

MUNDO ECONÔMICO

PERIODICIDADE | SEMESTRAL

JUL - DEZ **2019**

ISSN 2594-4592

VOL.05, Nº 01
2019



IMESC SEPE



www.imesc.ma.gov.br

APRESENTAÇÃO

A Revista Mundo Econômico se traduz, acima de tudo, na oportunidade de exercitarmos a ciência e a pesquisa. É um canal extremamente valioso para pesquisadores e, em especial, para os maranhenses, que encontram neste periódico um incentivo para aprimorar seus conhecimentos bem como para divulgação dos seus estudos.

Nesta edição, são apresentados 5 (cinco) artigos. Todos eles perpassam por temas conhecidos e estudados na literatura, como desigualdade, mercado de trabalho, distribuição de renda, políticas e finanças públicas, mas que, oportunamente, se conectam com as discussões mais atuais da economia e que impactam na vida em sociedade.

A discussão sobre o Novo FUNDEB em um dos artigos traz à baila uma reflexão importantíssima no âmbito do Pacto federativo em voga no Congresso Nacional; no texto sobre a Prosperidade Social de São Luís, a autora conceitua fenômenos essenciais e amplia o espectro de análise do economista, além de contribuir para os estudos sobre a capital maranhense; noutro artigo, dessa vez sobre a dinâmica da desigualdade de renda no Maranhão nos anos 2000, restou demonstrado o baixo nível de formalidade local como um empecilho para redução da desigualdade. Este artigo nos traz reflexões atuais, a exemplo do uso das tecnologias no mercado de trabalho. Compõem a revista, outros dois artigos sobre espacialização do emprego formal e uma análise sobre desigualdade global, respectivamente.

Sem dúvida, as contribuições trazidas nesta edição são fundamentais para a continuidade das pesquisas. Importante destacar que todos os artigos foram trabalhados com método específico, o que garante a confiabilidade dos resultados. Adicionalmente, é mais uma oportunidade para os leitores absorverem conteúdo e método, além de se apropriarem de constructos fundamentais abordados nos textos.

A todos uma ótima leitura.

Marcello Duailibe

Conselho Regional de Economia do Maranhão

Conselho Efetivo

Presidente:

Frednan Bezerra dos Santos

Vice Presidente:

João Carlos Souza Marques

Efetivos

Carlos Eduardo Nascimento

Campos

André Fernandes Rocha Serra

Felipe Macedo de Holanda

Marcello Apolônio Duailibe

Barros

Heloizo Jerônimo Leite

André Luiz Lustosa de Oliveira

José Tavares Bezerra Junior

José Lúcio Alves Silveira

Luiz Augusto Lopes Espíndola

Luiz Fernandes Lopes

Conselho Suplente

Daniel Roosevelt Oliveira Sá

Joçara Felipe de Paula

Erivam de Jesus Rabelo Pinto

Júnior

Francisco Pereira Mascarenhas

Júnior

José Aderaldo do Nascimento Neto

Rodrigo Leite Cruz

Fernando Reis Babilônia

Raquel Susana Lobato Muniz

Conselho Acadêmico

Presidente:

Matheus Pedrosa Carneiro da

Silva

Vice- Presidente:

Paulo Roberto Carneiro de Sá

Coordenador de Comunicação

Álvaro Pereira Dias Neto

Tesoureira

Brenda Brito Neves

Conselheiros:

Safira Cardoso Carvalho

Haniel Ericeira Rodrigues

Mario Henrique Silva de Sousa

Rodrigo Queirós Costa

Conselho Editorial

Dr. Antônio Cesar Ortega - UFU

Dr. Cesar Augustus Labre Lemos

de Freitas - UFMA

Dr. Farid Eid - IFPA

Dr. Felipe Macedo de Holanda -

UFMA/ IMESC

Dra. Flávia Rebelo Mochel -

UFMA

Dr. Glauber Lopes Xavier - UEG

Dr. Heric Santos Hossoé - UFMA

Dr. Murilo José de Souza Pires -

IPEA

Dr. Rodrigo Gustavo de Souza -

UFMA

Coordenação e Editoração

João Carlos Souza Marques

Rodrigo Leite Cruz

Erivam de Jesus R. P. Junior

Instituto Maranhense de Estudos Socioeconômicos e Cartográficos

Presidência

Dionatan Carvalho

Designer

Carliane Sousa

CARTA AO LEITOR

Prezados leitores, apraz-nos apresentar a revista Mundo Econômico, um periódico que é fruto do esforço de estudantes do Curso de Ciências Econômicas, os quais, visando contribuir para o debate de diversos temas estratégicos para o Estado do Maranhão, criaram, em 2014, com o apoio do CORECON-MA, o CORECON-MA Acadêmico. A Secretaria de Estado de Programas Estratégicos (SEPE) e o Instituto Maranhense de Estudos Socioeconômicos e Cartográficos (IMESC), por meio de Acordo de Cooperação Técnica, celebrado com o CORECON-MA, uniram-se, a fim de ensejar um ambiente de discussão em que os estudantes de economia são os principais autores. Acrescentamos também que se trata de um espaço para publicitação do trabalho de profissionais da área de ciências econômicas. Nessa perspectiva, como resultado dessa parceria, disponibilizamos a 5ª edição da revista.

A atual edição apresenta um conjunto de cinco artigos, os quais abordam temas como desenvolvimento, desigualdade, educação e empregos, itens estes que são examinados desde uma dimensão global até o nível intramunicipal de desagregação. Vale ressaltar que são temas considerados estratégicos e que fazem parte dos 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da Agenda 2030 do Programa das Nações Unidas (PNUD).

Os dois artigos iniciais tratam de desigualdade. No primeiro, intitulado “Uma análise sobre a desigualdade global: a hipótese de Kuznets e a heterogeneidade dos países pobres”, de autoria de Jersiton Tiago Pereira Matos, a desigualdade é avaliada sob a perspectiva dos diferenciais de renda média per capita entre os países, observando os fatores que podem ocasionar os diferenciais de renda e de estágios de desenvolvimento. Já no segundo, o qual tem como título “A dinâmica da desigualdade de renda nos anos 2000: breves considerações sobre o Brasil e o Maranhão”, assinado por Enrique Pavani Esteve, Haniel Ericeira Rodrigues e Alexsandro Sousa Brito, o fenômeno desigualdade é observado por uma perspectiva distributiva, sendo evidenciado, pelos autores, como o nível de formalização das ocupações pode ter contribuído para a redução da desigualdade no Brasil e relaciona-se a estruturação do mercado de trabalho no Maranhão como um dos entraves para a menor redução da desigualdade no estado, durante a primeira década do século XXI.

Osmar Faustino de Oliveira, José Geraldo Pimentel Neto e Manoel Raymundo de Carvalho Neto ampliam a discussão sobre mercado de trabalho no artigo intitulado “Espacialização do emprego formal na Região Metropolitana de Natal (2000-2015)”. No referido artigo, os autores identificaram, por meio dos Quocientes Locacionais, quais os setores de atividades econômicas que se destacam na Região Metropolitana de Natal e como a concentração de atividades influencia na concentração de empregos formais, no processo migratório e no crescimento urbano.

O quarto artigo “FUNDEB: cenário da educação brasileira e maranhense diante do epílogo do programa e suas propostas de renovação”, assinado por Nara dos Santos Weba, Gianna Beatriz Cantanhede Rocha de Lima, João Carlos Souza Marques e Marcelo Sousa Santos, apresenta a necessidade de aprimoramento metodológico quanto à forma de distribuição dos recursos do FUNDEB. Ao chamar a atenção para a urgência dessa agenda de discussão, dadas as disparidades recurso/matrícula entre os municípios, com consequente impacto na oferta de ensino, o artigo colabora na metodologia de redistribuição dos recursos, com a preocupação de assegurar recursos necessários ao desenvolvimento de uma educação de qualidade nos entes federativos, um dos 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da Agenda 2030 do Programa das Nações Unidas (PNUD).

No quinto artigo “Uma proposta de monitoramento da prosperidade social de São Luís”, a autora Laura Regina Carneiro, ao analisar a prosperidade social de forma multidimensional no município de São Luís, chama a atenção para as disparidades intramunicipais e para a necessidade de ser observado esse fenômeno na promoção de políticas públicas municipais. Diante disso, a autora contribui para a discussão acerca da prosperidade social, apresentando uma proposta multidimensional de monitoramento. Observando a qualidade teórica das produções textuais que integram esta edição, assim como sua vinculação com agendas de planejamento de longo prazo, atentamos para o fato de que esta revista cada vez mais se consolida como um relevante espaço de debate para pesquisadores (estudantes e profissionais da área socioeconômica), em especial, os maranhenses.

Boa leitura!

Dionatan Carvalho

SUMÁRIO



ARTIGO 1

PÁG5. UMA ANÁLISE SOBRE A DESIGUALDADE GLOBAL: a hipótese de Kuznets e a heterogeneidade dos países pobres

Autor: Jersiton Tiago Pereira Matos

ARTIGO 2

PÁG15. A DINÂMICA DA DESIGUALDADE DE RENDA NOS ANOS 2000: BREVES CONSIDERAÇÕES SOBRE O BRASIL E O MARANHÃO.

