicultura	6.381	1%	10.324	10%	1.643,37	1.320,49
<i>Demais atividades</i>	<i>316.353</i>	<i>25%</i>	<i>18.976</i>	<i>18%</i>	<i>4.213,37</i>	<i>1.953,70</i>
PIA (15-69 anos)	2.141.466		768.717			
Empregos formais/PIA	59%		14%			

Fonte: PDAD 2015/2016; PMAD 2013
Elaboração: Codeplan

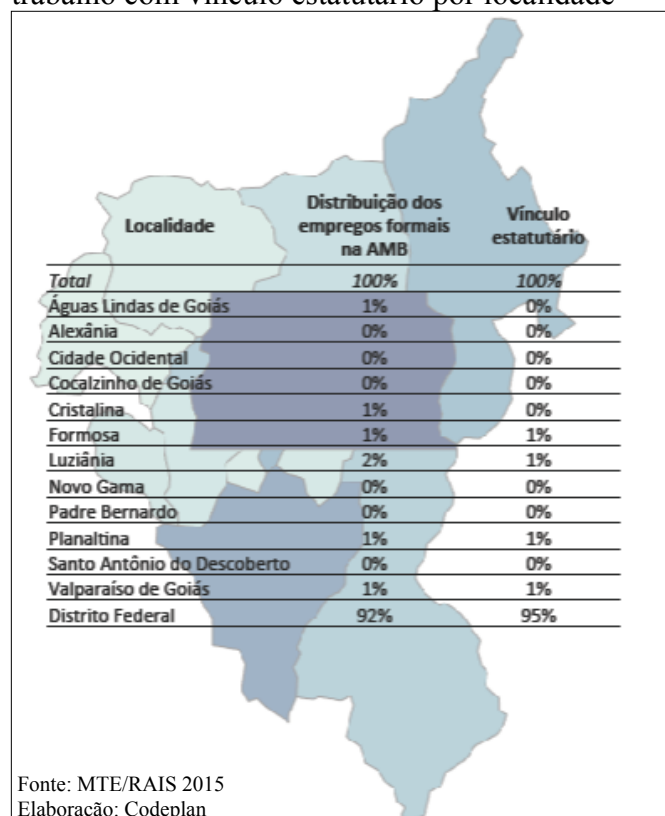
ra 4,7% e a Indústria de Transformação de 2,6%. A Administração Pública não teve a sua taxa calculada devido ao fato de os servidores da administração pública não serem declarados no CAGED. No entanto, enquanto 38% dos postos de trabalho do Distrito Federal terem vínculo estatutário, no restante da AMB essa proporção corresponde a 24%. Pressupõe-se, assim, a estabilidade dessa atividade econômica, com base na pouca flexibilidade da movimentação de servidores.

Reforçando o diagnóstico mencionado anteriormente, a Figura 3 mostra onde se concentram os postos de trabalho formais (92% no DF), bem como onde se concentram postos de trabalho com estabilidade (95% no DF).

Até aqui os dados mostraram o quão favorável o DF se coloca em relação aos demais municípios. No entanto, dentro do Distrito Federal há uma notável desigualdade na distribuição geográfica das atividades.

A Figura 4 mostra a distribuição da população ocupada segundo atividade econômica e RA de residência. São apresentadas as quatro atividades mais frequentemente declaradas no Distrito Federal segundo dados da PDAD/Codeplan/2015. Os dados mostram que mais da metade das pessoas que residem no Sudoeste/Octogonal e Plano Piloto estão empregadas na Admi-

Figura 3 - Mapa e distribuição dos empregos formais por localidade e proporção de postos de trabalho com vínculo estatutário por localidade



Fonte: MTE/RAIS 2015
Elaboração: Codeplan

nistração Pública⁵. Já o Comércio, atividade descrita como mais vulnerável a oscilações da economia, é destaque no Paranoá (38%), São Sebastião (37%) e Núcleo Bandeirante (36%). Pode-se dizer, pela distribuição das atividades por RA, que determinadas regiões do Distrito Federal claramente concentram os trabalhadores dos empregos mais estáveis.

Ou seja, apesar de o emprego estar fortemente concentrado no Distrito Federal quando comparado aos demais municípios da AMB, internamente há uma concentração geográfica e setorial significativa que distingue as regiões em que predominam os detentores dos empregos mais estáveis e socialmente protegidos.

Considerações finais

A análise das desigualdades na AMB a partir das estruturas de oportunidades locais mostra uma realidade que dificilmente contribuirá à redução de situações de vulnerabilidade e exclusão social, e que, muito pelo contrário, tende a reforçar a segregação sócioespacial presente no território. Nos municípios da periferia metropolitana de Brasília, o acesso a serviços de atenção à saúde, assistência social e educação mostram-se muito mais precários do que no Distrito Federal. Mas, ao desagregar o DF em Regiões Administrativas, observa-se que as áreas centrais oferecem serviços em maior quantidade e com melhor qualidade que as áreas periféricas, como fica explícito no caso da educação. Essa centralização geográfica também é observada para a análise do

5 Compreende-se aqui emprego na administração pública, os entrevistados da PDAD/Codeplan/2015 que declararam trabalhar em empresa pública federal, empresa pública do GDF, administração pública federal, administração pública do GDF e administração pública de Goiás.

bem-estar urbano. O tempo de deslocamento entre a casa e o trabalho, as condições de ocupação do domicílio e de segurança são determinantes para um índice de bem-estar urbano mais elevado nas áreas centrais do que na periferia do DF.

Da mesma forma, a concentração em volume e em qualidade das oportunidades no mercado de trabalho formal na AMB - qualidade sendo interpretada em termos de renda, estabilidade e formalidade -, evidencia a desigualdade no território. Em volume, o Distrito Federal apresenta uma oferta de postos de trabalho formais muito maior que os municípios goianos em conjunto, mesmo considerando o tamanho de sua população ativa; quanto à renda, ocupações nas mesmas atividades são bem mais remuneradas no DF; além disso, as atividades de destaque nos municípios goianos da AMB são aquelas mais voláteis na movimentação de empregados, enquanto no DF, a proporção de vínculos estatutários é muito maior. Por fim, internamente, as regiões que concentram as maiores proporções de pessoas empregadas em atividades estáveis estão também situadas no centro ou de modo específico em regiões mais nobres do Distrito Federal, enquanto que regiões cujos moradores estão empregados em atividades mais voláteis se encontram na periferia.

Considerando que as estruturas de oportunidades locais podem ter papel fundamental na interrupção dos processos de reprodução de desigualdades, cabe ao Estado por meio de políticas públicas intervir nesse ciclo vicioso, ampliando e garantindo o acesso aos serviços públicos de qualidade, e estimulando a criação de postos de trabalho mais próximos aos locais de residência da população. ■

Ana Maria Nogales

Professora da Universidade de Brasília, diretora de Estudos e Políticas Sociais da Codeplan

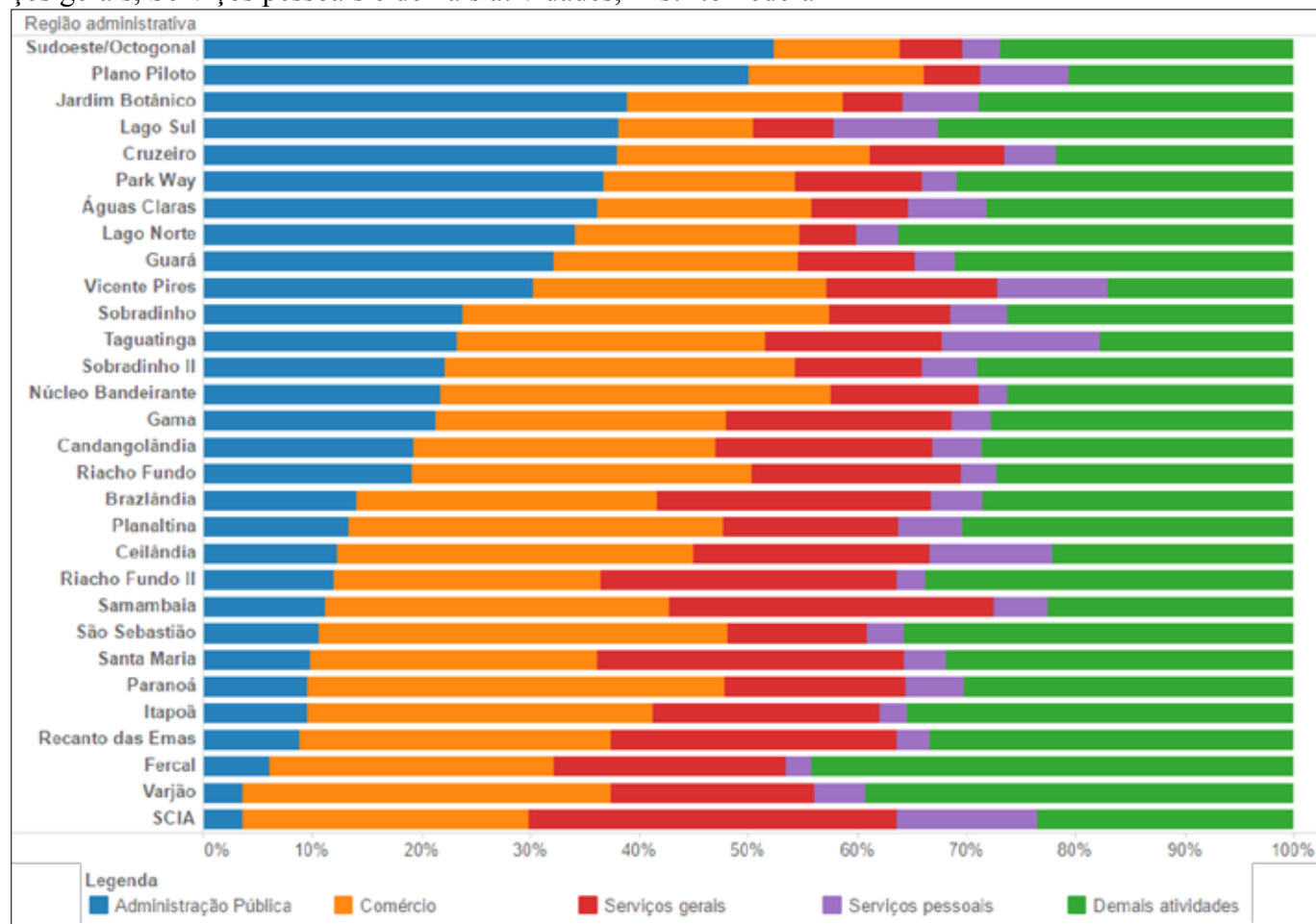
Larissa M. Nocko

Economista, mestre em Desenvolvimento Econômico pela Universidade Federal do Paraná, pesquisadora da Diretoria de Estudos e Políticas Sociais da Codeplan

Lídia Cristina S. Barbosa

Socióloga, mestre em Gestão do Conhecimento pela Universidade Católica de Brasília, pesquisadora da Diretoria de Estudos e Políticas Sociais da Codeplan

Figura 5 - Proporção de empregos por Região Administrativa na Administração Pública, Comércio, Serviços gerais, Serviços pessoais e demais atividades, Distrito Federal



Fonte: PDAD 2015/2016 - Elaboração: Codeplan

Referências bibliográficas

- ARRETCHE, M. (Org.). **Trajetórias das desigualdades**: como o Brasil mudou nos últimos cinquenta anos. São Paulo: Ed. UNESP, 2015.
- BOBBIO, N. **Dicionário de Política**. 11. ed. Brasília: Ed. Universidade de Brasília, 1993. v. 1.
- INEP- Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. Nota Técnica - Metodologia da Concepção do IBED. Disponível em: http://download.inep.gov.br/educacao_basica/portal_ideb/o_que_e_o_ideb/Nota_Tecnica_n1_concepcaoIDEB.pdf Acessado em: 10/11/2016.
- KAZTMAN, R.; FILGUEIRA, F. As normas como bem público e privado: reflexões nas fronteiras do enfoque “ativos, vulnerabilidade e estrutura de oportunidades” (Aveo). In: CUNHA, J.M.P. (Org.). **Novas metrópoles paulistas**: população, vulnerabilidade e segregação. Campinas: Nepo/Unicamp, 2006.
- SEN, A. K. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.
- RAWLS, J. Justiça como equidade: uma concepção política, não metafísica. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, n. 25, p. 25-59, 1992.
- RIBEIRO, L. C. Q; RIBEIRO, M. G. (Org.). **IBEU- Índice de Bem-Estar Urbano**. Rio de Janeiro: Letra Capital Editora, 2013.

Empreendedorismo no Distrito Federal

Thiago Mendes Rosa

O empreendedorismo, de acordo com algumas linhas de pensamento econômico, pode ser visto como propulsor do desenvolvimento econômico. Os empreendedores, em uma de suas definições, são os agentes que combinam os recursos econômicos com a intenção de gerar valor, inovando, desenvolvendo ou aprimorando produtos e processos, assumindo os riscos associados a essas atividades. Apesar do importante papel atribuído aos empreendedores e ao seu perfil de agente econômico diferenciado, nem todo tipo de empreendimento pode ser automaticamente associado ao sucesso e ao desenvolvimento econômico. Uma característica que pode determinar tal sucesso é a motivação que leva uma pessoa a se tornar empreendedora: a oportunidade ou a necessidade. Enquanto os empreendedores por oportunidade tendem a se aproximar mais do conceito de inovadores e desenvolvedores de novos produtos e processos, os empreendedores por necessidade usualmente o fazem por não terem conseguido se inserir no mercado de trabalho formal.

Identificar os empreendedores no Brasil não é uma tarefa trivial, já que não existem pesquisas secundárias que investiguem se uma pessoa é empreendedora, nem a motivação que a levou a desempenhar tal atividade. Uma maneira de aproximar as pessoas do perfil empreendedor é através da investigação da posição na ocupação de cada pessoa ocupada, considerando aquelas que declaram ser empregadores ou que trabalham por conta própria. Segundo a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios - PNAD, de 2014, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, dentre a população ocupada do Distrito Federal, 3,8% declararam ser empregadores de ao menos uma pessoa. Esse número coloca o DF na décima primeira colocação em comparação com as regiões metropolitanas e urbanas dos demais estados nesse quesito, sendo observada no Mato Grosso do Sul a maior proporção, 6,2%. Quando consideradas as pessoas que declaram trabalhar por conta própria, o DF apresenta o menor percentual, 14,5% dos ocupados, quase metade do maior valor observado (Pará, com 27,2%).

Entretanto, como nem todo empregador ou trabalhador por conta própria pode ser associado a um empreendimento bem estruturado, é pertinente qualificar um pouco mais essas informações. Uma maneira de tentar separar os empreendedores por oportunidade daqueles por necessidade é a partir das informações de formalização. Assume-se que empreendedores mais estruturados são aqueles formalizados, que têm a possibilidade de negociar com maior tipo de clientes, como o governo, e ter maior acesso ao crédito.

O Distrito Federal tem um elevado grau de formalização dos empregadores: 88% têm o Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica (CNPJ), 78% contribuem com a previdência e 74% estão em ambas as condições. O DF aparece em quinta posição com maior proporção de empregadores formalizados - Santa Catarina está em primeiro lugar com 87,3%. Com relação aos trabalhadores por conta própria, o grau de formalização é consideravelmente menor: apenas 31% tem CNPJ, 33% contribuem com a previdência e 19% estão em ambas as situações.

Finalmente, analisando algumas variáveis socioeconômicas, como anos de estudo e renda bruta da ocupação principal, percebe-se que os empregadores apresentam um perfil diferenciado: são mais escolarizados e têm maior renda. Enquanto os empregadores apresentam 11,5 anos médios de estudo no DF, terceiro maior valor do Brasil, os trabalhadores por conta própria apresentam apenas 9,2 anos. Quando considerados apenas aqueles com CNPJ, a escolaridade sobe para 11,9 entre os empregadores e para 10,5 entre os trabalhadores por conta própria. No que diz respeito ao rendimento bruto, os empregadores do DF com CNPJ apresentam um valor médio de R\$ 7.366, contra R\$ 3.242 daqueles sem CNPJ. Com relação aos trabalhadores por conta própria, aqueles com CNPJ apresentam um rendimento médio de R\$ 3.709, enquanto os sem CNPJ, R\$ 1.974.

Enfim, percebe-se que são os empreendedores formalizados, considerados aqui como os empregadores e os trabalhadores por conta própria com CNPJ, aqueles com perfil diferenciado, de alta escolaridade e de maior rendimento. São estas as pessoas que parecem se aproximar mais da definição de inovadores e desenvolvedores de novos produtos e processos. Também são estes os que parecem exercer tal atividade por oportunidade, potencialmente contribuindo de maneira mais decisiva para o desenvolvimento econômico.

(*) *Thiago Mendes Rosa*
Economista da Codeplan

Proteção social e combate à desigualdade: notas desanimadas



Foto: Acervo particular

Luciana Jaccoud

A proteção social é definida como a oferta pública de bens, renda e serviços que promovem o enfrentamento à pobreza, à redução da desigualdade, asseguram padrões mínimos de bem-estar e de oportunidades, e impulsionam dinâmicas sociais de inclusão.

Introdução

O debate público sobre proteção social acolhe múltiplos entendimentos sobre o escopo deste tipo de intervenção. Proteção social tem como foco o combate à pobreza? Em que medida dialoga com a desigualdade? São gastos que operam como um empecilho ao crescimento econômico? Todas estas questões estão em evidência na atual conjuntura, quando a crise econômica e o ajuste fiscal centralizam o debate público e mobilizam propostas com evidentes e profundos impactos nas políticas sociais brasileiras. Este artigo pretende tratar destas questões fazendo, em um primeiro lugar, um rápido resgate sobre o que sabemos sobre proteção social e seu diálogo com o tema da pobreza e da desigualdade. Em seguida recuperará a evolução recente da proteção social no Brasil para discutir suas perspectivas atuais tendo em vista a reforma fiscal em curso e o risco de desconstrução da proteção social pela via da redução a ser imposta ao gasto social. A conclusão resgatará o tema da desigualdade e sua demanda por um novo compromisso com a política social.

Proteção social, pobreza e desigualdade

A proteção social é definida como a oferta pública de bens, renda e serviços que promovem o enfrentamento à pobreza, à redução da desigualdade, asseguram padrões mínimos de bem-estar e de oportunidades, e impulsionam dinâmicas sociais de inclusão.

Desde seus primórdios, ao final do século XIX, a proteção social se associou a um sistema de obrigações jurídicas e de cotizações obrigatórias que acabaram por dar origem a novos direitos na esfera pública: os direitos sociais. Contudo, tanto direitos como ofertas se organizam sob diferentes arranjos protetivos, como vem sendo demonstrado pelos estudos comparados dos regimes de proteção social (ESPING-ANDERSEN, 1991). Longe de arranjos estáticos, os regimes ou sistemas públicos de proteção social evoluem e se transformam. Dialogam com as transformações sociais, com as mudanças no mercado de trabalho e, sobretudo, com as agendas políticas de compromisso com patamares progressivos de justiça e interação social (CASTEL, 1998). A pauta da proteção social é de compromisso público com a inclusão. Equipamentos públicos tais como os de saúde, educação e cultura, ofertam serviços visando ampliar e equalizar oportunidades; em paralelo, estruturam-se garantias de renda mínima para enfrentar tanto as situações de pobreza como as de incapacidade para o exercício do trabalho, responsabilidades respectivamente dos benefícios assistenciais e previdenciários¹.

¹ Os benefícios previdenciários, de natureza contributiva, são organizados na forma de seguro social público e obrigatório visando proteger a população trabalhadora temporária ou definitivamente em situações de inatividade. Os programas assistenciais, não contributivos, são integralmente financiados com recursos tributários e dirigem-se àqueles em situação de pobreza ou incapacidade.

Contudo, o debate se complexifica se nos perguntamos a quem deve se destinar a oferta pública de proteção social. Em um contexto de alta desigualdade social, como é o caso brasileiro, muitos responderão que as políticas sociais devem ter como destinatário a população pobre. Esta resposta torna-se mais atraente quando, em períodos de crise econômica, o gasto social passa a ser particularmente criticado por suposta ineficiência (CAMARGO, 2004), e quando os recursos fiscais se reduzem ampliando as disputas por finalidades diversas (BACHA et SCHWARTZ-MAN, 2011). Assim, saúde, educação, previdência ou assistência social, deveriam se voltar aos mais carentes, promovendo, na forma de apoio compensatório, as ofertas possíveis. A política social reduzida poderia ainda combinar menor valor de recursos com melhor atendimento aos mais pobres. A experiência de focalização indica a possibilidade de conciliação do princípio de justiça como equidade com a restrição no gasto social.

Cabe, contudo, retomar com mais atenção à questão sobre o escopo e o público das políticas sociais. Dotar a proteção social com o objetivo primordial de atender à população mais pobre pressupõe que o restante da população seria capaz de organizar individualmente e privadamente o seu acesso às ofertas de educação, saúde, habitação, previdência. Duas outras questões ficaram escanteadas na formulação anterior, e merecem mais atenção. A primeira é o uso ‘essencialista’ da categoria pobreza, associado a uma população específica e não a percursos ou trajetórias. A segunda se refere à ausência de problematização sobre o tema da desigualdade.

Sobre a primeira questão, cabe ressaltar que as políticas voltadas para os pobres tendem a projetar a imagem de que a pobreza é um estado que caracteriza uma população particular. Nesta perspectiva, não há visibilidade para o tema da prevenção ou para processos sociais capazes de gerar novas formas de vulnerabilidade e pobreza. Contudo, sabe-se que são muitas e diversas as situações que podem levar famílias à pobreza ou a ali permanecer. As dificuldades de inserção no mercado de trabalho podem ter causas múltiplas como idade, ausência de qualificação, retração econômica, entre outros. Para além do mercado de trabalho, diferentes situações sociais como contextos familiares frágeis, existência de crianças ou de pessoas em situação de deficiência

ou vivência em territórios onde oportunidade ou serviços públicos estão ausentes.

De fato, são múltiplas as circunstâncias e trajetórias que devem ser acolhidas pelo debate da pobreza. Um exemplo seria da dependência funcional. Restrições à independência e à autonomia são causadas tanto pela existência de deficiências como pela velhice. A idade progressivamente alongada, observada com o incremento do segmento muito idoso (80 anos ou mais), amplia o risco da dependência na medida em que este é o grupo com maior probabilidade de ser afetado pela deterioração das condições físicas e mentais (BATISTA et al, 2008). A presença da dependência com demanda permanente por cuidados, seja consequência do envelhecimento ou da deficiência, tem consequências diversas tanto para o indivíduo e como para sua família. No âmbito da renda, a dependência compromete o orçamento e amplia ou aprofunda o risco de pobreza para todo o grupo familiar. Seu impacto direto no orçamento das famílias tem ao menos duas origens. As famílias sofrem as consequências do chamado “gasto catastrófico”, estimado pelo alto percentual do gasto com saúde face à sua capacidade de pagamento. Sofrem ainda com a redução da oferta de trabalho entre os adultos em idade ativa, notadamente das mulheres, que habitualmente assumem as tarefas de cuidados (SILVEIRA et al, 2016).

Ora, a magnitude do impacto do risco de dependência depende diretamente da oferta pública de benefícios monetários - previdenciários ou assistenciais - e de serviços a essa população. No caso das famílias com membros afetados pelo recente surto de microcefalia associado à infecção pelo zika vírus, o acesso aos serviços públicos de saúde é não apenas etapa incontornável para melhores patamares de bem-estar como também para a prevenção face ao risco de empobrecimento e para a proteção face à vulnerabilidade que se instala para além da renda (SILVEIRA et al, 2016). Para este, como para inúmeros outros casos, a proteção do Sistema Único de Saúde (SUS) não pode se limitar apenas para aqueles classificadas como pobres por alguma linha de pobreza administrativamente determinadas, mas deve garantir atenção protetiva e preventiva face à agravos em saúde e seus impactos.

Este tema nos remete diretamente à segunda questão referida anteriormente, a da desigualdade. Sabemos que enfrentar a pobreza não implica em enfrentar a

tados para o trabalho (pessoas com deficiência, idosos, crianças e outros grupos marcados por situações específicas de vulnerabilidade).



Área central de Brasília - Distrito Federal

desigualdade, e que é possível reduzir a pobreza e aumentar a desigualdade. A literatura internacional já destacou a diferença entre as políticas de combate à pobreza e as de enfrentamento da desigualdade, demonstrando inclusive que ofertas públicas restritas às populações pobres implicam em reafirmação ou mesmo ampliação da desigualdade (KORPI et PALME, 1998; ATKINSON, 2015). Mas se o combate à pobreza parece relevante, não parece tão claro, ao menos entre nós no Brasil, a relevância de políticas para a redução da desigualdade.

Por que a desigualdade deve ser priorizada pela ação pública? Como aponta estudo recente da Cepal (2016), a desigualdade é injusta quando a distribuição das oportunidades é acentuadamente desigual e se assenta e promove a reprodução de posições herdadas e de privilégios. Entre seus impactos negativos, a desigualdade dificulta a mobilidade social, reduz o desenvolvimento das capacidades e a oferta democrática de oportunidades, limitando a geração de crescimento e de dinamismo econômico. Gera baixos níveis de integração social, de confiança, e de legitimidade nas instituições de regulação social. A desigualdade é, assim, vivenciada coletivamente

(ROSANVALLON, 2011): diz respeito não apenas aos menos favorecidos, mas perpassa a sociedade e seus vínculos, com impactos deletérios para a própria dinâmica da vida social.

O debate atual sobre a proteção social no Brasil

No âmbito da proteção social, a experiência brasileira das últimas três décadas tem tido expressivo sucesso tanto no combate à pobreza como à desigualdade. Tal experiência responde, em linhas gerais, às diretrizes constitucionais de universalização de acesso aos serviços - educação, saúde e assistência social - e ampliação do acesso aos benefícios contributivos e não contributivos (JACCOUD, 2009). De fato, com a Constituição democrática de 1988, a concepção e a estruturação da proteção social no Brasil passaram por profunda reformulação: até então restrita aos setores da população com vínculos formais no mercado de trabalho, passaram também por progressivo adensamento. O gasto social foi ampliado, a institucionalidade das políticas sociais foi adensada, tanto no campo da garantia de renda, como no dos serviços, a ampliação da oferta resultou em expressivos impactos sociais (IPEA, 2010 e 2015).

Em outros trabalhos pudemos identificar os três pilares que organizam a proteção social brasileira: garantia de renda, serviços universais e políticas para públicos específicos (JACCOUD, 2013) e seus impactos positivos em um conjunto de indicadores sociais. Castro (2013) e Silveira (2011), entre outros, demonstram a ação distributiva dos gastos sociais do governo, reduzindo a pobreza e a desigualdade. Em paralelo, Mostafa et al (2010) mostram a sinergia do gasto social com o crescimento econômico: estimam um incremento de 1,85% na renda das famílias e em um crescimento de 1,37% do PIB em cada 1% de crescimento do gasto social no PIB.

O esforço de construir um sistema de proteção que busque responder aos princípios constitucionais de universalização e também aos reclamos de justiça social de combate à pobreza vem sendo realizado desde 1988, com mais ou menos empenho a depender da conjuntura e dos esforços políticos e institucionais mobilizados. Os avanços são nacional e internacionalmente reconhecidos, em que pese os expressivos problemas de gestão, coordenação, efetividade e qualidade. Contudo, estamos assistindo atualmente a uma inflexão que parece dirigir o arranjo atual da proteção social não no sentido do seu aperfeiçoamento, mas da sua desconstrução.

A proposta de ajuste fiscal apresentada ao Congresso Nacional por meio da Proposta de Emenda à Constituição² pretende induzir uma expressiva redução do gasto social e, por meio dela, da institucionalidade das políticas sociais brasileiras. Com a instituição do chamado Novo Regime Fiscal (NRF), a reforma determina o congelamento do gasto primário do governo federal para os próximos 20 anos. O conceito de gasto primário exclui os gastos financeiros da União, e reúne majoritariamente as despesas sociais do governo federal. O congelamento deste gasto primário significará, portanto, a redução sistemática do gasto social per capita, considerando-se o natural incremento da população brasileira. Face as projeções de crescimento do PIB, a perda a ser imposta às políticas de proteção social são extremamente expressivas.

² A PEC recebeu o nº 241/2016 na Câmara dos Deputados e o nº. 55/2016 no Senado Federal.

Nas áreas de saúde, educação, previdência e assistência social, o ajuste alcançará metade dos recursos federais, segundo estimativas recentes do IPEA.

Os argumentos que sustentam o NRF (que é isso?) têm sido contestados em diversos estudos, que criticam desde o diagnóstico sob o qual se assenta a reforma (ORAIR et al, 2016), até a alternativa proposta (FORUM 21 et al, 2016), inclusive face às inúmeras experiências internacionais de ajuste fiscal (AFONSO et al, 2016). Interessa aqui somente destacar os impactos previstos para a proteção social, objeto de um conjunto já amplo de estudos que apontam o risco de desconstrução das políticas públicas hoje existentes. No caso da educação, a PEC representaria, de acordo com tais estimativas, a redução da despesa obrigatória da União de 18% da receita líquida de impostos (atual regra constitucional) para 13% em 10 anos e para 10% em 20 anos (RIBEIRO et GONZALES, 2016). No caso da saúde, onde o gasto público já é muito baixo, a redução de recursos a ser provocada pelo NRF torna a situação ainda mais grave, com perdas estimadas em 400 bilhões ao longo do período (VIEIRA et BENEVIDES, 2016). No caso da Assistência Social, projeta-se uma redução de recursos da ordem de 54% (PAIVA et al, 2016).

Conclusão

A agenda social brasileira não pode prescindir das políticas universais, de cujo aperfeiçoamento depende a trajetória de redução da desigualdade. Contudo, a expectativa atual é de reversão dos níveis de atendimento social à população. É uma perspectiva grave para dezenas de milhões de beneficiários das políticas de educação, saúde, previdência ou assistência social. Aponta-se para o retorno do paradoxo da política pública presente no pré-88, e que a Constituição democrática buscou superar: a ênfase em um crescimento econômico que prescinde de políticas sociais, desqualifica políticas educacionais e fragiliza políticas de saúde e programas assistenciais. É uma perspectiva grave para o desenvolvimento, que esvaziado da dimensão da inclusão e da equidade, sinaliza para a progressiva ampliação da desigualdade social. ■

Referências bibliográficas

- AFONSO, José Roberto; Salto, Felipe; Ribeiro, Leonardo (2016). **A PEC do teto e o resto do mundo**. In Conjuntura Econômica, outubro de 2016.
- ATKINSON, Anthony (2015). **Desigualdade: o que pode ser feito**. São Paulo, Leya.
- BACHA, Edmar; Schwartzman, Simon, 2011. **Brasil: a nova agenda social**. São Paulo, LTC, Introdução.
- BATISTA, A et al (2008). **Envelhecimento e Dependência: Desafios para Organização da Proteção Social**. Brasília: MPS, SPPS, (Coleção Previdência Social, v. 28).
- CAMARGO, José Marcio (2004). **Políticas Sociais no Brasil: prioridades erradas, incentivos perversos**. São Paulo em perspectiva, vol 18, n. 2, p- 68-77. 2004.
- CASTEL, Robert. **As metamorfoses da questão social**. Petrópolis/RJ: Vozes, 1998.
- CASTRO, Jorge (2013). **Política social, distribuição de renda e crescimento econômico**. In: Fonseca, Ana e Fagnani, Eduardo (orgs). **Políticas Sociais, desenvolvimento e cidadania**. Editora Fundação Perseu Abramo.
- CEPAL (2016). **La matriz de la desigualdad social en America Latina**. Santiago, Cepal.
- ESPING-ANDERSEN, Gosta. **As três economias do welfare state**. In Lua Nova n. 24, setembro de 1991.
- FORUM 21 et al (2016). **Austeridade e Retrocesso: finanças públicas e política fiscal no Brasil**. Setembro de 2016.
- IPEA (2010). **Boletim de Políticas Sociais. Políticas Sociais - acompanhamento e análise**, nº 17. Brasília, Ipea.
- IPEA (2015). **Boletim de Políticas Sociais. Políticas Sociais - acompanhamento e análise**, nº 23. Brasília, Ipea.
- JACCOUD, Luciana. **Pobres, pobreza e cidadania: os desafios recentes da proteção social**. Brasília, IPEA, 2009, Texto para discussão nº1372.
- MOSTAFA, Joana; Souza, Pedro; Vaz, Fabio. **Efeitos econômicos do gasto social no Brasil**. In Castro, Jorge et al. (Ed.), **Perspectivas da política social no Brasil**, Brasília, Ipea, 2010.
- ORAIR, Rodrigo; Siqueira, Fernando; Gobetti, Sergio (2016). **Política Fiscal e Ciclo Economico: uma análise baseada em multiplicadores do gasto público**. XXI Prêmio do Tesouro Nacional 2016.
- Paiva, Andréa; et al, (2016). **O Novo Regime Fiscal e suas Implicações para a Política de Assistência Social no Brasil**. Brasília, Ipea, Nota Técnica, Ipea nº 27.
- RIBEIRO, J. A; Gonzales, Roberto (orgs) (2016). **PEC 241, primeiras análises: possíveis implicações para o financiamento das políticas de Saúde, Educação, Previdência e Assistência Social**. Brasília, Ipea, mimeo.
- ROSANVALLON, Pierre. **La société des égaux**. Paris, Ed Seuil, 2011.
- SILVEIRA, Fernando et al (2016). **Deficiência e Dependência no debate sobre a elegibilidade ao BPC**. Brasília, Ipea, Nota Técnica, no prelo.
- SILVEIRA, Fernando; et alli. **Qual o impacto da Tributação e dos Gastos Públicos Sociais na distribuição de renda do Brasil? Observando os dois lados da moeda**. In: **Progressividade da tributação e desoneração da folha de pagamentos : elementos para reflexão**. Brasília, Ipea, Sindifisco: DIEESE , 2011
- VIEIRA, Fabiola; Benevides, Rodrigo (2016). **Os impactos do Novo Regime Fiscal para o financiamento do Sistema Único de Saúde e para a efetivação do direito à saúde no Brasil**. Brasília, Ipea, Nota Técnica Ipea nº 28.