Autores: Enrique Pavani Esteve
Haniel Ericeira Rodrigues

ARTIGO 3

PÁG25. ESPACIALIZAÇÃO DO EMPREGO FORMAL NA REGIÃO METROPOLITANA DE NATAL (2000-2015)

Autores: Osmar Faustino de Oliveira
José Geraldo Pimentel Neto
Manoel Raymundo de Carvalho Neto

ARTIGO 4

PÁG42. FUNDEB: Cenário da Educação Brasileira e Maranhense diante do Epílogo do Programa e suas Propostas de Renovação 1

Autores: Nara dos Santos Weba
Gianna Beatriz Cantanhede Rocha de Lima
João Carlos Souza Marques
Marcelo Sousa Santos

ARTIGO 5

PÁG59. UMA PROPOSTA DE MONITORAMENTO DA PROSPERIDADE SOCIAL DE SÃO LUÍS¹

Autores: Laura Regina Carneiro
Wilson França

ARTIGO 1

UMA ANÁLISE SOBRE A DESIGUALDADE GLOBAL: a hipótese de Kuznets e a heterogeneidade dos países pobres

AUTOR:

Jersiton Tiago Pereira Matos - Graduando em Ciências Econômicas pela Universidade Federal do Maranhão.

RESUMO:

O objetivo do presente artigo é analisar o comportamento da desigualdade global e apresentar novas contribuições para o estudo desse fenômeno. A hipótese de Kuznets sobre os estágios de desenvolvimento com desigualdade é usada como ponto de partida. Nesse sentido, a inserção de novas hipóteses (especialização do trabalho, base exportadora e predominância de um setor rentista) serve como um refinamento da análise. O teste da hipótese de Kuznets foi feito mediante à estimação de uma regressão quadrática aplicando-se o método de Mínimos Quadrados Ordinários (OLS, em inglês) com dados dispostos em forma de cross-section para o ano de 2015. Sendo assim, observou-se a construção de uma parábola que se assemelha ao “U-invertido” idealizado originalmente por Simon Kuznets. A partir disso, o foco da análise deste artigo converte-se na investigação das causas da elevada dispersão da desigualdade nos países de renda média e baixa, o que indica a existência de fatores também significativos no que tange o comportamento do fenômeno supracitado.

Palavras-chave: Desigualdade. Renda. Kuznets. Educação. Trabalho. Exportação.

ABSTRACT

The aim of this paper is to analyze the behavior of global inequality and to present new contributions to the study of this phenomenon. Kuznets's hypothesis about developmental stages with inequality used as a starting point. In this sense, the insertion of new hypotheses (labor specialization, export base and predominance of a rentier sector) serves as a refinement of the analysis. The Kuznets hypothesis test performed by estimating a quadratic regression using the Ordinary Least Squares (OLS) method with cross-section data for 2015. Thus, we observed if the construction of a parable that resembles the “inverted U” originally conceived by Simon Kuznets. From this, the focus of the analysis of this article becomes the investigation of the causes of the high dispersion of the inequality in the middle and low-income countries, which indicates the existence of also significant factors regarding the behavior of the aforementioned phenomenon.

Keywords: Inequality. Income. Kuznets. Education. Labor. Export.

1 INTRODUÇÃO

A desigualdade, em termos econômicos refere-se à diferença de renda entre os indivíduos e determina o grau de distribuição da riqueza produzida pelos mesmos. No entanto, explicar esse fenômeno visualizando apenas alterações na renda pode incorrer em análises com baixo poder de explicação. A desigualdade vista em nível global é um indicativo das dissimilaridades entre os países e são essas diferenças que revelam a essência do fenômeno.

Fatores como qualidade da saúde e aumento do consumo são variáveis sensíveis às variações na renda no curto prazo. Além dessas, a desigualdade também está correlacionada com: (i) heterogeneidade étnica da população (canal político), a distribuição da renda ocorre com empecilhos já que os indivíduos não se sentem motivados a compartilhar sua renda, isso pode ocorrer também em termos educacionais e legais; (ii) regimes ditatoriais, a ausência de direitos de propriedade impede o crescimento econômico e as políticas de redistribuição de renda inviabilizam o crescimento da mesma (GLAESER, 2005, p. 19). Além disso, a Hipótese de Kuznets pontua que a desigualdade cresce juntamente com a renda. Porém, em um determinado momento essa relação se inverte e a desigualdade se reduzirá juntamente com incrementos de renda. Basicamente, isso ocorre devido a velocidade em que ocorrem os ganhos de educação. A partir dessas bases de análise pode-se chegar a uma nova perspectiva, que surge a partir da análise das economias de renda baixa.

O presente artigo está estruturado em mais quatro seções, além desta Introdução. A seção 2 trata da metodologia aplicada e das implicações do uso de modelos de regressão polinomiais para testar a validade da curva de Kuznets. A seção 3 se aprofunda sobre o trabalho de Simon Kuznets e inicia a discussão sobre os novos fatores que são significativos para a explicação da desigualdade global. A seção 4 insere a discussão sobre os fatores que impedem que o investimento privado produza efeitos que são capazes de reduzir a desigualdade. A quinta seção faz uma recapitulação dos resultados da pesquisa. A justificativa para este tema demonstra-se como uma contribuição para o entendimento do conceito de desigualdade e suas causas, já que ela apresenta duas fontes distintas: a “natural” e a política.

2 METODOLOGIA

A literatura concernente às análises pautadas a partir da curva de Kuznets apresenta a aplicação de variados modelos econométricos: regressões polinomiais (com ou sem o uso de logaritmo) a partir de dados dispostos em cross-section, ou dispostos em forma de

painel (LINHARES, 2012, p. 404-405). A metodologia aqui adotada consiste na estimação de uma curva de Kuznets mediante uma regressão polinomial de segundo grau, resultado da aplicação do método de Mínimos Quadrados Ordinários. Ainda, toda a modelagem foi feita a partir do software RStudio. O modelo de regressão quadrática ou de regressão polinomial quadrática, com uma variável independente, é:

$$Y_i = \beta_0 + \beta_1 X_i + \beta_2 X_i^2 + \varepsilon_i$$

No qual:

Y_i , representa os valores observados da variável dependente;

β_0, β_1 e β_2 são os parâmetros a serem estimados;

X_i , representam os valores das variáveis independentes;

ε_i são os erros relacionados com os valores observados que, em geral, são considerados independentes e normalmente distribuídos com média zero e variância constante.

A equação de regressão estimada aqui em sua versão simples pode ser descrita da seguinte forma:

$$GINI_i = \beta_0 + \beta_1 PPC_i + \beta_2 PPC_i^m + \varepsilon_i$$

Sendo $GINI_i$ um vetor contendo uma medida de desigualdade dos países num dado ano, β_0, β_1 e β_2 sendo parâmetros relacionados à renda e $PPC_i = [\ln(PPC_1) + \ln(PPC_2) \dots \ln(PPC_n)]$ um vetor com o logaritmo da variável renda. A relação entre o nível de desigualdade e a renda é indicada pelos sinais dos parâmetros β_j . No caso mais simples, onde $m=2$, quando $\beta_1 > 0$ (1ª condição) e $\beta_2 < 0$, (2ª condição) tem-se que $GINI_i$ aumenta inicialmente com e, a partir de um certo nível de renda, diminui na medida em que PPC_i continua aumentando – como a hipótese de Kuznets sugere.

O conjunto de dados foi extraído do banco de dados do Banco Mundial e consiste em uma amostra de 75 países e seus respectivos PIB per capita e Índice de GINI referente ao ano de 2015. Aplicando o teste Breusch-Pagan para detecção de heterocedasticidade, a mesma foi constatada como significativa. Esse fenômeno é observado quando a variância do termo de erro, dadas as variáveis explicativas, não é constante. Além disso, é uma condição muito comum em modelos construídos a partir de dados em corte transversal.

Segundo Gujarati (2011, p. 389), a hipótese de variância constante do termo de erro pode ser testada supondo que ela seja uma função dos regressores (variáveis explicativas). Para isso, é necessário construir a variável explicada do novo modelo:

$$p_i = \hat{u}_i^2 / \hat{\sigma}^2$$

Sendo assim, basta estimar uma nova equação e testar se os parâmetros são estatisticamente iguais a zero (se a hipótese nula for verdadeira então o modelo é homocedástico):

$$H_0: a_2 = a_3 = \dots = a_n = 0$$

$$H_1: \text{pelo menos um } a \text{ é } \neq 0$$

Após, constrói-se a estatística de teste χ^2 que é dada pela soma dos quadrados explicados dividido por 2. A aplicação deste teste foi feita usando a função *bptest* do pacote *lmtest* do R (ZEILEIS; HOTHORN, 2002). Sendo assim, a um nível de significância de 5%, o modelo é considerado heterocedástico (p-valor igual a 0,0347).