(*) *Luciana Jaccoud*
Socióloga, pesquisadora do IPEA.

Indicadores de pobreza e desigualdade para o desenvolvimento



Leonardo Athias

Resumo: Em 2015, o mundo adotou uma agenda para o desenvolvimento sustentável (Agenda 2030) com 17 objetivos e 169 metas, mantendo o imperativo da erradicação da extrema pobreza e redução das desigualdades em muitas dimensões, com atenção a “não deixar ninguém para trás”. Tal agenda traz enormes desafios para a comunidade global e os países, em termos de organização de esforços/políticas e monitoramento. Aqui são abordados os arcabouços (*frameworks*) e indicadores para monitoramento do desenvolvimento, com destaque para indicadores de pobreza e desigualdade. Tal monitoramento requer muitos recursos, sobretudo para ter indicadores atualizados nos níveis mais desagregados no território, além de retratar grupos vulneráveis. Finalmente, são tecidas algumas considerações sobre políticas e ferramentas que podem auxiliar os esforços para o desenvolvimento, em diferentes níveis.

Introdução

Após um processo complexo e inclusivo de discussões, em 25-27 de setembro 2015, foi aprovado pelos países-membros da ONU, por consenso, o documento *Transformando Nosso Mundo: A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável*. Trata-se de uma Declaração e do conjunto ambicioso de 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) ; com 169 metas. A Agenda 2030 veio substituir os Objetivos de Desenvolvimento

Entende-se desenvolvimento como melhoria do padrão de vida das pessoas, almejando exterminar a extrema pobreza, dando acesso a bens e serviços essenciais (educação, moradia, transporte etc.) para o bem-estar individual e coletivo.

do Milênio (ODM), arcabouço (*framework*) de desenvolvimento válido entre 2000 e 2015, mantendo a preeminência da questão da pobreza e da desigualdade, com escopo expandido:

A Agenda é um plano de ação para as pessoas, o planeta e a prosperidade ... reconhece que a erradicação da pobreza em todas as suas formas e dimensões, incluindo a pobreza extrema, é o maior desafio global ao desenvolvimento sustentável. Os ODS ... são integrados e indivisíveis, e mesclam, de forma equilibrada, as três dimensões do desenvolvimento sustentável: a econômica, a social e a ambiental.¹

Os ODM tinham 8 objetivos e 21 metas². Esse arcabouço, válido até 2015, foi criticado por ter sido resultado de uma decisão de “cima para baixo” no âmbito das Nações Unidas, sem discussão com os países, governos e sociedade civil, além de não incluir dimensões importantes, como muitos aspectos concernentes aos Direitos Humanos. Os ODM tiveram disfunções, alguns objetivos não foram alcançados, mas eles serviram para direcionar mundialmente esforços para o desenvolvimento, dar visibilidade para alguns problemas (por exemplo, a mortalidade materna e as lacunas de informação sobre esse tipo de óbito), com melhora da capacidade estatística dos países e a disponibilidade de dados. Em relação

1 <http://www.undp.org/content/brazil/pt/home/post-2015.html>

2 Houve adaptação das metas para o monitoramento nacional, no caso do Brasil eram 23 metas adaptadas.

ao Brasil, os ODM tiveram boa aderência, uma vez que objetivos e metas já representavam desafios locais (pobreza e desigualdade, mortalidade infantil, mortalidade materna, HIV-AIDS ; etc.). Aqui foram feitos cinco relatórios nacionais de monitoramento e houve iniciativas de municipalização, com apoio do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento - PNUD (Portal ODM, Prêmio ODM etc.). Já os ODS, ainda em implantação, foram o resultado de muita discussão, tanto que se chegou a um arcabouço com 169 metas.

A nova abordagem do desenvolvimento está de acordo com a percepção da necessidade de preservação ambiental, com o bem-estar das gerações presentes e futuras e também com a preocupação com grupos populacionais que poderiam ser deixados em segundo plano. O texto da Agenda 2030 traz o imperativo de “não deixar ninguém para trás”.

Hoje em dia, entende-se desenvolvimento como melhoria do padrão de vida das pessoas, almejando

exterminar a extrema pobreza, dando acesso a bens e serviços essenciais (educação, moradia, transporte etc.) para o bem-estar individual e coletivo. Esse entendimento resultou da evolução progressiva de uma percepção restritiva do desenvolvimento como sinônimo de crescimento econômico (em patamares superiores ao crescimento populacional), para uma abordagem que leva em conta a sustentabilidade e o respeito aos Direitos Humanos, de forma integrada, como descrevem “os cinco P’s da Agenda 2030”.

Essa mudança no pensamento está em compasso com o empenho conceitual na busca por melhores medidas para abordar o desenvolvimento e o progresso social (ver, entre outros, STIGLITZ et al, 2009; OECD, 2014; UNDP, 2015). Os atores envolvidos (governos, academia, organismos internacionais, sociedade civil, etc.) perseguem indicadores de monitoramento ao mesmo tempo eficientes e mais sofisticados para abordar pobreza e desigualdade. Também se tem trabalhado para ir além de uma definição de pobreza como baixa renda, de forma a levar em conta a sua

multidimensionalidade e abordar dimensões mais difíceis de serem medidas com indicadores monetários, como liberdades civis, tempo livre e acesso a cultura ; etc. numa definição abrangente de padrão de vida (ATHIAS e OLIVEIRA, 2016).

Nas próximas seções, são discutidos os arcabouços e indicadores para monitoramento do desenvolvimento, com destaque para a erradicação da pobreza e redução das desigualdades, sobretudo nos níveis mais desagregados no território, para, finalmente, tecer algumas considerações sobre políticas e ferramentas que podem apoiar os esforços para o desenvolvimento.

Arcabouços para indicadores e monitoramento

Tanto delinear políticas eficientes para reduzir pobreza e desigualdade, quanto seu monitoramento são grandes desafios. Dos 17 ODS, dois estão mais próximos da temática, “Objetivo 1: Acabar

Os cinco P’s da Agenda 2030



Fonte: <http://www.undp.org/content/brazil/pt/home/post-2015.html>

com a pobreza em todas as suas formas, em todos os lugares” e “Objetivo 10: Reduzir a desigualdade dentro dos países e entre eles”³. Nas metas do ODS 1, aparecem termos de difícil definição, tais como “pobreza em todas as suas dimensões” e “de acordo com as definições nacionais”, sendo que os países podem não ter buscado ou conseguido pactuar definições de pobreza. O Brasil não tem linha ou linhas oficiais de pobreza, sendo que algumas tendem a ganhar legitimidade progressiva (do Bolsa Família, do BPC, etc.) e talvez ainda mais com o imperativo dos ODS. No ODS 10, no que concerne à desigualdade dentro dos países, destacam-se “promover a inclusão social, econômica e política” e “garantir a igualdade de oportunidades e reduzir as desigualdades de resultados”, textos que, por sua abrangência, tornam o monitoramento trabalhoso.

Estratégias pactuadas de desenvolvimento (no Brasil envolvendo as três esferas de governo e outros atores), com a capilaridade necessária para “não deixar ninguém para trás”, assim como monitorar cada ação exigem muitos esforços (recursos). Para

3 Reduzir as desigualdades é aspiração imbricada na Agenda. Por exemplo, o Objetivo 5 está intitulado “alcançar a igualdade de gênero e empoderar todas as mulheres e meninas”.

o monitoramento, trata-se de definir indicadores, fazer pesquisas, organizar registros administrativos, investir em métodos de divulgação ; etc.

Em relação aos indicadores para monitorar os ODS, eles ainda estão em discussão. No nível global, há instâncias que estão trabalhando para definir os indicadores e as melhores metodologias. Vale mencionar o trabalho do grupo de especialistas interagência para os indicadores ODS (IAEG-SDG, em seu acrônimo em inglês). O Brasil faz parte desse grupo, formado essencialmente por órgãos oficiais de estatística, e representado pelo IBGE. Para as 169 metas, foi possível chegar a um conjunto de 230 indicadores direcionados ao monitoramento global, uma tarefa muito árdua, pois um sistema de indicadores não pode abarcar mil ou dois mil indicadores, o que o torna impossível de manejar, e também deve definir indicadores aderentes às metas (muitas delas multipropósito) no pacto assinado pelos países. Obviamente, muitas frustrações permanecem com “apenas” 230 indicadores.

No caso de pobreza e desigualdade, diferente de outros objetivos (tais como paz e governança, por exemplo), já se tem tradição de produção de indicadores por órgãos oficiais de estatística e, no esquema de classifica-

Tabela 1 - Classificação em camadas (tiers) de Indicadores ODS Globais selecionados (situação em 20-11-2016)

Indicador	Classificação por membros do IAEG-SDG	Possível(ies) agência(s) de custódia
1.1.1 Proporção da população abaixo da linha internacional de pobreza, por sexo, idade, situação de emprego e localização geográfica (urbano/rural).	Camada 1	Banco Mundial
1.2.1 Proporção da população vivendo abaixo da linha nacional de pobreza, por sexo e idade.	Camada 1	Gov. Nacionais
1.2.2 Proporção de homens, mulheres e crianças de todas as idades na pobreza em todas as suas dimensões segundo definições nacionais.	Camada 1	Gov. Nacionais
1.3.1 Proporção da população coberta por pisos/sistemas de proteção social, por sexo, detalhando crianças, desempregados, idosos, pessoas com deficiência, mulheres grávidas, recém-nascidos, vítimas de acidente de trabalho, pobres e vulneráveis.	Camada 2	OIT
1.4.1 Proporção da população vivendo em domicílios com acesso a serviços básicos.	Camada 3	Sem informação
10.1.1 Taxa de crescimento da despesa ou renda per capita dos 40% mais pobres e do total da população.	Camada 1	Banco Mundial
10.2.1 Proporção das pessoas vivendo abaixo de 50% da renda média, por idade, sexo e pessoas com deficiência.	Camada 3	Banco Mundial
10.3.1 Proporção da população declarando ter se sentido pessoalmente discriminada ou assediada nos últimos 12 meses com base em critérios proibidos nas leis internacionais de direitos humanos	Camada 3	EACDH

Fonte: tradução livre de

<http://unstats.un.org/sdgs/files/meetings/iaeg-sdgs-meeting-04/Updated%20Tier%20Classification%20of%20SDG%20Indicators%2010-11-16.pdf>

ção montado pela Divisão de Estatísticas das Nações Unidas (UNSD, em seu acrônimo em inglês), há “metodologia e dados” já pactuados, o que significa ser de “camada 1” (*tier 1*, em inglês). Indicadores com metodologia, mas ainda não coletados são classificados de “camada 2” e, quando não têm metodologia pactuada nem dados, de “camada 3”. Para o monitoramento global, há possíveis agências de custódia, que vão receber, tratar e publicar os dados, tal como descrito na Tabela 1. Essa tabela mostra também que, dos oito indicadores selecionados, três foram classificados pelos membros do IEAG-SDG na terceira camada.

Pode-se adicionar, quanto ao monitoramento, que a relação entre países e órgãos internacionais nem sempre é pacífica, pois há falta de transparência na construção dos indicadores (que são harmonizados segundo critérios obscuros pelas agências e estão muitas vezes desatualizados ou mesmo imputados, na falta de indicadores nacionais). Dito isso, tem havido um esforço progressivo para a produção de metadados⁴, mesmo se ainda permanecem muitas lacunas.

Para o monitoramento nacional (e subnacional), podem ser usados os mesmos indicadores e/ou outros adaptados para maior aderência aos esforços de desenvolvimento, tal como sugerido pelas Nações Unidas (entre outros, SDSN, 2015). Esforços interministeriais, envolvendo o IBGE, o IPEA, as Nações Unidas, a academia e a sociedade civil têm trabalhado na discussão desses indicadores há mais de um ano no Brasil. Destaca-se, ademais, o Decreto Presidencial Nº 8892 de 27/10/2016 que cria a *Comissão Nacional para os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável*, instância que deverá, nos próximos meses, criar planos para políticas direcionadas a alcanças os objetivos e as metas, assim como planejar o monitoramento⁵. Da mesma forma, o IBGE organizou para os dias 5 a 9 de dezembro de 2016 a *3ª Conferência Nacional de Produtores e Usuários de Informações Estatísticas, Geográficas e Ambientais* (INFOPLAN)⁶, esse evento sucede a 2ª CONFEST/CONFEGE (2006) e busca aproximar produtores e usuários com vistas a ter melhores estatísticas para o monitoramento de políticas para o desenvolvimento, entre outros objetivos. Ao mesmo

tempo, o PNUD, em contato com outros atores, tem começado a trabalhar estruturas similares ao que foi montado para os ODM.

Desafios específicos dos indicadores de pobreza e desigualdade

Não há ambiguidade que menores níveis de pobreza são preferíveis a maiores níveis de pobreza. No entanto, há discussões normativas já centenárias sobre qual o grau de desigualdade é aceitável e seria mesmo interessante para incentivar o progresso de dada sociedade. Em contraste, estudos recentes mostram que altos valores de desigualdade, tais como encontrados na América Latina, estariam relacionados a piores situações sociais e econômicas, baixo crescimento econômico de médio e longo prazo, menores investimentos em capital humano (educação), pior ambiente de negócios (por menor confiança nos outros e em instituições) e até crimes violentos (OECD, 2015). A academia e os organismos internacionais têm capitaneado esforços para evidenciar essas desigualdades e buscar reduzi-las⁷.

Em paralelo e como já dito, há muitos tipos de pobreza e muitas dimensões da desigualdade. Quais e quantas dimensões devem ser retidas para o monitoramento de políticas direcionadas a lutar contra esses problemas (estruturas e processos envolvidos, assim como os resultados dessas políticas) permanece uma discussão acalorada, mas que, muitas vezes se resolve por falta de recursos para trazer sofisticação aos instrumentos de medida. Em todo caso, observar privações com indicadores monetários e/ou acesso a bens e serviços essenciais para o bem-estar (tais como os “serviços básicos” nos domicílios - indicador 1.4.1) é caminho inevitável.

Quanto a indicadores monetários, há produção regular no Brasil. A Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD/IBGE) coletou informação socioeconômica anualmente desde 1967 até 2015. Desde 2012, trimestralmente ou anualmente, dependendo do tema, são divulgados dados sobre trabalho e rendimento da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNADC/IBGE). O menor nível de desagregação para as PNAD eram 9 Regiões Metropolitanas; já a PNADC chega aos 26 Municí-

4 <http://unstats.un.org/sdgs/iaeg-sdgs/metadata-compilation/>

5 http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/D8892.htm

6 <http://eventos.ibge.gov.br/3conferencia>

7 Em 2013, o Banco Mundial revisou sua missão institucional para compreender dois objetivos: erradicar a extrema pobreza em uma geração e promover a prosperidade compartilhada. No caso desse último objetivo, compreende buscar crescimento econômico com maior equidade (WORLD BANK, 2015).

pios das Capitais e o Distrito federal. Permanecem lacunas de informação de diferentes tipos, considerando a abrangência da agenda de desenvolvimento, que não podem ser supridas unicamente por pesquisas amostrais.

Também concernente à produção regular de informação para pobreza e desigualdade, ela se faz pela renda no Brasil, considerada pior fonte de dados para gerar indicadores do que consumo ou despesa. Estes últimos são, aliás, mais comumente coletados em outras áreas do globo, fora as Américas (DEATON e ZAIDI, 2002). A Pesquisa de Orçamentos Familiares, também do IBGE, traz dados mais detalhados sobre renda e consumo no Brasil, mas tem periodicidade que se mostrou irregular nas últimas décadas (a última foi a campo em 2008-2009, a próxima está prevista para ser coletada em 2017-2018). Sabendo-se que dificilmente se consegue evitar todas as lacunas e há sempre arbitrariedade na escolha de indicadores, é importante que haja regularidade no monitoramento e possibilidade de desagregar os dados.

A linha internacional de pobreza extrema (indicador 1.1.1.), atualmente de US\$ 1,90 por dia (em paridade de poder de compra⁸, calculada em 2011), foi definida com base nos 15 países mais pobres do globo, o que não impede que ainda houvesse cerca de 1,2 bilhão de pessoas abaixo da linha em 2013 (WORLD BANK, 2015). Para o monitoramento da pobreza na América Latina (composta de países de nível médio de desenvolvimento), seria interessante utilizar uma linha mais alta, tal como defendido em algumas publicações do Banco Mundial e por economistas da região. Também porque, quando se chega muito próximo da meta de erradicação (podendo ser criticada como artificial), estão sendo estudados fenômenos cada vez mais raros, que são de difícil captação com pesquisas amostrais (principais fontes de dados para monitoramento ano a ano ou a cada dois anos nos países) e a precisão estatística é perdida. O imperativo de desagregar os dados para grupos vulneráveis torna ainda mais difícil o acompanhamento das metas em todos os contextos.

A linha abordada acima é uma medida de “pobreza absoluta”, sendo que há alternativas, como as medidas relativas, calculadas com um quantitativo de pessoas abaixo de uma proporção da renda ou

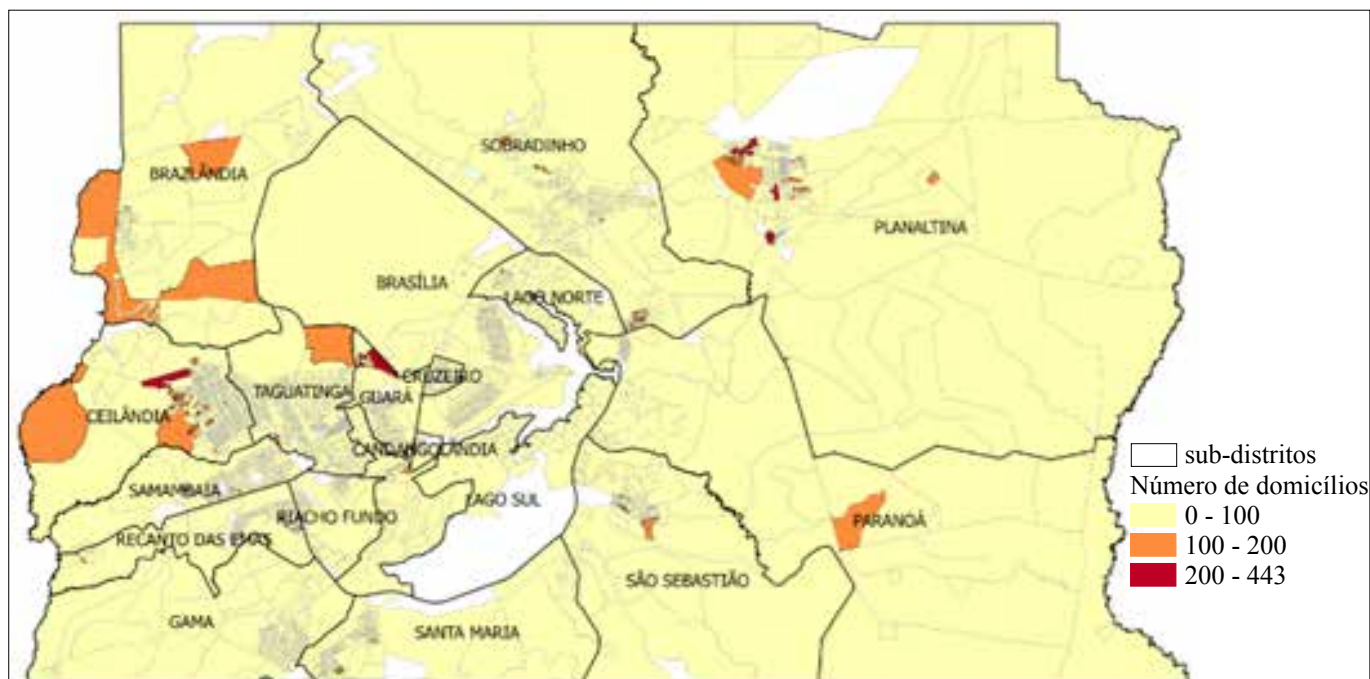
consumo médio ou mediano⁹. Tais medidas relativas são mais comumente usadas nos países da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OECD, em seu acrônimo em inglês). No monitoramento dos ODS, planeja-se usar uma linha relativa no indicador 10.2.1. (ainda classificado na camada 3): “Proporção das pessoas vivendo abaixo de 50% da renda média, por idade, sexo e pessoas com deficiência”. Alguns especialistas criticam esse tipo de linha porque pode trazer resultados contraintuitivos (FERES e VILLATORO, 2013) e dizem que se trata de uma medida de desigualdade, tanto que o indicador 10.2.1. busca monitorar a meta 10.2 “Até 2030, empoderar e promover a inclusão social, econômica e política de todos, independentemente da idade, gênero, deficiência, raça, etnia, origem, religião, condição econômica ou outra”. Fornecer dados de forma regular sobre a população com deficiência também é um desafio. No Brasil, essa população é investigada no Censo Demográfico a cada dez anos, seguindo os critérios preconizados pelo Grupo de Washington.

Medidas de desigualdade são muito importantes para avaliar um país, mas tendem a se modificar lentamente, devido a muitos elementos que influenciam esse fenômeno, sobretudo no longo prazo. Dito isso, o Brasil teve resultados positivos de redução da desigualdade de renda nos anos 2000 (a partir de dados de pesquisas domiciliares), aparentemente por uma confluência de crescimento econômico trazendo dinamismo ao mercado de trabalho e políticas sociais direcionadas à base da pirâmide social. A renda permite acesso a muitos bens e serviços essenciais ao bem-estar, mas a desigualdade concerne outros aspectos importantes da vida das pessoas, tais como acesso diferenciado a serviços públicos de qualidade variável no país, o que é mais dificilmente quantificado. Para medir desigualdade de renda, qual tipo de renda é utilizado (renda domiciliar per capita, do trabalho, disponível ; etc.) faz diferença, também qual medida, pois há um grande número. O índice de Gini, por exemplo, está mais susceptível a variações no centro da distribuição do que o índice de Palma, que é a razão entre a renda dos 10% mais ricos e os 40% mais pobres, e é defendido por dar destaque a franjas da população mais passíveis de ser atingidas por políticas direcionadas (PALMA, 2011; COBHAM, 2013).

8 A paridade do poder de compra (PPC) é calculada com o valor de uma cesta de bens no país-alvo, comparado ao custo em dólar dos Estados Unidos (referência). A PPC é um esforço para ter um câmbio que equaliza custos de vida, mas é irregularmente atualizada, as duas últimas datam de 2011 e 2005.

9 Há, ademais, outras opções para mensuração: a pobreza subjetiva e a pobreza multidimensional (SOARES, 2009).

Cartograma 1 - Número de domicílios particulares com rendimento nominal mensal domiciliar per capita de até 1/2 salário mínimo - Setores Censitários - DF - 2010



Nota: produzido a partir de Agregados por Setores Censitários, disponíveis em <http://censo2010.ibge.gov.br/resultados>.

Cartograma produzido com software livre QGIS 2.18.0. (qgis.org).

Fonte: IBGE, Censo Demográfico 2010

Dificuldades para o monitoramento municipal

Como dito acima, e mesmo se há limitações, o IBGE fornece informação com regularidade para as Unidades da Federação. Há também informação rica nos Censos Demográficos, disponível a cada dez anos no nível municipal¹⁰. Diferente de muitos outros países, tem-se informação de rendimento num nível muito desagregado, chegando até ao setor censitário, o que tem potencial de indicar situações de privação material e público alvo para focalização de políticas. O Cartograma 1 traz a ilustração do quantitativo de domicílios particulares com rendimento domiciliar per capita de até 1/2 salário mínimo (quer dizer, até R\$255) nos setores censitários do DF¹¹ em 2010.

O Censo Demográfico é ferramenta interessante para diagnóstico. Permanece, no entanto, o desafio da temporalidade, pois as políticas precisam ser monitoradas no curto e médio prazo, para determinar eficácia e permitir correções de rumo. Há papel então para pesquisas direcionadas (o que depende de recursos e capacidade locais) e também é possível aos interessados no monitoramento se valer de re-

gistros administrativos pertinentes (o que também depende de recursos e capacidade).

Há muitos registros com informação útil para orientar políticas, mas também persistem obstáculos. Os registros não são normalmente coletados “com fins estatísticos” em mente. Há custos envolvidos para digitalização, necessidade de infraestrutura, disponibilização de dados com atenção a resguardar confidencialidade, etc. sem contar com “territorialidades” dos “donos” dos registros. Para integrar bases, o que tem enorme potencial para diagnóstico e monitoramento, o País é penalizado pela inexistência de identificação única dos cidadãos e padronização de muitos dos campos (tal como endereços). O caminho é longo para se chegar a registros próximos da perfeição.

Considerações sobre políticas e ferramentas

Têm-se muitos desafios pela frente na definição de políticas eficientes e no monitoramento do desenvolvimento, em todos os níveis. Há muitas dimensões envolvidas para garantir o respeito aos Direitos Humanos, aos Direitos Sociais, com atenção à pobreza e à desigualdade, pois quem não tem acesso à educação e à saúde, por exemplo, é pobre por essas dimensões. A Constituição Federal de 1988 coloca os Direitos Sociais de forma explícita no Art. 6:

10 SOUZA (2015) discute as pesquisas domiciliares do IBGE como principais fontes de dados de renda, cada qual com suas forças e fraquezas.

11 A maioria dos setores com mais pessoas de baixa renda se encontravam na Vila Estrutural.

São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.

No nível nacional, são necessárias políticas para proteger e dar visibilidade aos mais vulneráveis (incluindo populações ditas invisíveis, como a população em situação de rua, ciganos, etc.), garantir acesso a serviços públicos e o dinamismo econômico do país, incentivando a inclusão produtiva e fornecendo educação de qualidade para permitir acesso a trabalhos de melhor remuneração (e rompendo armadilhas de pobreza intergeracional). Ao mesmo tempo, entre outras políticas, creches gratuitas ou a preço subsidiado podem permitir que mulheres com filhos pequenos entrem ou retornem ao mercado de trabalho (uma política que pode, inclusive, ter efeitos positivos nas contas previdenciárias, aumentando o número de ativos). Quanto à desigualdade, políticas redistributivas para dar conta das desigualdades regionais e mesmo esforços para progressividade dos impostos são caminhos possíveis, mesmo se esbarram em muitos entraves.

Tanto no nível federal, como estadual e municipal, ainda mais num contexto de estagnação econômica e restrições orçamentárias, torna-se imprescindível aumentar a integração dos serviços públicos, aproveitar muitos dados já coletados e pouco utilizados (evitando retrabalhos), por falta de conhecimento, formação de quadros, falta de cultura ou infraestrutura para compartilhamento. Melhorar os registros administrativos, informatizando formulários, padronizando campos, etc. é um caminho para se trilhar em muitos âmbitos. No nível local, por exemplo, há dados da saúde (Programa Saúde da Família), da assistência social (centros de referência de assistência social, conselhos tutelares), da segurança (boletins de ocorrência) que merecem ser trabalhados e geoespacializados para visibilizar problemas e orientar políticas.

Fontes alternativas de dados têm potencial para o monitoramento dos ODS, precisam, no entanto, ser avaliadas com cuidado, porque muitas fogem aos preceitos das estatísticas oficiais (rigor, documentação ; etc.) e costumam ter um recorte limitado do território ou de grupos populacionais. Diferentes tipos de registro, públicos e privados, têm se tornado mais acessíveis. Há muitas esperanças quan-

to ao “big data”, que também não é panaceia¹². Há crescente disponibilidade de registros públicos, com maior transparência por parte das administrações, mesmo se ainda há um enorme caminho pela frente. Além da Lei de Acesso à Informação (de 2011 e ainda com implantação variável), uma iniciativa auspiciosa consiste no Decreto Presidencial Nº 8789 de 29/06/2016, dispoendo sobre o compartilhamento de bases de dados na administração pública federal¹³.

Foi destacado que dados municipais e mesmo alguns em níveis mais agregados, como regiões metropolitanas e estados, podem ter periodicidade insatisfatória ante aos imperativos de desenvolvimento. Há, entretanto, iniciativas que buscam estudar as estruturas públicas necessárias e processos estabelecidos para levar políticas a cabo. Pode-se citar a Escala Brasil Transparente (EBT) da Controladoria-Geral da União (CGU), ainda em implantação, e pesquisas do IBGE: a Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC/IBGE, existente desde 1999)¹⁴ e a Pesquisa de Informações Básicas Estaduais (ESTADIC/IBGE, existente desde 2012). MUNIC e ESTADIC vão a todas as prefeituras e executivos estaduais do país. Há uma série de temas tratados de forma alternada ano a ano: estrutura do executivo, infraestrutura de TIC, assistência social, cultura, habitação, lei de acesso à informação ; etc. Tal pesquisa serve para entender o grau de institucionalização das prefeituras e executivos das Unidades da Federação, o que varia fortemente no país. Servem para monitorar a implementação e capilaridade de políticas que buscam chegar a todo o território nacional e também atendem a outros fins, tais como permitir a gestores, conselheiros municipais e outros atores preocupados com o controle social verificar a situação do seu estado/município em relação a outros (*benchmarking*), saber sobre políticas nos vizinhos (tentar aprender com os erros e acertos destes) e entender melhor as estruturas de governança no território, que estão diretamente relacionadas com os resultados para a população, aproximando ou distanciando governantes e governados, com impactos sociais. ■

12 Por falta de dados, registros civis inexistentes ou deficitários, têm-se esforços para buscar fontes alternativas/big data como subsídio para o monitoramento do desenvolvimento, o que é também relacionado aos grandes desafios de desagregar indicadores. Cf. <http://unstats.un.org/sdgs/meetings/egm-data-dissaggregation>

13 https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/d8789.htm

14 Publicações e base de dados (formatos xls e ods) disponibilizados de forma gratuita em <http://www.ibge.com.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/default.shtm>.

Referências bibliográficas

- ATHIAS, L.; OLIVEIRA, L. **Indicadores de padrão de vida e distribuição de renda**. In: SIMÕES, A.; FRESNEDA, B. (Org.). **Panorama Nacional e Internacional da Produção de Indicadores Sociais**. 1ed. Rio de Janeiro: IBGE, 2016, v. 1, p. 110-157. Disponível em: <<http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv98624.pdf>> Acesso em out.2016.
- COBHAM, A. **Palma vs Gini: measuring post-2015 inequality**. London: Washington DC: Center for Global development, 2013. Disponível em: <<http://www.cgdev.org/blog/palma-vs-gini-measuring-post-2015-inequality>>. Acesso em: ago. 2015.
- DEATON, A.; ZAIDI, S. **Guidelines for constructing consumption aggregates for welfare analysis**. Washington, DC: World Bank, 2002. 104 p. (Living standards measurement study, working paper, n. 135). Disponível em: <<http://siteresources.worldbank.org/INTPA/Resources/429966-1092778639630/deatonZaidi.pdf>>. Acesso em: ago. 2016.
- FERES, J. C.; VILLATORO, P. **A viabilidade de se erradicar a pobreza: uma análise conceitual e metodológica**. Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2013. 88 p. (Cadernos de estudos desenvolvimento social em debate, n. 15). Disponível em: <<http://docplayer.com.br/14827709-Cadernos-de-estudosdesenvolvimento-social-em-debate-a-viabilidade-de-se-erradicar-a-pobreza-uma-analise-conceitual-e-metodologica.html>>. Acesso em: ago. 2016.
- PALMA, J.G. **Homogeneous middles vs. heterogeneous tails, and the end of the ‘Inverted-U’: the share of the rich is what it’s all about**. Cambridge Working Papers in Economics (CWPE) 1111, 2011. Disponível em: <<http://www.econ.cam.ac.uk/dae/repec/cam/pdf/cwpe1111.pdf>> Acesso em set.2016.
- OECD. **In it Together: why less inequality benefits all**. Paris: Organisation for Economic Co-Operation and Development - OECD, 2015. 332 p. Disponível em: <http://www.keeeper.com/Digital-Asset-Management/oecd/employment/in-it-together-why-less-inequality-benefits-all_9789264235120-en#page1>. Acesso em: ago. 2016.
- OECD. **Society at a glance 2014: OECD social indicators**. Paris: Organisation for Economic Co-Operation and Development - OECD, 2014. 144 p. Subtítulo na capa: the crisis and its aftermath. Disponível em: <http://www.oecd-ilibrary.org/social-issues-migrationhealth/society-at-a-glance-2014_soc_glance-2014-en>. Acesso em: ago. 2016.
- SOARES, S. **Metodologias para estabelecer a linha de pobreza: objetivas, subjetivas, relativas e multidimensionais**. TD 1381. Rio de Janeiro: Ipea, 2009. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1381.pdf>. Acesso em: out.2016.
- SDSN. **Indicators and a Monitoring Framework for the Sustainable Development Goals**. Leadership Council of the Sustainable Development Solutions Network, 2015. Disponível em: <<http://unsdsn.org/wp-content/uploads/2015/01/150218-SDSN-Indicator-Report-FEB-FINAL.pdf>> Acesso em out. 2016.
- SOUZA, P. de. **A distribuição de renda nas pesquisas domiciliares brasileiras: harmonização e comparação entre Censos, PNADs e POFs**. Revista Brasileira de Estudos de População, Campinas: Associação Brasileira de Estudos Populaconais - Abep, v. 32, n. 1, 165-188, jan./abr. 2015. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbepop/v32n1/0102-3098-rbepop-32-01-0165.pdf>>. Acesso em: ago. 2016.
- STIGLITZ, J. E.; SEN, A.; FITOUSSI, J. **Report by the Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress**. 2009. 292 p. Relatório apresentado pela Comissão, Paris, 14 set. 2009. Disponível em: <http://www.insee.fr/fr/publications-et-services/dossiers_web/stiglitz/doc-commission/RAPPORT_anglais.pdf>. Acesso em: ago. 2016.
- UNDP. **Human development report 2015: work for human development**. New York: United Nations Development Programme - UNDP, 2015b. 272 p. Disponível em: <http://hdr.undp.org/sites/default/files/2015_human_development_report.pdf>. Acesso em: ago. 2016.
- UNDP. **Indicators for monitoring the millennium development goals: definitions, rationale, concepts and sources**. New York: United Nations; Group Working on Indicators, 2003. 97 p. Disponível em: <http://www.undp.org/content/dam/aplaws/publication/en/publications/poverty-reduction/poverty-website/indicators-formonitoring-the-mdgs/Indicators_for_Monitoring_the_MDGs.pdf>. Acesso em: ago. 2016.
- UNSD. **Work on the indicator framework for the post-2015 development agenda**. Nota. S.n: s.d. 2014. Disponível em: <<http://unstats.un.org/unsd/broaderprogress/pdf/SA-2014-9-Post2015.pdf>>. Acesso em out. 2016.
- WORLD BANK. **A measured approach to ending poverty and boosting shared prosperity**. Washington, DC: World Bank, 2015. 279 p. (Policy research report). Disponível em: <<https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/1792A%20Measured%20Approach%202015.pdf>>. Acesso em: ago. 2016.