O logaritmo no PIB per capita atenua o efeito da heterocedasticidade. No entanto, a forma funcional da equação impede a aplicação dos métodos formais mais usuais, tendo em vista a literatura sobre o tema (WOOLDRIDGE, 2006, p. 82, 244-245)¹. Considerando que o intuito deste artigo é analisar alguns fatores que atuam sobre a desigualdade em um determinado grupo de países e não fazer estimativas pontuais a partir de um modelo bastante controverso, não será feita a correção dos erros-padrão. Pois ela pouco influi nos resultados deste estudo.

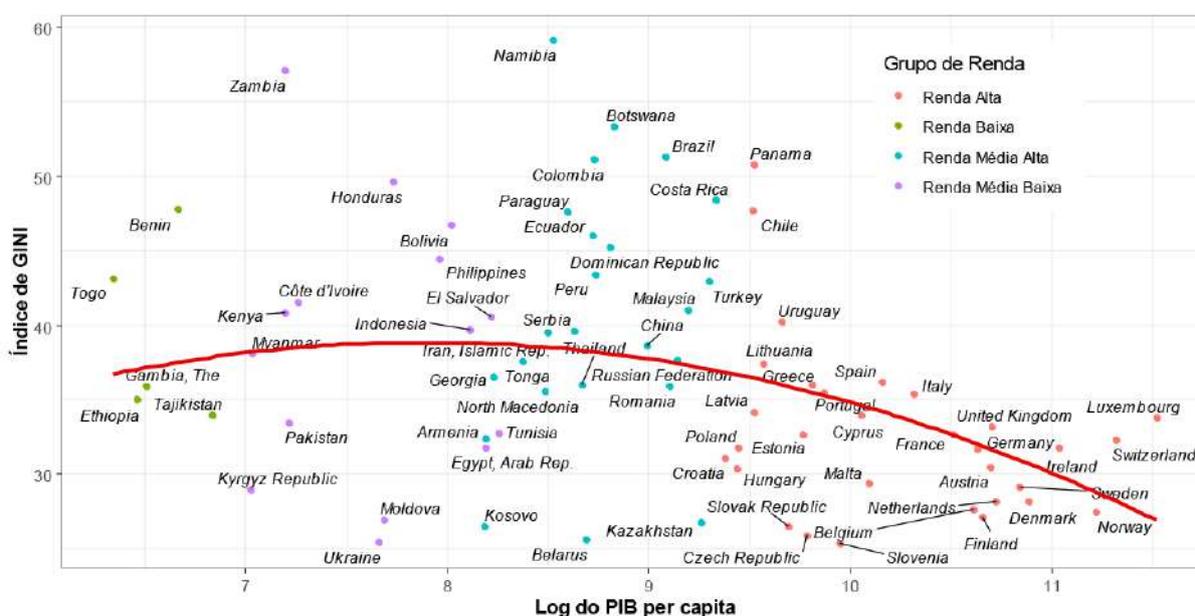
3 A CURVA DE KUZNETS

Primeiramente, se deve supor: uma economia no início de seu desenvolvimento apresenta um baixo nível educacional e o seu principal setor é a agricultura. Nesse cenário, incrementos na tecnologia e surgimento de novos setores que demandam trabalhadores mais especializados geram por um dado momento, a concentração da renda em um grupo de indivíduos. No entanto, após a desigualdade atingir um determinado nível, a homogeneização da produtividade do trabalho dada pelos ganhos educacionais levaria a uma convergência das rendas que neste momento são originárias do setor industrial. Nesse contexto de aumento da desigualdade, o combate à pobreza é essencial, pois atua acelerando o processo de desenvolvimento.

A curva de Kuznets revela também os fatores políticos. Durante o estágio inicial, não há muita riqueza para se redistribuir, esse trabalho fica a cargo das instituições caridosas. O crescimento da renda começa a estimular expansões da máquina estatal que se apresenta como um ofertante de educação. Isso gera a formação de uma classe organizada de trabalhadores industriais que tem um peso maior nas modificações que ocorrem na sociedade (GLAESER, 2005, p. 4).

Figura 1 – A Curva de Kuznets.

¹ Os erros-padrão robusto de White não podem ser aplicados porque o PIB *per capita* e o seu valor ao quadrado possuem colinearidade perfeita.



Fonte: Elaboração Própria.

A curva vermelha é a regressão estimada que corrobora com a hipótese elaborada por Kuznets. As observações que interessam aqui são referentes aos países mais pobres. O fenômeno da desigualdade altamente dispersa indica que existe uma interferência causada por fatores adicionais. A dissimilaridade entre as economias mais pobres é mais evidente do que em economias de renda alta. Essa diferença chamar-se-á aqui de fatores de heterogeneidade.

Para explicar esse fenômeno foram construídas três hipóteses: (i) nível de especialização do trabalhador como um estímulo aos investimentos; (ii) economia pautada na base exportadora e; (iii) a presença de um forte setor rentista que atua concentrando a renda.

4 FATORES DE HETEROGENEIDADE

4.1 ESTÍMULOS AO INVESTIMENTO PRIVADO

As hipóteses elencadas anteriormente quando aliadas à hipótese de Kuznets, indicam que inicialmente a fonte de investimento da economia é o setor privado, que atua como um agente primário de transição. A primeira hipótese é observada quando se mensura o valor da mão-de-obra nos países mais desiguais, já que seu baixo valor coaduna com sua produtividade e conseqüentemente com seu nível educacional. Isso causa um efeito que desestimula o investimento em atividades que necessitam de trabalhadores com um conjunto mais amplo de habilidades.

No curto prazo, incrementos tecnológicos levam a aumentos na demanda por mão-

de-obra mais instruída em detrimento da menos instruída. Sendo assim, a diferença nas remunerações começa a surgir refletindo a desigualdade educacional. Porém, no longo prazo, a oferta de trabalhadores especializados torna-se endógena e aumentos na demanda oriundos das inovações causam um aumento no número de indivíduos que investem em capital humano. Nesse cenário, uma estrutura de incentivos agiria potencializando esse processo de redução da desigualdade (AZUMA; GROSSMAN, 2001, p. 18). Nesse sentido, parte dos investimentos seriam retardados pela falta de especialização da maioria dos trabalhadores. Percebe-se que a oferta de educação e a presença de algum mecanismo de redução da pobreza (estímulo ao consumo), acabam gerando um efeito acelerador do processo de desenvolvimento econômico. Sendo assim, a desigualdade aumenta a medida em que os ganhos de educação não acompanham o conjunto de novos investimentos. Para Barro (1999, p. 2), o acesso ao crédito funcionaria como um mecanismo estimulador de dois tipos de investimento. Ele expõe que o investimento em capital humano que traz altas taxas de retorno no longo prazo é substituído por investimentos de retorno mais rápido. Nesse caso, se as condições de investimento forem baseadas no crédito (redistribuição sem distorções), as rendas dos indivíduos serão revertidas em incrementos no capital humano, reduzindo a desigualdade juntamente com o crescimento da renda.

Desta forma, no processo de expansão da economia, haveria fluxos desiguais de renda entre os indivíduos com níveis diferenciados de acesso a este recurso. Por outro lado, no longo prazo, a ampliação deste mercado e o desenvolvimento da economia levariam a um maior amadurecimento de seu mercado financeiro, viabilizando o acesso dos pobres ao crédito e reduzindo gradualmente a desigualdade (LINHARES, 2012, p. 406).

4.2 A BASE EXPORTADORA

A segunda hipótese está ligada a fonte da renda do país, geralmente economias subdesenvolvidas ainda apresentam uma forte inclinação ao exterior. Assim, com a eventual expansão da base exportadora, a região cresce em volta de suas atividades e então desenvolve a sua organização em torno de mercados especializados nas exportações em questão, para que a região tenha condições de competir com outras regiões exportadoras. Essa organização está ligada com instituições de crédito, melhorias no transporte, infraestrutura e uma força de trabalho treinada e qualificada (NORTH, 1955). Porém, nesse estágio, apenas uma pequena parcela da sociedade pode ser absorvida por essa atividade, pois ela não é intensiva em trabalho. Portanto, a desigualdade tende a aumentar.

Nesse sentido, o estágio de desenvolvimento seguinte seria a industrialização, devido às seguintes motivações:

A importância da industrialização é com base na noção de que, com o aumento população e retornos decrescentes na indústria extrativa, a mudança para indústria manufatureira é a única maneira de manter crescimento sustentável (medido em termos de aumento da renda per capita)² (NORTH, D. 1955, p. 252, tradução nossa).

2 “The importance of industrializing is based upon the notion that, with increased population and diminishing

A base exportadora tem papel significativo para o processo de industrialização, segundo North:

A fonte do capital vai desempenhar um papel importante no crescimento regional. Normalmente, o capital em regiões jovens vem de fora – Lucros (e alguma outra renda não remunerada) fluem para fora da região. Na medida em que a base de exportação é lucrativa, uma parte este rendimento será reinvestido na expansão desta base.³ (NORTH, D. 1955, p. 255. Tradução nossa).

Além disso, o North prioriza também a forma como a poupança se comporta nesse esquema de desenvolvimento, pois ele pontua:

Com o crescimento da população e da renda, a poupança aumentará. Tanto a poupança quanto a reinvestimento de capital podem derramar de volta para as indústrias de exportação apenas até certo ponto, e então o capital acumulado tenderá a transbordar para outra atividade.⁴ (NORTH, D. 1955, p. 255. Tradução nossa).

Compreender as políticas e instituições necessárias para gerar desenvolvimento em economias dependentes de commodities primárias é uma questão crítica para os governos africanos, já que eles formam a maioria das observações que estão gerando o fenômeno de dispersão da desigualdade. Segundo o Escritório Regional Africano do Programa de Desenvolvimento das Nações Unidas:⁵

Dado que concentração em produtos primários, particularmente minerais e combustível, também é frequentemente associado a distribuição de renda altamente desigual, indicadores sociais como prevalência de doenças, taxas de mortalidade e acesso à educação também tendem a ser pobres nas economias dependentes de commodities. Apesar de incrementos no rendimento médio durante o período 2000 a 2010 referente ao boom de preços, mais de 50% da população de países dependentes de recursos extrativos vivem com menos de US\$ 2,00 por dia⁶ (UNDP, 2016, p. 12. Tradução nossa).

4.3 O SETOR RENTISTA

A terceira hipótese recai sobre uma análise investigativa. O setor rentista é aquele que retira seus rendimentos da atividade especulativa. Se constatado um volume de atividade elevado daqueles que se beneficiam dessa atividade, fica claro que em parte, a desigualdade nos países mais pobres se revela mediante a presença de indivíduos extremamente abastados,

returns in extractive industry, the shift to manufacturing is the only way to maintain sustained growth (measured in terms of increasing per capita income).”

3 “The source of capital will play an important part in the region’s growth. Typically, the capital in young regions comes from outside. Profits (and some other nonwage income) flow out of the region. To the extent that the export base is profitable, a part of this income will be reinvested in the expansion of this base.”

4 With the growth of population and income, indigenous savings will increase. “Both indigenous savings and the reinvested capital can pour back into the export industries only up to a point, and then the accumulated capital will tend to overflow into other activity.”

5 Primary Commodity Booms and Busts: Emerging Lessons from Sub-Saharan Africa.

6 “Given that concentration in primary commodities, particularly minerals and fuel, is also often associated with a highly unequal distribution of income, social indicators such as disease prevalence, mortality rates and access to education also tend to be poor in commodity-dependent economies. Despite gains in average income during the 2000-2010 price boom, over 50 percent of the population of countries dependent on extractive resources live on less than \$2 a day”.

mas que não desempenham atividades produtivas no país.

Figura 2 - Ações Negociadas, Valor Total (% do PIB 2015) – África e Oriente Médio.

Fonte: Banco Mundial, elaboração própria.

Comparando os países africanos observados na Figura 1 com os que estão apresentados no gráfico da Figura 2, percebe-se que países que apresentam um mercado financeiro ativo, muitas vezes superando o valor do PIB. A Namíbia mostra-se na Figura 1 como um país de renda média alta segundo a classificação do Banco Mundial, o seu nível de desigualdade compactua com a hipótese de Kuznets e, além disso, corrobora com o argumento acerca do setor rentista, onde observa-se que o volume de ações negociadas supera em mais de 200% o valor do PIB. A Zâmbia apresenta um volume de ações negociadas que chega a 73% do PIB, apresentando um índice de GINI semelhante ao da Namíbia e classificada como um país de renda média baixa, o que a análise gráfica interpretou como “fora do padrão” pela hipótese de Kuznets. Isso se explica em parte pelos fatores supracitados.

5 RESULTADOS

As conclusões do presente trabalho se detém sob a estimação de uma curva de Kuznets, as evidências de sua validade, a inserção de três hipóteses e suas respectivas considerações.

Figura 3 – Resultados da Regressão Polinomial.

Variáveis Explicativas	Variável Dependente
	GINI
log do PIB <i>per capita</i>	15.178* (8.2826)
log do PIB <i>per capita</i> ao quadrado	-0.975** (0.4632)
Constante	-19.156 (36.5427)
Observações	75
R2	0.173
R2 ajustado	0.15
Erro padrão do Desvio	7.467 (gl = 72)

F	7.541*** (gl = 2; 72)
Nota:	*p<0.1; **p<0.05; ***p<0.01; () = erros-padrão não corrigidos.

Elaboração própria.

Primeiramente, acerca da regressão, os parâmetros obedeceram às condições e o R^2 foi de 0.173. Esse resultado se deve à condição de forte heterocedasticidade que foi detectada e também a análise em forma de cross-section que pode incorrer em valores de R^2 menores. Sendo assim, assume-se que o distúrbio causado pelos países mais pobres é resultado do conjunto de considerações aqui apresentadas.

A primeira hipótese serve como aporte teórico para se compreender de que forma o fator especialização determina o volume de investimentos responsáveis pelo processo de expansão natural da desigualdade. A segunda refere-se ao estágio de export-base, onde os mercados são construídos em torno da pauta de exportação e explica parte dos estágios iniciais da concentração de renda. A terceira hipótese conclui que os indivíduos que se detêm sob mercados especulativos podem ser extremamente significativos no que tange a desigualdade nos países mais pobres.

REFERÊNCIAS

AZUMA, Y.; GROSSMAN, H. Educational Inequality. National Bureau of Economic Research Inc., 2001 (NBER Working Papers, n. 8206).

BARRO, R. J. Inequality and growth in a panel of countries. *Journal of economic growth*, v. 5, p. 5-32, 2000.

GLAESER, E. L. Inequality. National Bureau of Economic Research Inc., 2005 (NBER Working Papers, n. 15.511).

GUJARATI, D. N.; PORTER, D. C. *Econometria básica*. 5. ed. Porto Alegre: AMGH, 2011.

LINHARES, F; et al. A Hipótese de Kuznets e Mudanças na Relação entre Desigualdade e Crescimento de Renda no Brasil. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, v. 42, n. 3, 2012.

NORTH, D. C. *Location Theory and Regional Economic Growth*. University of Washington. 1955.

UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME. *Primary Commodity Booms and Busts Emerging Lessons from Sub-Saharan Africa*. Regional Bureau for Africa. 2016.

WOOLDRIDGE, J. M. *Introdução à Econometria*. Thomson Learning. São Paulo. 2006.

ZEILEIS, A. HOTHORN, T. Diagnostic Checking in Regression Relationships. *R News* v. 2, n. 3, p. 7-10. Disponível em: <https://CRAN.R-project.org/doc/Rnews/>. 2002.

.

ARTIGO 2

A DINÂMICA DA DESIGUALDADE DE RENDA NOS ANOS 2000: BREVES CONSIDERAÇÕES SOBRE O BRASIL E O MARANHÃO

AUTORES:

Enrique Pavani Esteve - Graduando em Ciências Econômicas da Universidade Federal do Maranhão - Av. dos Portugueses, 1966 - Vila Bacanga, São Luís - MA 65080-805- São Luís - Maranhão - Brasil

Haniel Ericeira Rodrigues - Graduando em Ciências econômicas da Universidade Federal do Maranhão - Av. dos Portugueses, 1966 - Vila Bacanga, São Luís - MA 65080-805- São Luís - Maranhão - Brasil

Alexsandro Sousa Brito - Professor do Departamento de Economia da Universidade Federal do Maranhão (UFMA), Av. dos Portugueses, 1966 - Vila Bacanga, São Luís - MA, 65080-805- São Luís - Maranhão - Brasil

Resumo:

Analisa-se o impacto do baixo grau de formalização do mercado de trabalho maranhense e da evolução da desigualdade no Maranhão. Além disso, é notado o impressionante movimento de redução da desigualdade no Brasil na primeira década do século XXI. Os resultados encontrados indicam que o baixo nível de formalidade da economia maranhense prejudica o impacto da política de valorização do salário mínimo como mecanismo de diminuição da desigualdade. Outras hipóteses como a redução da discriminação salarial se mostraram insuficientes para explicar a tardia queda da desigualdade no estado.

Palavras-chave: Emprego formal. Salário mínimo. Desigualdade de renda.

1. INTRODUÇÃO

Este presente estudo tem como objetivo analisar o papel do mercado de trabalho maranhense na dinâmica da desigualdade no estado na primeira década do século XXI, com foco para suas especificidades em comparação com o cenário nacional.

No período analisado, o Brasil apresentou um resultado histórico nos índices sintéticos de desigualdade. No Maranhão, entretanto, a desigualdade tardou a cair até 2007, permanecendo, a partir de então, relativamente inalterada até o fim da década.

A escolha do Maranhão como estado a ser estudado também é justificada quando se observa o baixo nível de formalidade da sua mão de obra. Tendo em vista o papel essencial do mercado de trabalho para a redução da desigualdade no Brasil, é relevante para a construção das políticas públicas entender como um mercado de trabalho de baixa formalidade pode afetar as ferramentas de combate à desigualdade.