(*) *Leonardo Athias*

Cientista político, mestre em relações internacionais e doutor em ciência política pela Universidade Bordeaux IV - França, é pesquisador do IBGE, atuando na Coordenação de População e Indicadores Sociais

Nota: O IBGE não se responsabiliza por opiniões, informações, dados e conceitos contidos neste artigo, que são de exclusiva responsabilidade do autor. Todas as informações utilizadas cuja fonte seja o IBGE respeitaram rigorosamente o sigilo estatístico a que a instituição está sujeita.

Aspectos desiguais do mercado de trabalho

1. Introdução

Lucio Costa observou, ao revisitar Brasília, pouco mais de duas décadas após sua inauguração, que a Capital Federal era uma grande síntese do país. Mas uma das principais características seria exatamente o caráter desigual da capital. De fato, uma marca do Distrito Federal tem sido o elevado grau de iniquidade nas rendas se comparado a outras Unidades Federativas que tem medidas de desigualdades muito próximas dos estados mais pobres do país. E a dinâmica da desigualdade da renda familiar total também tem impressionado por sua estabilidade ao longo do tempo (COSTA, 1987).

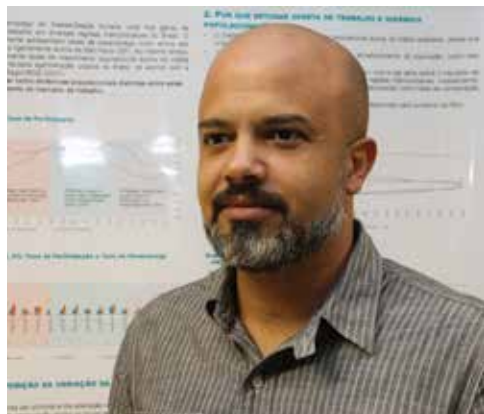
A partir de 2004/2005, o Brasil começa a passar por um processo de redução de desigualdades, processo virtuoso com melhoria de renda dos mais pobres, crescimento da renda média e aumento de renda em regiões menos favorecidas. O mercado de trabalho, seja pela forte criação de empregos formais na primeira década dos anos 2000, seja pela política de valorização do salário mínimo, está entre um dos principais vetores para explicar a queda da desigualdade de renda no Brasil¹.

A título de exemplo da diferença no comportamento do DF em relação ao país, a partir de indicadores da Pesquisa Nacional de Amostra por Domicílios (PNAD) do IBGE, durante vinte anos, entre 1976 e 1997, a relação da renda domiciliar média dos 10% mais ricos em relação aos 40% mais pobres, no Brasil e no DF eram muito próximas e praticamente sem alteração ao longo do tempo, de aproximadamente 25 vezes a média dos 40% mais pobres. A partir de 1998, há uma trajetória diferenciada entre as duas regiões. Enquanto, no Brasil, nota-se uma queda consistente deste indicador, no DF há uma trajetória inversa, com crescimento da desigualdade, atingindo um pico em 2003, com os 10% mais ricos ganhando mais de 30 vezes a média dos 40% mais pobres. De 2003 em diante, a relação da média de renda dos mais ricos para os mais pobres no DF inicia um processo de redução, mas ainda muito lento, e em 2013, apesar da renda do decil superior ter atingido 20,81 vezes a renda média dos 40% mais pobres, este nível de desigualdade



Fotos: Toninho Leite

Bruno de Oliveira Cruz



Alisson Carlos da Costa Silva



Lucas Augusto Silva Ribeiro



Jéssica de Abreu Barbosa

¹ Veja por exemplo, Cruz e Naticchioni (2013) ou Carvalhaes et. Al (2014).

é exatamente igual aos níveis de 2005. Em nível nacional, por outro lado, em 2013, os 10% mais ricos ganhavam 15,23 vezes mais que a renda média dos 40% mais pobres. Enquanto, em nível nacional, os níveis de desigualdade vão sendo reduzidos, no DF, a desigualdade continua bastante elevada e mantém uma grande resistência à redução. Nunca é demais lembrar que os níveis de desigualdade brasileira estão entre os maiores do mundo, portanto o DF apresenta uma desigualdade ainda mais elevada do que em nível nacional mostra o grau de iniquidade que presenciamos em nível local.

Assim, uma questão importante para o DF é entender por que a desigualdade caiu num ritmo menos acentuado do que o observado em nível nacional, ou em outras palavras, por que a desigualdade em nível local manteve uma triste estabilidade ao longo do tempo. Os anos 1990 e 2000, com especial destaque para a primeira década deste século, foram marcadas pela redução da desigualdade no plano nacional. Como ressaltado anteriormente, os níveis de desigualdade do DF antes de 1995 estavam próximos aos níveis nacionais. Mas, enquanto o Brasil conseguia reduzir a desigualdade, o DF persistia com níveis elevados de disparidade de renda.

O mercado de trabalho foi um importante motor para reduzir a incrível máquina de desigualdades que caracteriza o Brasil, o objetivo principal deste artigo seria o de focar na desigualdade no mercado de trabalho da Capital Federal, a partir de dados da Pesquisa de Emprego e Desemprego - DF (PED/DF). Essa pesquisa tem uma longa série histórica mensal comparável, desde fevereiro de 1992. Mais importante ainda é o fato que a PED pode ser decomposta em regiões específicas da cidade². Desta forma, pode-se analisar o mercado de trabalho em diferentes regiões da capital federal. Jogando luz sobre esta dinâmica, tem-se o objetivo de entender os mecanismos que diferenciam ou até mesmo aproximam o mercado de trabalho local do mercado de trabalho nacional. Existe um grande debate sobre o grau de exclusão social e segregação espacial de Brasília; a partir da PED/DF, pode-se avaliar ao longo do tempo as desigualdades pessoais e entre regiões do DF.

2 **Grupo 1 (Renda Alta):** Grupo de RAs (Brasília, Lago Sul e Lago Norte);

Grupo 2 (Renda Intermediária): Grupo de RAs (Gama, Taguatinga, Sobradinho, Planaltina, Núcleo Bandeirante, Guará, Cruzeiro, Candangolândia e Riacho Fundo);

Grupo 3 (Renda Baixa): Grupo de RAs (Brazlândia, Ceilândia, Samambaia, Paranoá, São Sebastião, Santa Maria e Recanto das Emas)..

2. Mercado de trabalho: Maiores detalhes para o DF

2.1. Número de ocupados

Para este trabalho, buscou-se avaliar a evolução do mercado de trabalho, trazendo um foco mais detido nos ocupados pela PED e com rendimento mensal positivo.³ O total de ocupados em 1992 era de 539,4 mil ocupados. Nos dois anos seguintes, há uma forte queda no número de ocupados e este contingente cai para 454,9 mil pessoas. A partir de 1995, observa-se uma recuperação da ocupação e em 2000, o total de ocupados passa a ser de 628 mil, ou seja, pouco mais de 88 mil postos acima do contingente observado no primeiro ponto da série 1992. Na primeira década dos anos 2000, há um crescimento mais vigoroso do emprego sendo que em 2001, havia 645,8 mil ocupados no DF e em 2010, o contingente de ocupados chega perto de 913,1 mil ocupados. Ou seja, o aumento de ocupados nesta primeira década dos anos 2000 é de 267 mil ocupados. Se comparadas as taxas médias de crescimento anual do emprego, entre 1992 e 2000, a taxa média foi de 1,9% ao ano, enquanto que 2001 a 2010, a taxa de crescimento médio anual dos ocupados foi de 3,9% ao ano.⁴

Deve-se ressaltar, ainda, que a diferença nas taxas de crescimento entre os anos 1990 e o início dos anos 2000 é ainda mais marcante quando se considera o grau de formalização no mercado de trabalho. No início da série em fevereiro de 1992, perto de 1/3 dos ocupados estava na categoria sem carteira, autônomo ou emprego doméstico. Este percentual fica praticamente inalterado ao final da década em 2000 e, ao longo da década de 1990, observa-se crescimento para essa parcela, ou seja, o tipo de inserção no mercado de trabalho, no melhor dos casos, perpetuou o grau de precarização da inserção dos ocupados. Comparado com a primeira década dos anos 2000, além do forte crescimento dos ocupados, a forma de inserção no mercado de trabalho também se altera com redução do grau de precarização dos ocupados. O mesmo indicador do percentual dos sem carteira, autônomos ou domésticos cai para perto de 1/4 até mesmo antes da crise de 2015.

3 **Ocupados:** São os indivíduos que, nos sete dias anteriores ao da entrevista, têm trabalho remunerado exercido regularmente, com ou sem procura de trabalho; ou que, neste período, em trabalho remunerado exercido de forma irregular, desde que não tenham procurado trabalho diferente do atual; ou em trabalho não-remunerado de ajuda em negócios de parentes, ou remunerado em espécie/benefício, sem procura de trabalho.

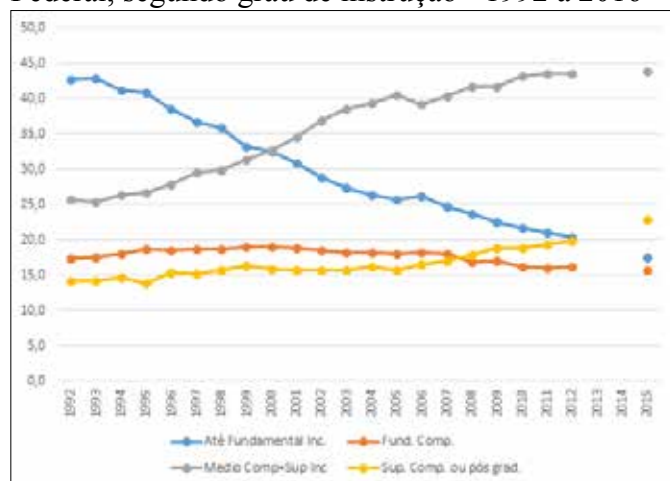
* Excluem-se as pessoas que nos últimos sete dias realizaram algum trabalho de forma excepcional.

4 Cruz e Silva (2014) fazem uma análise do impacto do forte crescimento populacional do DF no início dos anos 1990 e como este crescimento expressivo da oferta de trabalho impacta nas taxas de desemprego neste período.

2.2. Mercado de trabalho do DF por nível de escolaridade - 1992 a 2016

Há uma mudança profunda no perfil dos ocupados no que se refere ao grau de instrução da mão de obra que exerce alguma atividade no DF, nos anos observados da série da PED. Entre 1992 e 2016, fica nítida a queda de ocupados analfabetos ou com apenas o fundamental incompleto, ao mesmo tempo em que se observa um crescimento do percentual de ocupados com médio completo (gráfico 1). A participação de pessoas com nível superior tem um crescimento mais acelerado a partir de 2003. Mesmo com a queda relativa na participação de ocupados com fundamental incompleto ou completo, ainda se tem um percentual elevado de população nessa categoria de baixa qualificação formal. Em suma, em 1992, perto de 2/3 da população tinha até o fundamental completo, em 2016, este percentual cai para menos de 1/3. De maneira complementar, em 2016, o DF passa a contar com quase 2/3 dos ocupados com pelo menos nível médio completo. De fato, é uma mudança acelerada no perfil dos ocupados, mostrando a elevada qualificação dos ocupados no DF. Contudo, não se deve esquecer que existe uma massa de 1/3 dos ocupados, cuja escolaridade, no máximo, equivale ao nível mais elementar de formação, fundamental completo.

Gráfico 1 - Percentual dos ocupados no Distrito Federal, segundo grau de instrução - 1992 a 2016



Fonte: PED - Dieese/Codeplan/Setrab - Elaboração DIEPS/Codeplan

Em resumo, as principais características do mercado de trabalho do Distrito Federal:

- O total de ocupados apresentou forte crescimento na primeira década dos anos 2000. Neste período, a taxa média de crescimento dos ocupados foi de 3,9% ao ano, enquanto que de 1992 a 2000, 1,9%. Ao mesmo tempo, não só o crescimento dos ocupados foi mais acelerado no início dos anos 2000, como também há uma melhora da formalização e dos ocupados com carteira assinada nesse mesmo período.
- A escolaridade dos ocupados também cresce ao longo tempo, há uma forte queda do grupo de escolaridade mais baixa (analfabetos ou fundamental incompleto), em 1992, estes representavam 42,8% do total de ocupados e em 2016, este valor cai para 17,6%. De fato, há uma enorme melhoria no perfil de escolaridade dos ocupados no DF entre 1992 e 2016. Há uma melhoria constante na participação das pessoas ocupadas com médio completo ou superior incompleto e, a partir de 2003, também começa a se observar um crescimento mais forte da parcela de ocupados com nível superior. Grosso modo, pode-se dizer que, em 1992, perto de 2/3 da população tinham até o fundamental completo. Em 2016, este percentual cai para menos de 1/3. O DF passa a contar com quase 2/3 dos ocupados com pelo menos nível médio completo. De fato, é uma mudança acelerada no perfil dos ocupados, mostrando a elevada qualificação dos ocupados no DF. Contudo, não se deve esquecer que existe uma massa de 1/3 dos ocupados, cuja a escolaridade, no máximo, equivale ao nível mais elementar de formação, fundamental completo.
- Quanto ao rendimento médio dos ocupados no DF, há um padrão em V desta variável. Até o final de 2003, o rendimento real apresenta uma queda constante, nos anos seguintes, há recuperação do valor real. Contudo, esta recuperação do rendimento médio é suficiente apenas para chegar próximo aos valores do rendimento médio de 1996.

3. Mercado de trabalho dentro do DF, qual o comportamento das diversas regiões?

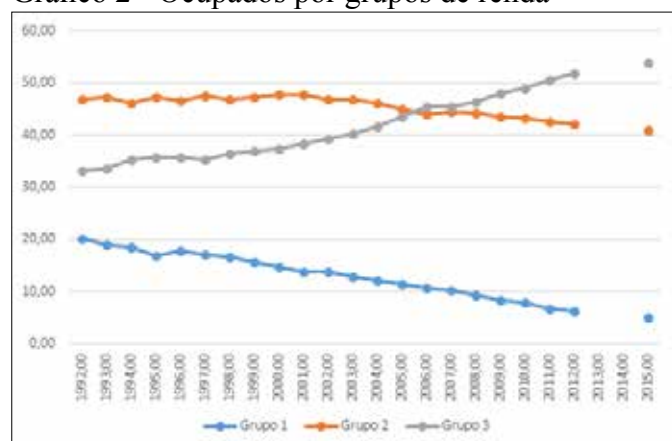
3.1. A composição do mercado por grupo de renda de Regiões Administrativas

Uma das grandes riquezas da PED é ir além da simples média do DF. Numa unidade da federação tão desigual quanto a nossa, os indicadores médios ocultam boa parte de problemas localizados em áreas es-

pecíficas do Distrito Federal. Nesta seção, analisam-se alguns indicadores desagregados por grupos de região da PED. A distribuição dos ocupados mostra crescente importância do grupo 3 das regiões administrativas, conforme o gráfico 2. A partir de 2006, este grupo passa a ser a parcela mais importante de ocupados do DF. Deve-se lembrar que a PED é uma pesquisa domiciliar; o fato de o grupo 3 representar em 2016, 54,3% dos ocupados, não significa que todos estes postos de trabalhos estão necessariamente localizados no grupo 3, ele significa apenas que do total de ocupados do DF, 54,3% moravam nas regiões administrativas do grupo 3. O grupo 1, por outro lado, vem perdendo gradativamente participação entre os ocupados do DF. O grupo 2 perde participação, mas ainda assim se mantém com 40% dos ocupados. Essa mudança acelerada no perfil de participação dos moradores por grupo de renda pode ser explicada por 3 grandes fatores:

- Crescimento acelerado das regiões administrativas mais periféricas ao Plano Piloto: Ceilândia, Samambaia, Santa Maria, São Sebastião e outros. Isto é, o movimento de periferação da cidade acontece exatamente no início dos anos 1990 e 2000.
- Nas áreas centrais e mais ricas do grupo 1 a participação relativa dos idosos é mais elevada, portanto, há um aumento de inativos nestes grupos devido a aposentadoria e eventual saída do mercado de trabalho.
- Por fim, o percentual mais elevado de ocupados ligados à administração pública, com idade média de aposentadoria relativamente mais baixa, o que pode estar influenciando uma saída precoce de parcela da população do grupo 1.