Para tanto, foi utilizada a revisão de literatura e a análise de dados derivados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio (PNAD) e da Relação Anual de Informações Sociais (RAIS).

Na primeira parte são abordadas as diferentes formas de análise da desigualdade social, além de serem providos alguns esclarecimentos metodológicos.

Na segunda parte é apresentado um resumo da evolução histórica do debate sobre a desigualdade de renda no Brasil. Maior destaque foi dado para a discussão sobre a origem da queda da desigualdade na década de 2000, principalmente quanto ao papel do mercado de trabalho e do salário mínimo nessa redução.

Na terceira parte é exposta a dinâmica de desigualdade específica ao estado do Maranhão nos anos 2000. Em seguida, é discutido o quadro econômico do Maranhão no período, com destaque para o mercado de trabalho formal, e as principais explicações providas para a redução da desigualdade no Brasil são exploradas para o contexto maranhense.

2. BREVES CONSIDERAÇÕES SOBRE A DESIGUALDADE

O objetivo de um estudo sobre a desigualdade social é, como descreve Medeiros (2012), mensurar essa desigualdade para então julgá-la e procurar suas causas. Não existe unanimidade, entretanto, quanto ao conceito de igualdade nem sobre sua forma de mensuração.

Uma forma de análise diz respeito à desigualdade de distribuição dos rendimentos entre indivíduos. Para tanto, utiliza-se, comumente, os dados de renda monetária presentes nas pesquisas domiciliares como o Censo Demográfico e a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio (PNAD). Como aponta Trovão e Araújo (2019), o uso dessas bases de dados para mensurar a renda sofre limitações pelo caráter declaratório das pesquisas, que falham em captar os rendimentos oriundos da valorização de ativos financeiros e rendimentos não

monetários como subsídios e serviços providos por empregadores (i.e. alimentação, planos de saúde e previdência pagos pelas empresas).

Outra forma de medir a desigualdade de distribuição de rendimentos diz respeito à apropriação primária da renda. A distribuição funcional, segundo Trovão e Araújo (2019), é analisada observando-se o excedente operacional bruto das empresas, a remuneração do trabalho e os impostos e contribuições sociais. Utiliza-se, portanto, os componentes do Produto Interno Bruto pela ótica da renda para medir a distribuição dos rendimentos.

Essa metodologia, entretanto, captura apenas a dimensão econômica da desigualdade social, ignorando outros aspectos que compõem o bem-estar de um indivíduo ou família. Essa outra dimensão que contempla bens públicos necessários a uma vida de qualidade como saúde, transporte, saneamento e energia não pode ser acessado facilmente, apenas por meio da ampliação da renda. No entanto, por não poder ser expresso em termos monetários, além do desafio em definir o que constitui serviço essencial, essa dimensão da desigualdade mostra-se mais difícil de ser mensurada.

Observa-se, portanto, que por detrás de uma definição de desigualdade, encontra-se um conceito igualmente complexo de justiça. Apesar disso, como aponta Medeiros (2012), uma medida de desigualdade é uma ferramenta da ciência social, e existe para viabilizar uma análise rigorosa do tema estudado. Tendo em vista as limitações impostas, esse presente artigo optou pela análise da desigualdade em sua dimensão monetária, a fim de melhor capturar a influência do mercado de trabalho em sua dinâmica.

3. DETERMINANTES DA REDUÇÃO DA DESIGUALDADE NO BRASIL

O debate sobre a desigualdade no Brasil se deu pela primeira vez com notoriedade após a divulgação dos dados do Censo Demográfico de 1970, com a publicação de dois trabalhos que apontaram para o aumento da desigualdade na década de 1960: Hoffmann e Duarte (1972) e Fishlow (1972). Esses resultados, entretanto, foram amplamente contestados, inclusive por pessoas de grande prestígio na academia como Mario Henrique Simonsen que os descreveu como “leviandade estatística” (Simonsen, 1974).

Deve-se ressaltar que outras evidências foram apresentadas corroborando para a percepção de deterioração do quadro social brasileiro durante os anos 1960. Em Bacha (1978) é possível encontrar um ensaio escrito na ocasião de uma conferência na Universidade de Cornell, denunciando o aumento da mortalidade infantil nas principais capitais brasileiras desde a década anterior.

Segundo Tavares e Serra Tavares (1971), ainda, o avanço da desigualdade se deu pela natureza do crescimento econômico que caracterizou o chamado “milagre econômico”, entre 1968 e 1973, baseado em setores produtores de bens industrializados que utilizavam principalmente mão de obra de alta qualificação. Simonsen (1974) observa que em 1970 apenas 10,34% da PEA (população economicamente ativa) possuía pelo menos o fundamental completo e aqueles com ensino superior representavam somente 1,6% da força de trabalho.

Nesse contexto, defendia-se que a diferença das rendas relativas fora o resultado do aumento da demanda por mão de obra qualificada, sem ampliação da oferta no curto prazo, concomitantemente ao excesso de trabalhadores com baixa qualificação. Com a persistência da degradação dos índices de desigualdade nas décadas seguintes, entretanto, ambas as teses perderam força.

Nas décadas de 1980 e 1990, um novo problema surgiu com o advento da alta inflação. Segundo Hoffmann (1995 e 1998), a inflação produz uma maior proporção de erros no momento da declaração. Além disso, os índices sintéticos de desigualdade de rendimento não são capazes de capturar a capacidade de proteção do valor de seus salários que alguns possuem mais que outros. (Hoffmann, 2001)

A partir do ano 2000, após a estabilização inflacionária com o Plano Real (1994), o Brasil apresentou redução da desigualdade de renda acompanhada da queda da extrema pobreza no país. Vale ressaltar que, inicialmente, entre 2000 e 2004, essa distribuição se deu de forma Pareto-ineficiente¹, com aumento da renda dos 70% mais pobres, porém com perda para os 30% mais ricos. (Soares apud Trovão e Araújo, 2019)

O período seguinte se destaca pela manutenção da queda da desigualdade concomitante a elevação generalizada dos níveis de renda em todas as faixas de remuneração. Não obstante, como observa Dedecca (2015), esse cenário de melhora distributiva acontecia, de forma inédita, em um ambiente macroeconômico estável, com inflação controlada e melhora das contas públicas, de crescimento econômico e sem desvalorização do mercado de trabalho.

A retomada da valorização do salário mínimo, iniciada em 1995, destaca-se dentre os fatores que viabilizaram a queda de desigualdade nos anos 2000. Para Dedecca (2010), o aumento do piso salarial foi determinante para proteger os estratos de renda inferiores até 2003, enquanto ocorria a perda de renda dos estratos superiores.

A partir de 2004, a valorização do salário mínimo contribuiu, segundo Dedecca (2015), de forma acentuada para o aumento dos rendimentos dos 50% mais pobres. Em simulação, Osada (2008) encontrou que, não houvesse aumento real do mínimo a partir de 1995 e 2002, a desigualdade de renda teria sido até 27% maior em 2007, a depender do indicador avaliado.

Esse aumento do salário mínimo foi acompanhado de crescimento do produto sem avanço da inflação. Diferente do que se achava possível no século anterior, quando o governo militar defendia o arrocho salarial como necessário para a contenção inflacionária.

Segundo CARVALHO (2018)

o crescimento trouxe consigo uma redução das desigualdades. As transferências de renda via Bolsa Família, a valorização mais acelerada do salário mínimo e a inclusão no mercado de consumo de uma parte significativa da população brasileira levaram à expansão de setores cuja produção demandava uma mão de obra menos qualidade. É o caso de muitos setores de serviços e construção civil, que cresceram de forma expressiva no período. Como esses setores empregam muitos trabalhadores menos instruídos, o grau de formalização e os salários da base da pirâmide subiram mais

1 No sentido de Pareto seria o aumento de renda de um grupo A e a diminuição de um grupo B.

ainda (...) que colaboraram com o círculo virtuoso de dinamismo do mercado interno e do mercado de trabalho que vigorou até 2010 (CARVALHO, 2018 p.22)

	1999-2002	2003-2005	2006-2010	2011-2014
Salário mínimo (% ao ano, em termos reais)	1,8	6,8	5,9	3,0
PIB (% ao ano, em termos reais)	2,3	3,4	4,5	2,3
Inflação – IPCA (% ao ano)	8,8	11,7	2,5	1,6
Consumo das Famílias (% ao ano, em termos reais)	1,6	2,6	5,8	3,5

Tabela 1 – Taxa de crescimento anual do Salário mínimo, PIB, Inflação e Consumo das Famílias

	1999-2002	2003-2005	2006-2010	2011-2014
Salário mínimo (% ao ano, em termos reais)	1,8	6,8	5,9	3,0
PIB (% ao ano, em termos reais)	2,3	3,4	4,5	2,3
Inflação – IPCA (% ao ano)	8,8	11,7	2,5	1,6
Consumo das Famílias (% ao ano, em termos reais)	1,6	2,6	5,8	3,5

Fonte: Carvalho, 2018

A tabela 1 mostra que os aumentos reais do salário não parecem influenciar negativamente a inflação, principalmente a partir de 2006. Possibilidade que era muito discutida nos governos do século passado, que diziam que a causa da alta inflacionária estava nos salários e a solução seria o arrocho, que ocorreu durante o “Milagre Econômico.”

Cabe ressaltar que, devido a constituição de 1988, o salário mínimo no Brasil além de abranger as obrigações salariais trabalhistas também serve como piso dos benefícios da seguridade social, como aposentadorias, pensões, benefício de prestação continuada (BPC) e auxílios.

Dessa forma, a política de valorização do salário mínimo extrapola o parâmetro do mercado de trabalho. O Brasil possui uma grande parte da sua população na situação de pobreza, fato que torna ainda mais relevante os benefícios assistenciais e da previdência.

Segundo Araújo (2017)

Além disso, a seguridade social constitui uma estratégia eficaz de desenvolvimento e redução das desigualdades. Em regiões mais carentes, onde

seus benefícios representam parcela importante da renda local, a redução dos gastos com a seguridade pode refletir uma queda significativa do consumo e, conseqüentemente, da atividade econômica e da arrecadação tributária (Araújo, 2017 p.35)

Fato evidenciado pelos dados do Boletim Estatístico da Previdência Social (2017), que demonstram o Nordeste como a região com maior percentual de salários mínimos iguais a 1, com 84,8% da população. E em especial o Maranhão, o estado com maior incidência do benefício mínimo, com 92,2%.

A valorização do salário mínimo e renda proveniente dos benefícios sociais é evidenciado, também, como observa Medeiros (2015), por seu impacto fundamental na expansão da demanda interna sobre o consumo das famílias, pois o salário mínimo tem um papel importante no aumento da demanda interna, por meio do positivo impacto sobre o nível de consumo das famílias

Tal relação pode ser ainda mais forte, pois, segundo Araújo (2017), a alta propensão a consumir dos trabalhadores, pensionistas e aposentados leva a um aumento do consumo a partir da valorização do salário mínimo refletido no aumento da demanda por trabalho.

A valorização do salário mínimo, apesar de influenciar de forma mais direta os trabalhadores formais, também pode influenciar positivamente os empregos informais. A influência ocorre pelo chamado “efeito farol”: a capacidade de o salário mínimo do setor formal servir de referência para a remuneração dos trabalhadores informais.

Segundo Medeiros (2015) outra questão que pode influenciar o setor informal seria o “efeito propulsão”:

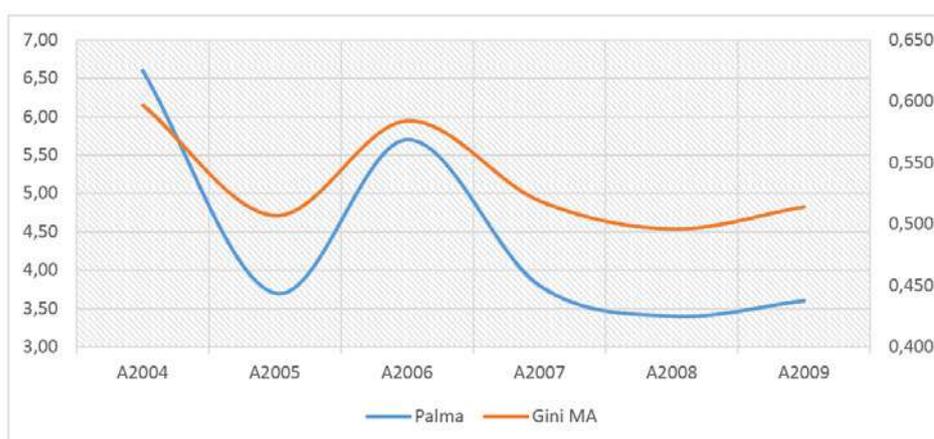
(...) em relação ao trabalho autônomo propriamente dito, o mecanismo de transmissão é distinto e ocorre indiretamente por meio da demanda que os salários de base exercem sobre estas atividades. A renda do trabalho autônomo é, do ponto de vista macroeconômico, renda derivada, haja vista que aumenta ou diminui conforme a evolução tanto da demanda por estas atividades quanto do número de prestadores de serviços e de micro e pequenas empresas familiares que disputam o mesmo espaço econômico. Uma elevação do salário mínimo age duplamente: por meio do seu efeito sobre a demanda por estes serviços e, dependendo do seu impacto sobre o nível de emprego formal, mediante a redução do número de trabalhadores ocupados em atividades autônomas (MEDEIROS, 2015 p.85).

Além disso, grande mérito deve ser imputado aos movimentos sindicais na luta pelo piso salarial. Desde 2004, com a primeira marcha pelo salário mínimo, reivindicaram os aumentos prometidos pelo partido governista. O manifesto da Executiva Nacional do Partido Trabalhista (PT), em 2004, ainda reforçava o comprometimento do governo com a redistribuição de renda na década de 2000.

4. DINÂMICA DA DESIGUALDADE DE RENDA E MERCADO DE TRABALHO NO MARANHÃO

Enquanto a desigualdade de renda, em âmbito nacional, diminuía desde o ano de 2000, no Maranhão essa tendência apenas começou a ser observada a partir de 2007. Em 2004, o índice de Gini maranhense era igual a 0,597. Até 2006 ele caiu apenas 0,013 pontos, para 0,584. Foi apenas em 2007 que uma diminuição significativa foi observada, caindo para 0,519 pontos, uma redução de mais de 11% em um ano. Entretanto, várias das condições que explicam, segundo a literatura, as quedas desigualdades no Brasil já não se aplicam para o Maranhão.

Gráfico 1: Índice de Gini e Índice de Palma para o Maranhão entre 2004 e 2009



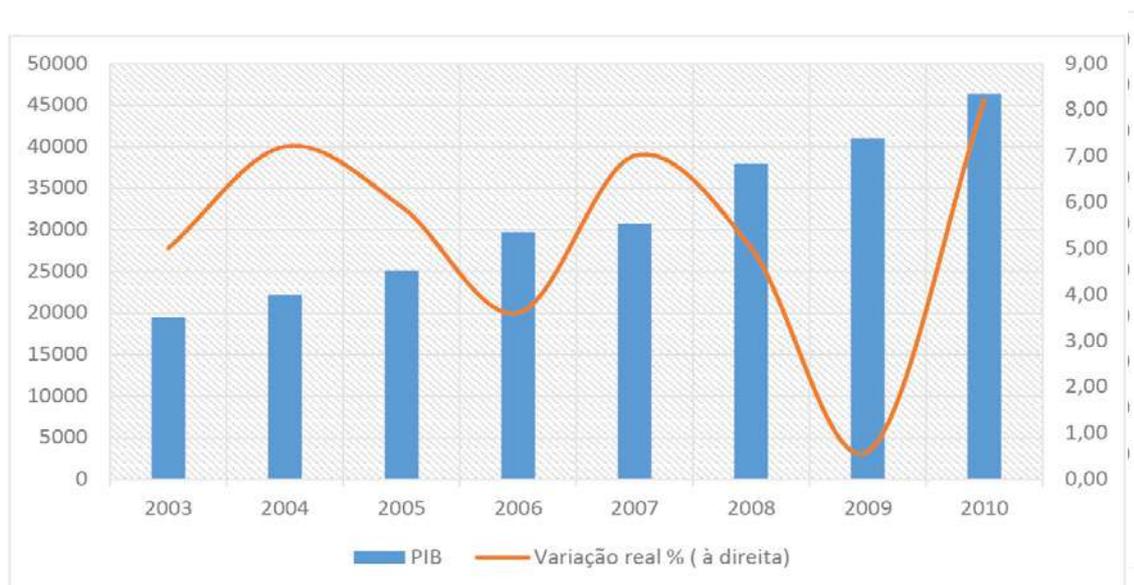
Fonte: IBGE; PNAD; Síntese dos Indicadores Sociais; Elaboração Própria

Tanto o índice de Gini quanto o índice de Palma foram construídos a partir da distribuição do rendimento real efetivo de todas as fontes. O índice de Palma foi obtido pela proporção entre a parte da Renda Nacional Bruta apropriada pelos 10% da população com maior rendimento e os 40% da população com menor rendimento.

Para fazer sentido da dinâmica experienciada pelo Maranhão, é necessário primeiro investigar as peculiaridades e semelhanças da estrutura socioeconômica do estado em comparação com o Brasil.

Como observa Silva (2019), durante a primeira década do século XXI o estado do Maranhão passou por uma expansão do seu crescimento, geração de renda e desenvolvimento econômico. Seu Produto Interno Bruto apresentou variação real positiva de 2003 até 2014, superior inclusive às médias brasileira e nordestina.