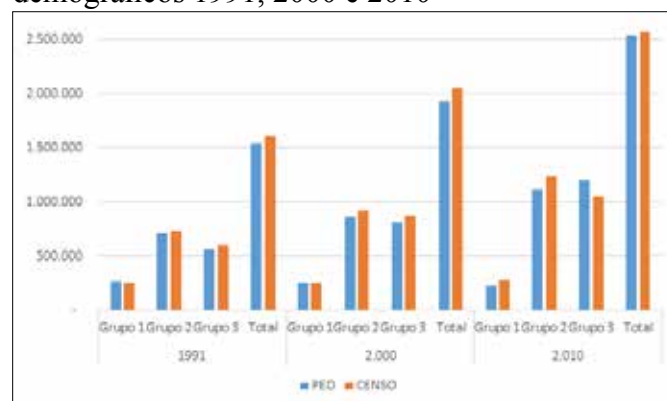
Gráfico 2 - Ocupados por grupos de renda



Fonte: PED - Dieese/Codeplan/Setrab - Elaboração DIEPS/Codeplan

É necessária certa cautela na análise dos dados da PED/DF. Uma comparação mais detida da distribuição da população por grupos de rendimento, indica que a projeção populacional utilizada pela PED ao longo da série considera uma queda muito mais acentuada na participação dos grupos 1 e 2 no total da população e em consequência um crescimento do grupo 3 que os dados contidos no Censo Demográfico do IBGE. A comparação das estimativas da PED com os dados dos levantamentos censitários de 1991, 2000 e 2010 (ver gráfico 3), revela que a projeção da PED/DF sobrestima o contingente populacional do Grupo 3 e subestima o contingente dos outros dois grupos. Além disso, a diferença se acentua ao longo tempo. A diferença entre a participação do Grupo 3 observada no Censo 2010 e a estimativa projetada para a PED/DF é superior a 6 p.p, o que representa uma diferença de quase 150 mil pessoas. Portanto há de se considerar os possíveis impactos desse viés nos resultados alcançados por esse estudo. No entanto, pela cobertura da série e a existência de informações do mercado de trabalho para grupos de regiões administrativas dentro do Distrito Federal, serão utilizados os dados da PED, ainda que seja necessário ter cautela quanto a distribuição da população por grupos de RA e eventuais impactos estatísticas calculadas.

Gráfico 3 - Distribuição da população por grupos de rendimento - PED DF fev/92 a set/16 e Censos demográficos 1991, 2000 e 2010

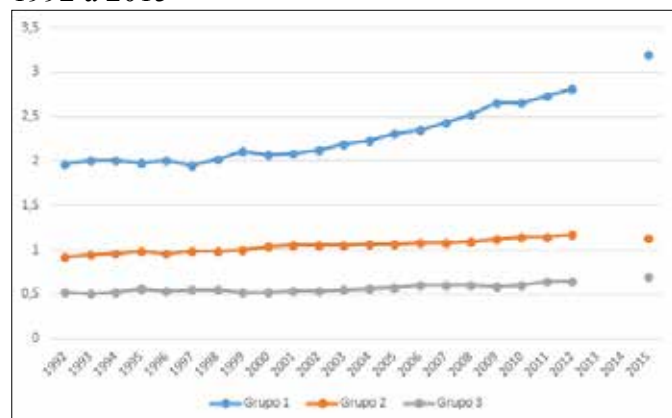


Fonte: PED - Dieese/Codeplan/Setrab - Elaboração DIEPS/Codeplan

De toda forma, é possível afirmar que há mudança neste perfil de distribuição de ocupados por grupo de RA. Esta transformação no perfil entre regiões administrativas parece corroborar o argumento de urbanistas e estudiosos da cidade, que afirmam haver um novo centro urbano no DF, composto por Ceilândia, Taguatinga/Águas Claras/Vicente Pires e Samambaia. Os dados ficam mais evidentes quando se obser-

va a distribuição da massa salarial dos ocupados. O grupo 3 em 1992 tinha uma participação 17% do total da massa salarial. Em 2015, a parcela desse grupo na massa salarial passou para 37%. Em direção contrária, o grupo 1, que representava 39% da massa salarial no início da série, e em 2015 passa a ser de apenas 16%. Certamente, esses dados evidenciam uma alteração no polo do chamado “mercado potencial” do DF, no entanto, a participação do grupo 3 na massa salarial é muito menor que sua participação no total de ocupados. Isto é, a relação entre a participação na massa salarial do grupo 3 e a participação dos ocupados deste mesmo grupo no total do DF é de apenas 0,53 vezes, em 1992, e, ainda que tenha crescido, essa relação é de apenas 0,69 em 2016. Por outro lado, no grupo 1, a participação da massa salarial em 1992 era duas vezes maior do que a participação nos ocupados. E, mais importante, essa relação eleva-se bastante a partir de 2003, atingindo 3,2 vezes; isso quer dizer que a participação na massa salarial dos ocupados do grupo 1 é 3,2 vezes maior que a participação no total de ocupados. Em resumo, a renda média do grupo 1 cresceu mais rápido que a média do DF e, mesmo perdendo população, a relevância relativa dessa população em termos de participação na massa salarial total do DF cresceu em comparação com as demais regiões do DF (ver gráfico 4).

Gráfico 4 - Relação entre a participação na massa salarial e no total de ocupados por grupo de RA's - 1992 a 2015



Fonte: PED - Dieese/Codeplan/Setrab - Elaboração DIEPS/Codeplan

3.2. Ocupados por Grupos de Região Administrativa e grau de instrução

Na seção 2, foi destacada a grande transformação no perfil da mão de obra. Houve de fato um aumento expressivo da escolaridade dos ocupados. A questão a ser posta é: como está distribuída a melhoria da escolaridade entre as regiões do DF?

É fácil verificar também a elevação do grau de desigualdade entre os perfis de escolaridade entre os grupos. Enquanto, no grupo 1, em 1992, 22% dos ocupados tinham até o fundamental completo, em 2015, esse percentual cai para 3,8%. Esse mesmo grupo, em 1992, 44% dos ocupados tinham nível superior, em 2015, a participação de ocupados com nível superior passa a ser 76,5%. O grupo 3, mesmo apresentando melhora nos índices de escolaridade, tem um percentual muito mais reduzido de seus ocupados com nível superior. Em 1992, apenas 1% dos ocupados tinha nível superior. Ainda que tenha havido um aumento no percentual de ocupados com nível superior, este percentual para o grupo 3 era de apenas 13%, em 2015.

4. Indicadores de desigualdade

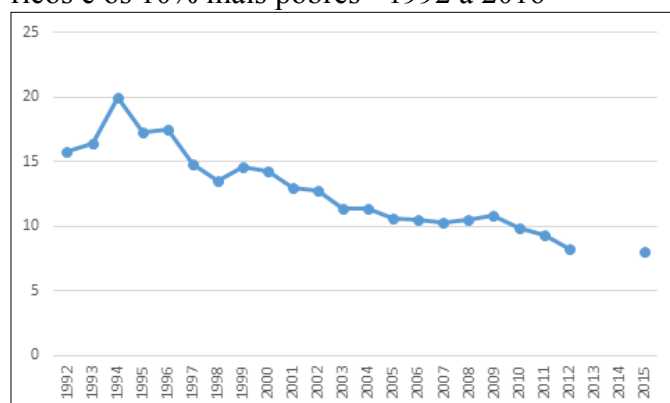
Fica claro na análise dos dados do mercado de trabalho no DF que houve transformações profundas com aumento do total de ocupados, com redução relativa da distribuição dos ocupados entre grupos de RA's, em face de alterações demográficas e urbanas no Distrito Federal, e elevação da escolaridade dos ocupados. Entretanto, a distribuição espacial da melhoria da escolaridade ainda é desigual e mesmo a parcela apropriada pelo grupo 1 de renda, em termos relativos, teve um crescimento, indicando um crescimento real deste grupo mais rápido que a média do DF. Diante deste quadro, como se comportou a desigualdade no mercado de trabalho no DF? Nesta seção, analisam-se alguns indicadores de desigualdade como Atkinson, entropia/Theil, Gini e a relação de p90/p10. Também são realizadas decomposições dos indicadores para avaliar o quanto a desigualdade entre regiões do DF contribui para explicar a desigualdade total na cidade.

4.1. A relação P90/P10

O primeiro indicador bastante utilizado e intuitivo é a chamada relação P90/P10, que indica a relação de renda entre os 10% mais pobres e a renda dos 10% mais ricos. Para os mais ricos seria a renda mínima para estar no estrato dos 10% ricos e para os mais pobres o limite superior de renda para estar no grupo dos 10% mais pobres. A relação para o DF, segundo a PED, está apresentada no gráfico 5. Nota-se claramente que há uma redução na relação: em 1992, estava em 15 vezes, em 1994 atinge o maior valor da série de 20 vezes e, principalmente, a partir de 1999/2000, começa a se observar uma queda consistente da desigualdade entre os mais ricos e mais

pobres. Ao final da série, o valor de 2015 é de 8,03 vezes; comparando com países da OCDE, nota-se o grau de desigualdade do DF. Para aqueles países, este indicador está próximo de 2,5 e mesmo para países da América do Sul, como o Chile (que está entre os mais desiguais do continente), este valor fica pouco acima de 7. Assim, mesmo que tenha havido uma notável redução na relação, os atuais níveis de desigualdade colocariam o DF como uma região extremamente desigual.

Gráfico 5 - Relação entre a renda dos 10% mais ricos e os 10% mais pobres - 1992 a 2016



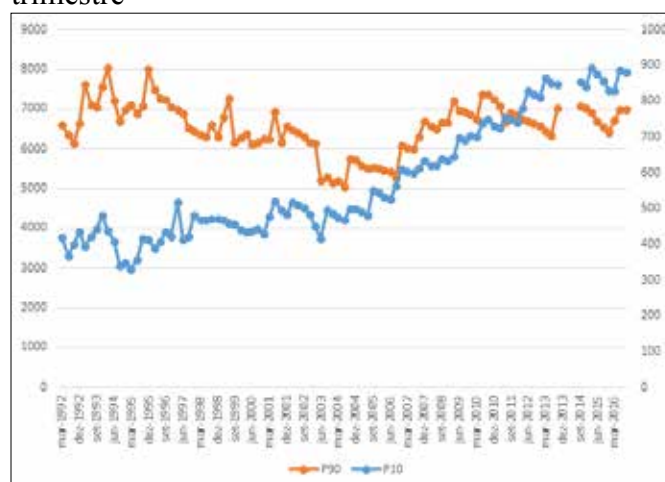
Fonte: PED - Dieese/Codeplan/Setrab - Elaboração DIEPS/Codeplan

Como explicar esta queda na relação entre a renda dos mais ricos e mais pobres? A partir dos dados da evolução da renda dos 10% mais ricos e dos 10% mais pobres, tem-se uma clara noção da dinâmica da relação p90/p10. Nos anos 1990, observa-se uma queda da renda dos 10% mais ricos. Ainda que seja bastante pequena, esse estrato de renda não apresenta uma tendência clara de crescimento, enquanto que para os 10% mais pobres, ainda que não haja também uma tendência consistente de crescimento da renda, a trajetória parece ser menos instável que a renda dos 10% mais ricos. A partir de 2004, contudo, os 10% mais pobres apresentam uma tendência clara de crescimento da renda. Se comparados os dados no início da série em janeiro de 1992 com o último dado de março de 2016, a renda dos 10% mais pobres teve um crescimento de 109% em termos reais, o que explica, em grande parte a redução do indicador P90/P10 (gráfico 6). Enquanto isso, no estrato de renda mais elevada, os 10% mais ricos no mesmo período apresentaram um crescimento real da renda de apenas 5,8%.

A questão, então, seria explicar como a renda dos estratos mais pobres apresentou um crescimento tão elevado nos anos 2000. Não é objetivo deste trabalho

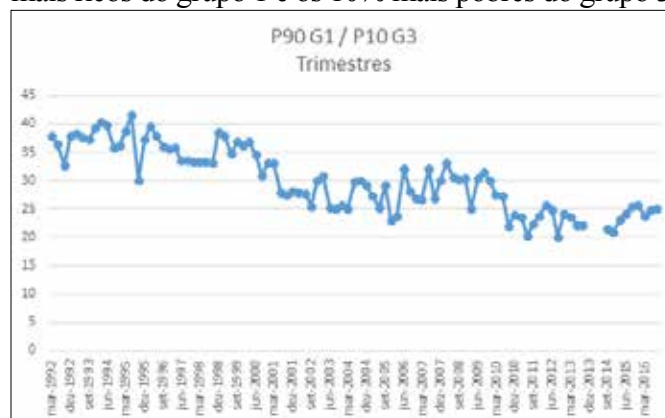
realizar testes formais para explicar esse crescimento, mas algumas hipóteses claramente podem ser levantadas: a) melhor inserção dos trabalhadores com o mercado de trabalho mais aquecido, a partir do início dos anos 2000; b) política de valorização do salário mínimo atingindo diretamente essa população no DF; c) melhoria da escolaridade da população no DF ampliando a renda apropriada pelos mais pobres.

Gráfico 6 - Renda (limite inferior) dos 10% mais ricos e dos 10% mais pobres (limite superior) por trimestre



Fonte: PED - Dieese/Codeplan/Setrab - Elaboração DIEPS/Codeplan

Gráfico 7 - Relação entre os rendimentos dos 10% mais ricos do grupo 1 e os 10% mais pobres do grupo 3



Fonte: PED - Dieese/Codeplan/Setrab - Elaboração DIEPS/Codeplan

Numa análise na qual se considera a relação entre faixas mais extremas de rendimento, isto é, os 10% mais ricos do grupo 1 (p90-G1) e os 10% mais pobres do grupo 3 (p10-G3), observa-se uma redução da distância entre os dois grupos mediante um crescimento mais acelerado do rendimento do p10-G3 (gráfico 7). O crescimento do rendimento do p10-G3 foi de 130,55%, enquanto que o do p90-G1 foi de

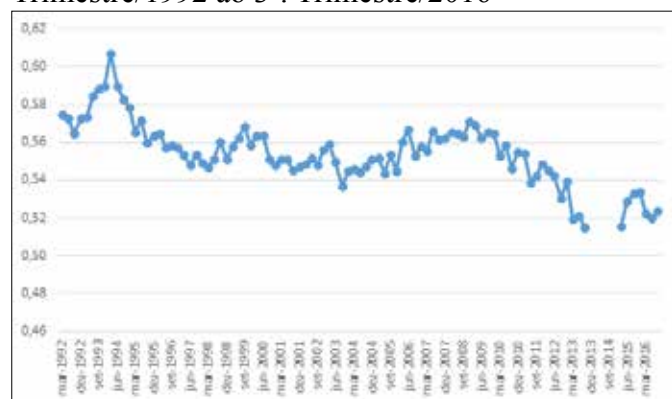
52,18%. No entanto, a redução de 33,98% na relação entre as faixas extremas é menor do que a redução de 49,56% observada na relação p90/p10 de toda a população de ocupados. Isso pode ser explicado pelo crescimento mais acelerado do rendimento dos 10% mais ricos do grupo 1 em relação ao 10% mais ricos do total de ocupados. Em outras palavras, ainda que os pobres tenham obtido ganhos reais de renda, na série observada uma parcela relevante da população também conseguiu ganhos reais substanciais.

4.2. Gini e outras medidas de desigualdade

A relação p90/p10, ainda que bastante intuitiva, foca apenas em dois extremos da distribuição de renda. Assim, para uma visão mais ampla da distribuição, existem outros indicadores formais. Neste trabalho, utilizam-se 3 indicadores bastante populares no estudo de desigualdade de renda: Gini, Atkinson e Entropia (Theil); estes dois últimos são diretamente decomponíveis. Desta forma, é possível estudar a contribuição da desigualdade espacial entre grupos de regiões administrativas para a desigualdade total do DF no mercado de trabalho. Nessa seção, são apresentados os dados agregados da desigualdade e, na seção seguinte, apresentam-se as decomposições dos indicadores.