Gráfico 2 – Maranhão: Produto Interno Bruto (em mil R\$) e variação real (%), entre os anos de 2003 e 2010



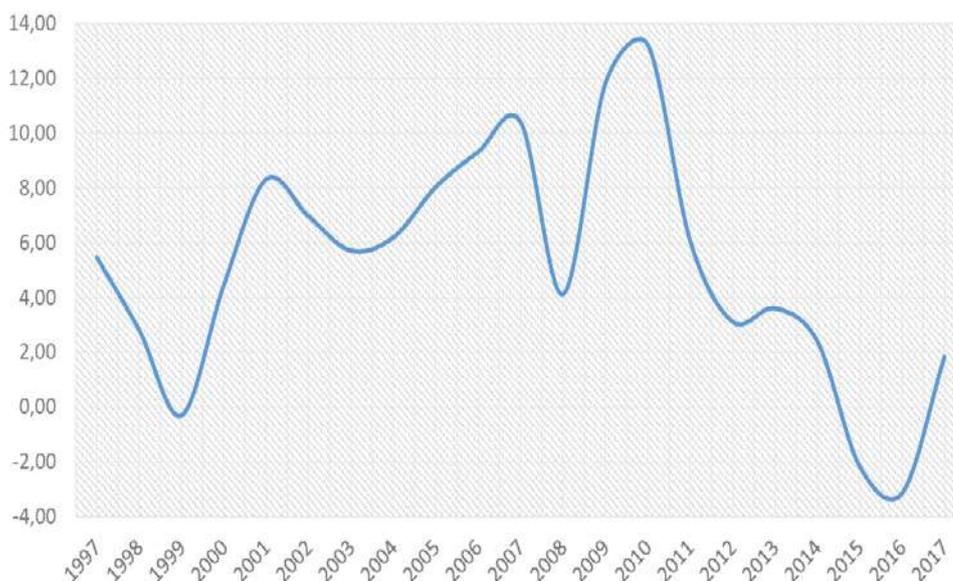
Fonte: Silva (2019)

Paula e Holanda (2011) apresentam como explicação para esse crescimento três principais fatores. São eles: expansão das exportações de commodities agrícolas e minerais, beneficiado pelo efeito China; a expansão das transferências federais, com destaque para o Programa Bolsa Família; e, a expansão do crédito ao consumo e ao financiamento imobiliário.

Como observa Silva (2019), apenas um dos três fatores está diretamente ligado com a produção, o da expansão das exportações. A crise internacional de 2008 expôs a vulnerabilidade do modelo de crescimento maranhense à choques externos, tendo sido o estado atingido pela crise com maior magnitude que o Brasil.

Para além dos resultados da produção, o Maranhão experienciou uma expansão significativa da sua força de trabalho formal. Entre 2004 e 2010, o número de empregos formais no Maranhão, de acordo com dados encontrados em Silva (2019), aumentou em 71%, de mais de 370 mil empregos para mais de 636mil. Aponta também que, apesar disso, o Maranhão permaneceu o estado com menor grau de formalização da sua força de trabalho na nação. Contudo, é provável que esse aumento, verificado no emprego formal, tenha contribuído significativamente para redução da desigualdade no período. Em 2004, a participação do emprego formal maranhense no Brasil era de 1,18%, até 2010 a participação aumentou apenas 0,26 p.p., para 1,44%.

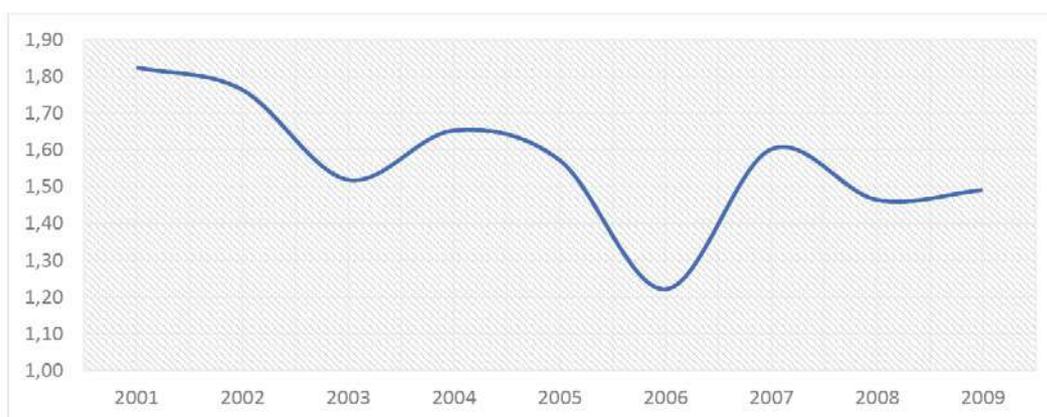
Gráfico 3: Variação do Estoque Anual de Empregos Formais no Maranhão - em %



Fonte: Elaboração Própria a partir do RAIS (TEM) e IBGE;

Segundo Barros et al. (apud Trovão e Araújo, 2019), uma parte da redução da desigualdade no Brasil deve-se pela redução da discriminação entre gênero e raça. No Maranhão, entretanto, a queda da desigualdade de rendimento entre gêneros não coincide de forma significativa com a redução dos índices de Gini e de Palma durante toda a década de 2010. Entre 2000 e 2006, a proporção entre o rendimento médio mensal dos homens e mulheres, medidos a partir de dados da Pesquisa Nacional por Amostra a Domicílio (PNAD), foi de 1,82 para 1,22. Começando em 2007 voltou a subir, atingindo 1,49 em 2009.

Gráfico 4: Proporção entre os rendimentos reais médios de homens e mulheres entre 2001 e 2009.



Fonte: Elaboração Própria a partir de dados do IBGE;

Observa-se, portanto, que enquanto os indicadores de desigualdade de renda acompanharam a queda da diferença salarial entre homens e mulheres até 2006, no período de maior redução do Gini e Palma – de 2007 a 2009 –, ocorre um aumento na desigualdade de gênero. Merece destaque o ano de 2007, que apresentou a maior queda percentual do índice do Gini, 11%, porém o maior crescimento da desigualdade de rendimento entre gêneros, 31%.

Ao analisar o papel das pensões na redução da desigualdade, os resultados são inconclusivos. Para Araújo e Moraes (2014), as aposentadorias e pensões públicas possuem, no Nordeste, caráter progressivo, ou seja, contribuem para a melhoria da distribuição de renda. Em estudo posterior, Araújo e Moraes (2015) encontraram dados que indicavam o caráter regressivo das aposentadorias e pensões públicas no mesmo intervalo de tempo (2008-2011). Ambos os estudos, entretanto, apontam para a importância do Programa Bolsa Família e sua alta progressividade, principalmente entre 2009 e 2011, após a queda da participação da renda do trabalho na queda do Gini.

5. CONCLUSÃO

Grande parte da explicação oferecida pela literatura sobre a redução da desigualdade de gênero no Brasil se baseia em dinâmicas relacionadas com o mercado de trabalho, como o crescimento econômico, aumento do salário mínimo e formalização da mão de obra. Aparentemente o baixo grau de formalização da mão de obra maranhense se mostrou um empecilho para que esses fatores levassem à redução mais pronunciada da desigualdade no estado.

Outros fenômenos como a redução da discriminação salarial e a ampliação dos benefícios sociais não coincidem inteiramente com os períodos de queda do Gini maranhense e, provavelmente, se mostram insuficientes para explicar a redução significativa que ocorreu em 2007 e a manutenção dos níveis mais baixos nos anos seguintes. A queda da relevância da renda do trabalho para a redução da desigualdade na segunda metade do século também põe em dúvida a possibilidade da influência do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), lançado em 2007.

Contudo, apesar do baixo grau de formalização do mercado de trabalho maranhense, a elevação proporcional do estoque formal e do nível de ocupação, podem provavelmente explicar a redução da desigualdade no período, mesmo que não seja com a mesma magnitude que foi observada no plano nacional.

ARTIGO 3

ESPACIALIZAÇÃO DO EMPREGO FORMAL NA REGIÃO METROPOLITANA DE NATAL (2000-2015)

ESPACIALIZATION OF FORMAL EMPLOYMENT IN THE METROPOLITAN REGION OF NATAL (2000-2015)
ESPACIALIZACIÓN DEL EMPLEO FORMAL EN LA REGIÓN METROPOLITANA DE NATAL (2000-2015)

AUTORES:

Osmar Faustino de Oliveira - Graduado em Ciências Econômicas – UFRN, Especialista em Mercado de Capitais – UFRN, Especialista em Projetos Sociais e Políticas públicas (ESUDA), Mestre em Desenvolvimento Urbano – UFPE.

José Geraldo Pimentel Neto - Professor titular I da Faculdade de Imperatriz (FACIMP-WYDEN) Doutor em Desenvolvimento Urbano (MDU) da Universidade Federal de Pernambuco. Pós-doutorado em Desenvolvimento Urbano – UFPE.

Manoel Raymundo de Carvalho Neto - Graduado em Administração - Escola Superior de Marketing (ESM/FAMA), Especialista (MPA) em Gestão Pública e Gerência de Cidades - (FACINTER), Mestre em Gestão e Economia da Saúde – UFPE.