O índice de Gini para o DF por trimestres, do 1º trimestre/1992 ao 3º. Trimestre/2016 para ocupados está apresentado no gráfico 8; nota-se ali pouca alteração durante o período. Há uma pequena queda a partir do primeiro trimestre de 2008, mas não se pode afirmar que existe uma queda consistente do Gini durante o período.⁵

Gráfico 8 - Índice de Gini para os ocupados do 1º Trimestre/1992 ao 3º. Trimestre/2016

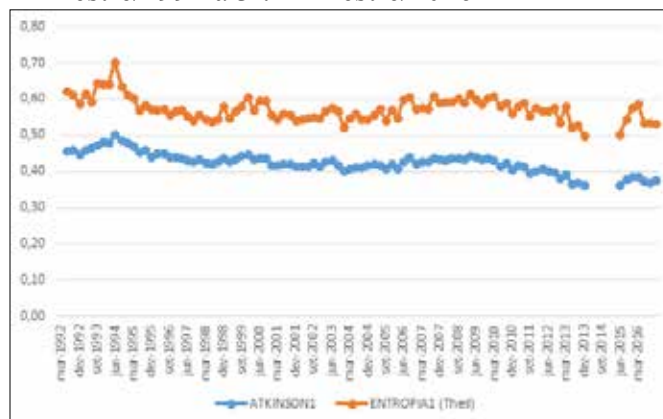


Fonte: PED - Dieese/Codeplan/Setrab - Elaboração DIEPS/Codeplan

5 Dentro dos grupos de RA's, também se observa uma forte estabilidade, ainda que os grupos 1 e 3 tenham apresentado um queda um pouco mais acentuada que os índices do DF. Isso pode mostrar uma tendência a maior homogeneização entre as regiões.

O comportamento das séries destes dois indicadores de desigualdade é bastante parecido com o comportamento do Gini, há uma queda tímida na desigualdade, mas, no comportamento geral da série, observa-se uma estabilidade dos níveis de desigualdade no Distrito Federal (ver gráfico 9).

Gráfico 9 - Índice de Gini para os ocupados 1º Trimestre/1992 a 3º. Trimestre/2016



Fonte: PED - Dieese/Codeplan/Setrab - Elaboração DIEPS/Codeplan

4.3. Decomposição dos indicadores de desigualdade

Como existe uma série longa, e pode-se desagregar as informações por grupos de regiões administrativas, é possível estimar o quanto da desigualdade no mercado de trabalho deve-se à desigualdade entre pessoas ou entre categorias, no caso, grupo de regiões administrativas. O gráfico 10 mostra a decomposição do índice de Atkinson para os grupos de RA's. Fica patente que há estabilidade nesta decomposição. Aproximadamente 80% da desigualdade é explicada por desigualdade entre pessoas do grupo, enquanto que o restante se deve à desigualdade entre as regiões.

Gráfico 10 - Decomposição do Indicador de Atkinson (1) para grupos de RA's - 1º. Trimestre/1992 a 3º. Trimestre/2016



Fonte: PED - Dieese/Codeplan/Setrab - Elaboração DIEPS/Codeplan

O indicador de Theil (Entropia) também pode ser decomposto, os dados podem ser solicitados diretamente aos autores, mas os resultados são próximos com a desigualdade entre grupos, explicando em torno de 15% da desigualdade total. Fato importante é que os indicadores de desigualdade no DF mostram que as disparidades têm sido mantidas constante e uma parte significativa desta desigualdade é explicada por desigualdade entre as regiões administrativas do Distrito Federal.

5. Comentários Finais

A disparidade de renda no DF tem mantido uma persistência grande, mesmo em momentos de redução da desigualdade no Brasil. O mercado de trabalho contribui significativamente para a redução das desigualdades no Brasil. No Distrito Federal, tem-se observado uma crescente escolarização dos ocupados, uma ampliação do emprego e, nos anos 2000, uma melhoria da inserção da mão de obra no mercado de trabalho, com uma crescente formalização. Aliada à política de valorização do salário mínimo, observa-se um crescimento da renda dos 10% mais

pobres, o que faz reduzir pela metade o chamado indicador p90/P10, mas ainda assim o nível atual de desigualdade no DF é maior que um dos países mais desigual da América latina, o Chile. Quando, no entanto, analisamos indicadores globais de desigualdade, que comparam a distribuição como um todo e não apenas os extremos, o DF mantém níveis de desigualdade altos e persistentes. Tanto Gini, Atkinson ou Theil apresentam uma grande estabilidade, no período, com pequena queda, a partir de 2008, mas esses indicadores comprovam a estabilidade da desigualdade no mercado de trabalho do Distrito Federal. A decomposição dos indicadores também mostra que uma parcela relevante da desigualdade no Distrito Federal pode ser explicada por diferenças entre as regiões administrativas.

A criação de emprego, melhoria da escolaridade, valorização do salário mínimo foram passos importantes para a melhoria da distribuição de renda no DF, no entanto dada a estabilidade dos indicadores globais de desigualdade parecem não serem suficientes para redução ainda mais consistente dos níveis de iniquidade da capital federal. ■

Referências bibliográficas

- CARVALHAES, F.; BARBOSA, R.; SOUZA, P. e RIBEIRO, C. (2014) Os impactos da geração de empregos sobre as desigualdades de renda: uma análise da década de 200. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 29, No. 85.
- COSTA, L. (1987) **Brasília revisitada** 1985/87: Anexo I do Decreto nº 10.829 de 14 de outubro de 1987. In: Diário Oficial do Distrito Federal, suplemento, ano XII, nº 194,14 de outubro de 1987.
- CRUZ, B. e NATICCHIONI (2013) Falling urban wage premium and inequality trends: evidence for Brazil, *Investigaciones Regionales*, 24, p. 91 a 113
- CRUZ, B. e SILVA, A. (2016) Somos tão jovens? Impacto da demografia nas taxas de desemprego no DF, São Paulo e Porto Alegre: a decomposição das taxas de participação por grupos etários de 1992 a 2015. *Texto para Discussão no. 17*, Codeplan, DF.

Bruno de Oliveira Cruz

Diretor de Estudos e Pesquisas Socioeconômicas

Alisson Carlos da Costa Silva

Estatístico do Núcleo de Estatística-GEDEG/DIEPS e Coordenador da PED-DF

Lucas Augusto Silva Ribeiro

Estagiário do Núcleo de Estatística – GEDEG/DIEPS e estudante do curso de Economia na UnB

Jéssica de Abreu Barbosa

Estagiária do Núcleo de Estatística – GEDEG/DIEPS, formada em Matemática e estudante do curso de Economia na UnB

A evolução da desigualdade de renda no DF: considerações sobre os anos 2000-2016



Danielle Carusi Machado



Graciele Guedes

1. Introdução

Existem duas formas de analisar a distribuição de renda de um país: a perspectiva funcional e a pessoal. De acordo com Dedecca (2015), a primeira capta a forma como a renda disponível de um país é apropriada, *seja pelas pessoas, pelas empresas ou pelas famílias*. Neste sentido, refere-se à análise da distribuição da renda atrelada aos conceitos de produto interno bruto, sendo denominada análise da distribuição funcional da renda. A segunda perspectiva estuda como as pessoas se apropriam da renda disponível. A informação da renda é dada pelas próprias pessoas e não pelo Sistema de Contas Nacionais. Parte destes estudos é feita com base nas pesquisas domiciliares. Nestas pesquisas, a renda informada cai majoritariamente nos quesitos referentes ao trabalho e à Previdência Social. Logo, a queda da desigualdade de renda auferida usualmente pelas pesquisas domiciliares, no caso do Brasil, pela PNAD principalmente, refere-se, sobretudo às alterações nestes seus componentes. Não são captadas informações de estoque de ativos ou de riqueza.

Recentemente, temos alguns estudos para o Brasil, preocupados com a desigualdade no topo da distribuição da renda familiar per capita, tal como Medeiros et al (2015), exatamente em que a riqueza está mais concentrada. Estes estudos usam dados de origem tributária e mostram que a concentração de renda no topo é muito grande. Esta abordagem segue um pouco a linha debatida por Piketty (2015) no campo internacional sobre a evolução da desigualdade contemporânea e suas interfaces com a concentração da riqueza.

Neste breve ensaio, iremos nos deter exclusivamente aos dados de renda disponibilizados pelas duas principais pesquisas domiciliares do Brasil: a PNAD que finda a série anual em 2014 e a PNAD Contínua, que tem periodicidade trimestral mas uma estrutura relativamente diferente da pesquisa anual. A ideia é basicamente traçar um panorama descritivo sobre a desigualdade de renda no Brasil nos anos 2000 e, particularmente para o Distrito Federal, situando-o comparativamente a outros estados, tais como o Rio de Janeiro e São Paulo, mais ricos, e a um estado do Nordeste, Pernambuco. A partir deste quadro comparativo lançar luz sobre alguns possíveis determinantes destas diferenças.

Vale destacar que o estudo dos determinantes da desigualdade é importante à medida que um possível canal para a redução da pobreza é exatamente a diminuição da desigualdade de distribuição da renda. Neste caso, aumenta a parcela da renda total apropriada pelos indivíduos/famílias mais pobres mesmo na inexistência de crescimento econômico. A partir dos anos 2000, a literatura mostra que houve uma contínua redução da pobreza no Brasil associada, sobretudo a queda da desigualdade e não ao crescimento econômico (BARROS et al., 2006a). No cenário atual, onde as perspectivas de crescimento econômico não são animadoras, a luta pela reversão de desigualdades pode, necessariamente, conduzir a uma sociedade melhor.

O artigo, portanto, está estruturado em duas seções, além desta inicial. Na próxima seção traçamos um quadro des-

critivo da desigualdade de renda no país e para os estados selecionados no período de 2002 a 2014 e para os trimestres disponíveis na PNAD Contínua. Na seção 3, sugerimos um possível determinante da desigualdade de renda do DF e discutimos os resultados encontrados.

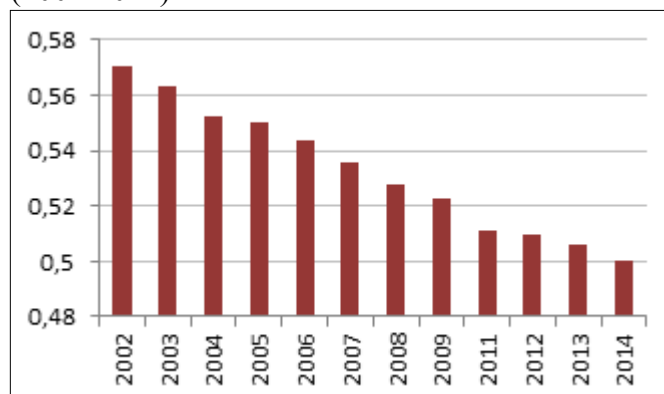
2. Evolução da desigualdade de renda¹

Como já destacado na literatura sobre desigualdade, nos anos 2000, é consensual que houve uma melhora na distribuição da renda em vários países, sobretudo nos latino-americanos (para maiores detalhes ver FERRANTI et al. 2004; LUSTIG et al., 2013). De acordo com Lustig et al. (2013), entre 2000 e 2012 a desigualdade, medida pelo índice de Gini para a renda familiar per capita da região, caiu de 0,550 para 0,496. Na literatura, os fatores que explicam esta queda se relacionam à redução do retorno à educação (para o caso do Brasil, BARROS et al., 2007b; CUNHA e VASCONCELOS, 2012), ao aumento das transferências de renda (BARROS et al., 2007^a e 2006b; HOFFMANN e NEY, 2008), à melhora no mercado de trabalho (SOARES, 2011) e às políticas de valorização do salário mínimo (BRITO, FOGUEL e KERSTENETZKY, 2015).

Se no início da década de 1990, no Brasil, o índice de Gini ficava em torno de 0,60, a partir dos anos 2000, tendeu a decrescer de forma contínua. Entre 2004 e 2008, a desigualdade mensurada pelo Gini passa de 0,55 para 0,53, resultado do aumento da renda de todos estratos econômicos mas sobretudo dos mais pobres diante de um cenário econômico mais favorável (aumento da renda do trabalho, queda da informalidade, valorização do salário mínimo, entre outros aspectos). Conforme exposto por Dedecca et al (2008), com relação às duas décadas anteriores, o ineditismo do movimento de queda da desigualdade nesse período reside no fato de que isso ocorre de forma concomitante em período relativamente expressivo de crescimento econômico. Esta tendência de declínio da desigualdade permanece ao longo dos anos 2000, mesmo num quadro de maior instabilidade econômica e de crises recorrentes a partir de 2009. Apenas entre 2011 e 2012, a queda da desigualdade não fica tão evidente comparativamente a todos os demais anos da série. A série anual da PNAD fecha no ano de 2014, registrando um índice de Gini igual a 0,50, bem abaixo dos valores da década de 1990 (ver Gráfico 1).

Entretanto, o Brasil permanece sendo um país com alta desigualdade de renda, mesmo em comparação com países de nível de desenvolvimento semelhante, sobretudo devido à alta concentração de renda na parte superior da sua distribuição. O gráfico 2 ilustra este cenário. O índice de Gini do Brasil está acima do encontrado para outros países selecionados. No caso extremo, estão os países

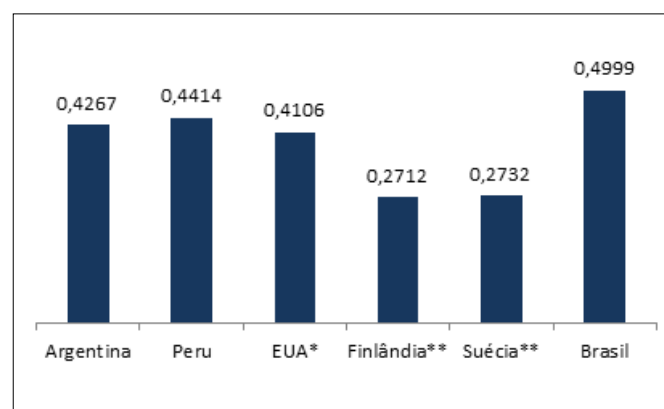
Gráfico 1 - Evolução Coeficiente de Gini - Brasil (2002-2014)



Nota: cálculo do coeficiente de gini é baseado na renda domiciliar per capita. Fonte: PNADs 2002 a 2014. Elaboração própria.

menos desiguais, como Finlândia e Suécia, que registram índice de Gini em torno de 0,27. O Brasil, entretanto, está muito aquém desta situação mais igualitária, apesar dos avanços alcançados nesta década.

Gráfico 2 - Coeficiente de Gini: alguns países selecionados



Nota: * Dados referentes ao ano de 2013./**Dados referentes ao ano de 2012. Fonte: PNADs 2002 a 2014. Elaboração própria. Dados internacionais extraídos do Banco Mundial.

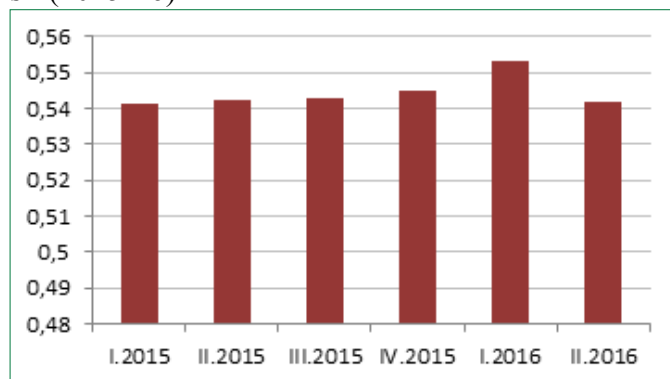
Para entender um pouco do cenário atual, olhamos os dados trimestrais da PNAD Contínua. O gráfico 3 mostra a evolução do índice de Gini para os trimestres de 2015 e 2016.² O índice de Gini no primeiro trimestre de 2015 ficou em 0,5411 e desta data até o último trimestre deste ano, esse valor pouco se modifica. No 1º trimestre de 2016, contudo, a desigualdade cresce para posteriormente declinar ligeiramente para o patamar de 0,54 novamente. Ou seja, a evolução recente dá indicativos de que a tendência de retração da desigualdade pode ter finaliza-

1 A análise do coeficiente de Gini é feita para a distribuição da renda domiciliar per capita.

2 Optamos por não inserir os índices no mesmo gráfico porque são duas pesquisas com metodologias diferentes e desta forma não são exatamente comparáveis. Neste sentido, a ideia de mostrar os dados recentes é constatar se a queda da desigualdade permanece.

do. As perspectivas econômicas bem como mudanças na condução de determinadas políticas sociais mudaram o quadro geral e certamente terão impacto futuramente nos indicadores relativos à distribuição da renda.

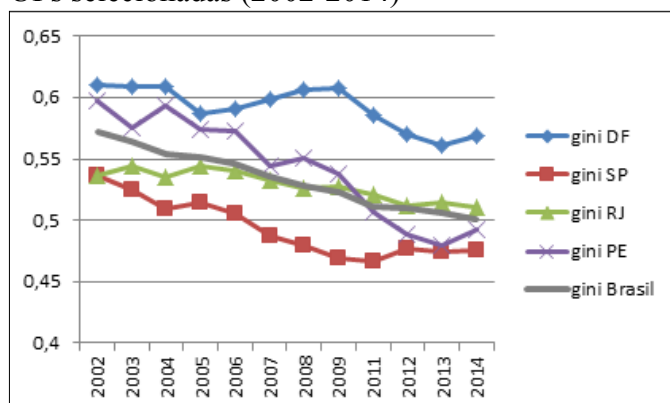
Gráfico 3 - Evolução do Coeficiente de Gini - Brasil (2015-16)



Fonte: PNAD Contínua I.2015 a II.2016. Elaboração própria.

Quando a análise é feita para alguns estados, e, sobretudo para o Distrito Federal, constatamos algumas diferenças em relação ao comportamento nacional, conforme mostra o gráfico 4. A desigualdade no DF é extremamente elevada, e isto é confirmado pelo índice de Gini que ultrapassa o valor de 0,60 em 2002 e 2009. Situa-se bem acima do registrado para o Brasil e apresenta uma evolução diferente, sobretudo no período de 2005 a 2009. Enquanto no Brasil e todos estados analisados, o índice de Gini cai ou fica ligeiramente constante neste período, no DF ocorre o oposto: a desigualdade medida pelo Gini aumenta, passa de 0,587 para 0,607. O DF parece ir na contramão do Brasil e de outros estados mais ricos, como Rio de Janeiro e São Paulo, em termos de evolução da desigualdade.

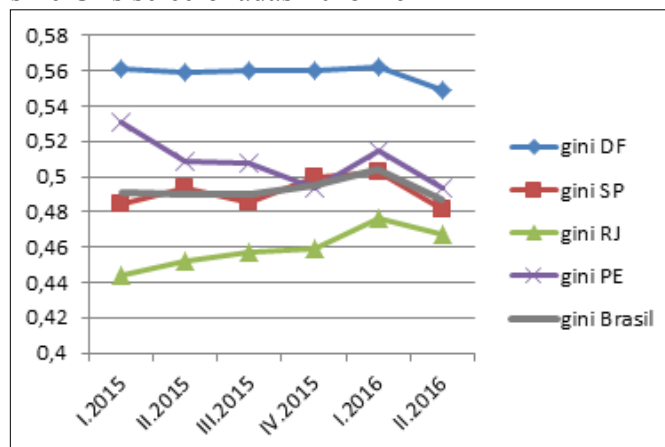
Gráfico 4 - Evolução Coeficiente de Gini - Brasil e UFs selecionadas (2002-2014)



Nota: cálculo do coeficiente de gini é baseado na renda domiciliar per capita. Fonte: PNADs 2002 a 2014. Elaboração própria.

Para os dados mais recentes, o cenário descrito acima não se altera. No 1º. trimestre de 2015, o DF registra um coeficiente de Gini igual a 0,561, bem superior a média brasileira de 0,49 e todos os demais estados analisados. Ao longo dos trimestres de 2015, a estabilidade da alta desigualdade no DF permanece e apenas no 2º. trimestre de 2016, seguindo trajetória semelhante ao registrado para o Brasil e outros estados, verifica-se uma redução do coeficiente de Gini para 0,549 (ver gráfico 5).

Gráfico 5 - Evolução do Coeficiente de Gini - Brasil e UFs selecionadas 2015-16



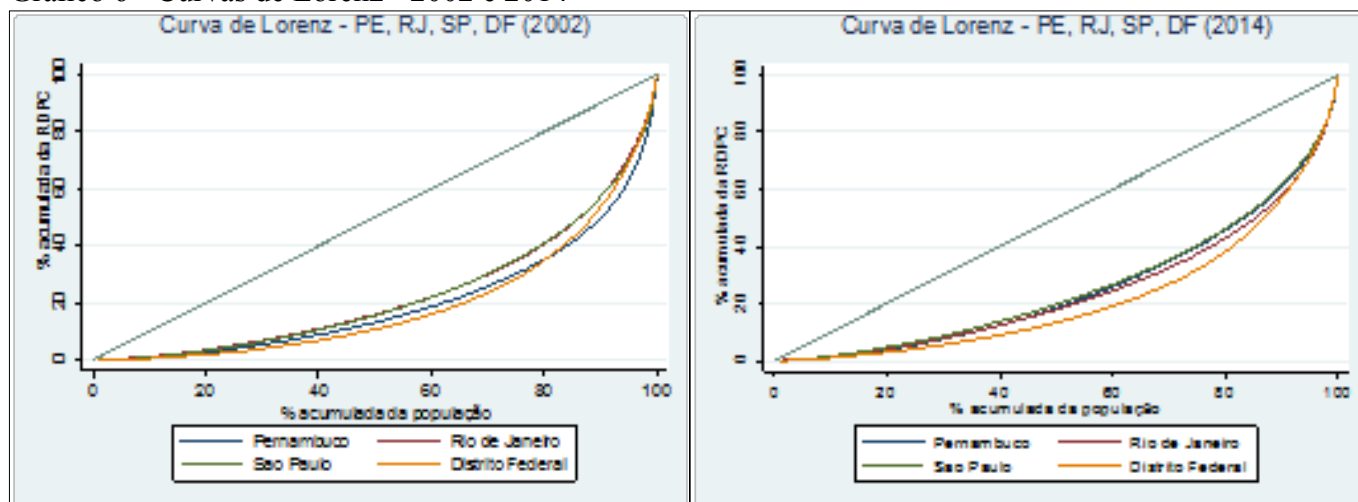
Fonte: PNAD Contínua I.2015 a II.2016. Elaboração própria.

Quando nos detemos a investigar melhor a distribuição da renda domiciliar per capita a partir da análise da Curva de Lorenz (Gráfico 6) que nos dá a porcentagem acumulada da renda domiciliar per capita pela porcentagem acumulada da população identificamos alguns resultados importantes para o DF. Primeiro, conforme já tínhamos constatado, o DF tem a Curva de Lorenz mais afastada da linha de perfeita igualdade (45°) o que se reflete no seu maior coeficiente de Gini. Em 2002, contudo, a sua Curva de Lorenz cruza a de Pernambuco nos décimos mais ricos. Comparativamente a este estado, a proporção acumulada da renda do DF pelos mais ricos foi menor que em Pernambuco. Este cenário se modifica em 2014, em que para todos os décimos da distribuição de renda, houve afastamento, ou seja, confirma-se que a situação em termos de desigualdade de renda no DF foi na contramão do que aconteceu para o Brasil.

3. Algumas considerações finais sobre a alta desigualdade no Distrito Federal

Parte desse fenômeno de alta desigualdade de renda pode ser explicado pela estrutura do mercado de trabalho do DF, enraizada principalmente no serviço público. A renda gerada nesse segmento não está bem distribuída, amplificando de alguma forma a concentração de renda. Os dados que mensuram o diferencial salarial entre os trabalhadores que estão inseridos no setor público e privado mostram que o diferencial salarial é bem mais alto no DF comparativamente ao Rio de Janeiro, São Paulo e Pernambuco.

Gráfico 6 - Curvas de Lorenz - 2002 e 2014



Fonte: PNAD Contínua I.2015 a II.2016. Elaboração própria.

Como pode ser visto na tabela 1, em todas as áreas analisadas, o diferencial salarial entre trabalhadores do setor público e privado aumentou no período de 2002 a 2014. No Brasil, como um todo, trabalhadores homens e mulheres entre 24 a 55 anos inseridos no setor público ganhavam 48,4% e 40,1% a mais do que os absorvidos pelo setor privado. O maior destaque fica para o DF, onde este diferencial chega a mais de 70% tanto para homens quanto para mulheres em 2014. Em São Paulo, onde o mercado de trabalho do setor privado é mais desenvolvido comparativamente a outros estados, o diferencial para as mulheres ficou em 28,2% e 37% para os homens, em 2014.

Possivelmente, o diferencial salarial entre público e privado pode explicar parte da alta desigualdade de renda em Brasília. Destacamos que para o Brasil como um todo, Souza e Medeiros (2013) encontram que “o impacto sobre a desigualdade do diferencial salarial público-privado é pequeno. A vantagem salarial dos funcionários públicos não é desprezível, mas tem um efeito reduzido na determinação da desigualdade total no Brasil.” No caso de Brasília, especificamente, o peso do emprego público é maior comparativamente a outras regiões, o que reforça o argumento favorável a importância da segmentação público-privada.

Outros possíveis fatores capazes de explicar a alta desigualdade de renda no DF relacionam-se à sua heterogeneidade. Apesar de sua importância como capital do Brasil, sediando vários órgãos governamentais, a região que engloba o Distrito Federal é composta pelo Plano Piloto e pelas regiões administrativas. No entorno do Plano Piloto, as regiões administrativas abarcam uma população numerosa, menos escolarizada e que se insere de forma mais precária no mercado de trabalho. De acordo com o IPEA (2012), o DF se sobressai em relação à média nacional quando se comparam vários indicadores sociais, tais como escolaridade média, renda domiciliar per capita e expectativa de vida, mas fica aquém quando são analisados indicadores que consideram a distribuição destes recursos pela população. ■

Tabela 1: Diferencial salarial trabalhadores do setor público e privado

Brasil, DF, RJ, SP e PE - 2002 e 2014			
	2002	2014	Δ (p.p)
Homens			
Brasil	44.0	48.4	4.4
DF	68.1	72.4	4.3
RJ	40.7	47.0	6.3
SP	25.0	37.0	11.9
PE	49.3	49.3	0.0
Mulheres			
Brasil	34.3	40.1	5.8
DF	62.6	71.1	8.5
RJ	35.0	40.2	5.2
SP	25.8	28.2	2.3
PE	42.3	40.7	-1.6

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados da PNAD de 2002 e de 2014

Referências bibliográficas

- BARROS, R. P.; CARVALHO, M.; FRANCO, S.; MENDONÇA, R. Determinantes imediatos da queda da desigualdade de renda brasileira. In: BARROS, R. P.; FOGUEL, M.; ULYSSEA, G. (Org.). Desigualdade de renda no Brasil: uma análise da queda recente. Brasília: IPEA, 2006a. Volume 1, Capítulo 12.
- BARROS, R. P.; CARVALHO, M.; FRANCO, S.; MENDONÇA, R. Uma análise das principais causas da queda recente na desigualdade de renda brasileira. *Econômica*, v. 8, n. 1, p. 117-147. Rio de Janeiro, 2006b.
- BARROS, R. P.; CARVALHO, M.; FRANCO, S. O papel das transferências públicas na queda recente da desigualdade de renda brasileira. In: BARROS, R. P.; FOGUEL, M.; ULYSSEA, G. (Org.). Desigualdade de renda no Brasil: uma análise da queda recente. Brasília: IPEA, 2007a. Volume 2, capítulo 16.
- BARROS, R. P.; FRANCO, S.; MENDONÇA, R. A recente queda na desigualdade de renda e o acelerado progresso educacional brasileiro da última década. In: BARROS, R. P.; FOGUEL, M.; ULYSSEA, G. (Org.). Desigualdade de renda no Brasil: uma análise da queda recente. Brasília: IPEA, 2007b. Volume 2, capítulo 26.
- BRITO, A., FOGUEL, M. e KERSTENETSKY, C. Minimum wage valorization policy and the decline in income inequality in Brazil between 1995 and 2014: a decomposition approach. Texto para discussão 115 do CEDE, 2015.
- CUNHA, M.; VASCONCELOS, M. Evolução da desigualdade na distribuição dos salários no Brasil. *Economia Aplicada*, v. 16, n. 1, p. 105-136, 2012.
- DEDECCA, Claudio Salvadori. A redução da desigualdade e seus desafios. Brasília: Ipea, 2015. 62 p. Texto para Discussão nº 2031.
- FERRANTI, David de et al. Inequality in Latin America: breaking with history? Washington, DC: World Bank, 2004.
- HOFFMANN, R.; NEY, M. G. A recente queda da desigualdade de renda no Brasil: análise de dados da PNAD, do Censo Demográfico e das Contas Nacionais. *Econômica (UFF)*, v. 10, n. 1, pág. 7-39. Niterói, junho de 2008.
- IBGE. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios, Rio de Janeiro, 2002 a 2015.
- MEDEIROS, Marcelo; SOUZA, Pedro H. G. Ferreira de; CASTRO, Fábio Avila de. O Topo da Distribuição de Renda no Brasil: Primeiras Estimativas com Dados Tributários e Comparação com Pesquisas Domiciliares (2006-2012). Dados, [s.l.], p.7-36, 2015. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/00115258201537>.
- SOARES, Sergei. A Desigualdade de Renda de 1995 a 2009 e A Desigualdade de Renda de 1995 a 2009 e Tendências Recentes. Rio de Janeiro: Centro de Estudos Sobre Desigualdade e Desenvolvimento, 2011. 14 p.
- SOUZA, P. H.; MEDEIROS, M. Diferencial salarial público-privado e desigualdade de renda per capita no Brasil. *Estudos Econômicos*, v. 43, n. 1, p. 5-28, São Paulo, jan-mar 2013.
- LUSTIG, N.; LOPEZ-CALVA, L. F.; ORTIZ-JUAREZ, E. Declining inequality in Latin America in the 2000s: the cases of Argentina, Brazil and Mexico. *World Development*, v. 44, p. 129-141, April 2013.
- PIKETTY, T. A Economia da Desigualdade. Tradução de André Telles. 1. ed. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2015.
- SOUZA, P. H.; MEDEIROS, M. Diferencial salarial público-privado e desigualdade de renda per capita no Brasil. *Estudos Econômicos*, v. 43, n. 1, p. 5-28, São Paulo, jan-mar 2013.

Danielle Carusi Machado

Professora adjunta da Faculdade de Economia da Universidade Federal Fluminense - Campus Niterói/RJ

Graciele Guedes

Aluna do Programa de Doutorado da Faculdade de Economia da UFF

A revista **Brasília em Debate** conta com a colaboração de economistas, professores, pesquisadores, cientistas políticos e sociais, entre outros especialistas. Os textos (artigos, ponto de vista, resenhas) trazem prioritariamente abordagens da conjuntura econômica e social do DF, aspectos populacionais, sustentabilidade ambiental, planejamento urbano e territorial.

ISSN - 2316-820X

Normas para publicação e remessa de textos

- Todos os artigos devem ser originais e escritos em português
- Apenas serão aceitos artigos previamente solicitados pelo Conselho Editorial e/ou Chefia de Edição
- Fonte no editor de texto: Times New Roman, tamanho 11, espaço simples
- Número de caracteres (incluindo tabelas e ilustrações):
 - Artigos: 15 mil e 20 mil
 - Pontos de vista e Opiniões: 3 a 5 mil
 - Resenhas: 3 mil.
- É permitida a coautoria para Artigos
- As informações do autor devem estar expressas em nota de rodapé - nome e sobrenome, formação acadêmica, instituição a que pertence (e-mail, telefone e endereço para contatos)
- Tabelas, quadros, ilustrações, fotos, desenhos, esquemas, figuras, fluxogramas, mapas e gráficos, devem estar numerados com algarismos arábicos na ordem em que foram citados, com legendas e fontes
- As ilustrações devem ser originais e tabelas, quadros, gráficos apresentados em software que permita edição
- Fotos devem ser enviadas em alta resolução (300 dpi), cor real, inclusive a foto do autor
- As notas explicativas de rodapé devem ser curtas, numeradas em ordem sequencial e citadas na mesma página
- As citações de até três linhas devem conter aspas na sequência do texto. Se ultrapassarem esse limite, devem constar em parágrafo próprio, recuo da margem de 4 cm, fonte 10, espaço simples, sem aspas e identificadas pelo sistema autor-data (NBR 10520 da ABNT)
- As referências bibliográficas devem seguir também as normas da ABNT (NBR 6023)
- Os autores terão direito a 5 (cinco) exemplares da Revista, quando a tiragem for impressa
- O arquivo eletrônico com a formatação final deve ser encaminhado à ASCOM
- Casos omissos serão analisados e decididos pelo Conselho Editorial



Codeplan, 50 anos



Foto: Acervo do Arquivo Público do DF

Constituída em 1966, a Codeplan tem muito em comum com a história de Brasília. Ampliou-se com a missão de produzir e disseminar informações sobre o Distrito Federal, abrangendo a região que nos cerca. Mantém-se como referência em pesquisas, estudos e projetos nas áreas socioeconômicas, demográficas, cartográficas, ambientais, entre outros, graças ao seu corpo técnico, competente e dedicado às suas tarefas.

Parabéns, empregados da Codeplan