RESUMO:

O avanço das atividades, que geram empregos, atrai a população para residir onde tenha oportunidades de empregos. Isso, gera uma aglomeração de pessoas em uma localidade. As regiões metropolitanas são as maiores concentradoras das atividades econômicas. O presente trabalho tem como objetivo identificar quais setores econômicos a Região Metropolitana de Natal é especializada nos anos 2000-2015. A metodologia utilizada foi o Índice de Hoover ou Quociente Locacional (QL), que identifica o grau de espacialização de cada setor econômico em determinada região. Com os resultados foi possível identificar que os setores econômicos que mais se destacaram na RMN foram; a Administração pública, a agricultura, a construção civil, e o comércio varejista.

Palavras-chaves: Especialização; Quociente Locacional; Trabalho Formal.

ABSTRACT: The advancement of activities, which generate jobs, attracts the population to live where they have job opportunities. This generates an agglomeration of people in one location. Metropolitan regions are the largest concentrators of economic activities. The present work aims to identify which economic sectors the Metropolitan Region of Natal is specialized in in the years 2000-2015. The methodology used was the Hoover Index or Locational Quotient (QL), which identifies the degree of spatialization of each economic sector in a given region. With the results it was possible to identify that the economic sectors that stood out the most in the RMN were; public administration, agriculture, civil construction, and retail trade.

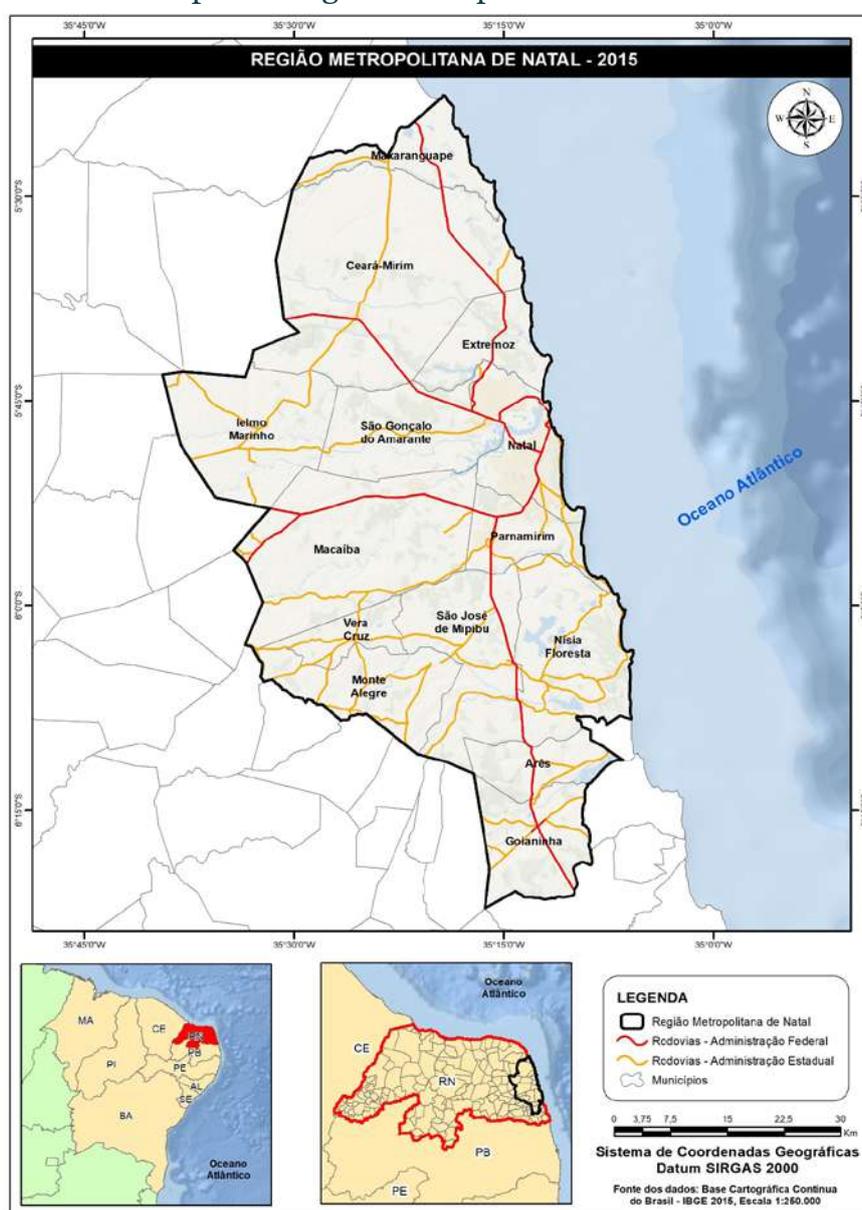
Keywords: Specialization; Locational quotient; Formal Work.

1 INTRODUÇÃO

Com base nos avanços da Nova Geografia Econômica (NGE), novos estudos foram realizados no intuito de testar as teorias e modelos, bem como averiguar a influência das economias de aglomeração na formação dos clusters e elevação do emprego em determinada região. O desenvolvimento de pesquisas sobre as externalidades, retornos crescentes de escala e concorrência imperfeita propiciaram novos caminhos para investigação da decisão da localização da empresa (DIXIT; STIGLITZ, 1977; FUJITA et al, 2000; LIMA; ALVES, 2016).

Por fim, o presente estudo visa discutir as teorias de localização e por meio do Quociente Locacional indicam que os segmentos econômicos que mais se destacaram na Região Metropolitana de Natal (ver Mapa 1) no período 2000 a 2015.

Mapa 1 – Região Metropolitana de Natal



Fonte: Base Cartográficas contínua do Brasil – IBGE.

Este artigo tem o objetivo de mostrar os setores de atividades econômicas pelos quais a Região Metropolitana de Natal é especializada, por meio do Quociente Locacional (QL) e um mapeamento das atividades econômicas na RMN. A importância do trabalho para a academia é devido a necessidade de realizar estudos como estes e ilustrar e não ficar apenas na teoria, e sim, mostrar a importância dos setores econômicos nas regiões. Para a elaboração das figuras, foi necessário utilizar o programa Quantum Gis que é um programa de Sistema de Informação Geográfica com código aberto e licenciado sob a Licença Pública Geral GNU.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

Johann Heinrich von Thünen introduziu a grandeza espacial na análise dos elementos econômicos e desenvolveu a Teoria da Localização da Produção Agrícola, na sua obra basilar *Der Isolierte Staat in Beziehung auf Landwirtschaft und Nationalökonomie* (1826), conhecida como “A Teoria do Estado Isolado”, instituindo critérios de hierarquização em torno de um mercado consumidor. A sua teoria tende a rebater o que se deve produzir em determinado local. Um importante atributo do modelo é o nível de agregação, que leva ao estabelecimento da distribuição de um conjunto de atividades competitivas em um espaço geográfico. O seu trabalho durante muito tempo foi ignorado pelos economistas da Escola Clássica da época, lançou na Alemanha o gérmen da teoria da localização (FIGUEIREDO, 2009).

Segundo Figueiredo (2009), a necessidade de conhecer os fatores que influenciam as decisões empresariais na escolha do local de instalação das empresas. Seja para se analisar a formação econômica das regiões, seja para se entender o processo de concentração geográfica das atividades. Neste sentido, as teorias fundamentais da localização constituem uma contribuição indispensável para a análise das orientações locais das atividades econômicas e dos condicionantes do desenvolvimento urbano e regional.

O cluster é inerente a toda economia e indústria e oferece vários benefícios competitivos para grandes e pequenas empresas. Definido por alguns economistas como aglomerações econômicas, eles transmitem uma união de esforços entre os governos, empresários, agentes financeiros e outros segmentos representativos da sociedade, com o objetivo de levar maior desenvolvimento para o Nordeste (LOPES NETO, 1998).

Rezende (2012) demonstra que as aglomerações de empresas espacialmente concentradas e setorialmente especializadas, têm mais chances de sucesso em um ambiente competitivo e de constantes mudanças tecnológicas se elas fazem parte de um cluster, ao invés de operarem isoladamente no mercado.

Figueiredo (2009) apud Alfred Weber em suas formulações básicas da teoria da localização das atividades econômicas apresenta como ponto de partida as suposições em que os consumidores se agrupam em lugares pelo espaço geográfico, que o preço das mercadorias é homogêneo no território e os coeficientes técnicos de produção sempre são constantes.

Outra suposição de Weber é que são considerados dados os lugares onde existe disponibilidade de mão-de-obra e nestes espaços, a oferta é imensamente elástica, as fontes de matérias-primas encontram-se disseminadas desigualmente no espaço, estando desmembradas entre ubiquidades, adquiridas em algum ponto, não desempenhando, assim, o impulso locacional e que as matérias-primas localizadas, ou seja, aquelas disponíveis apenas em algumas localizações, influenciando, deste modo, a opção do local e, as custos de transporte das matérias e dos bens finais são iguais e constantes.

Os três fatores que influenciam a decisão locacional das empresas, conforme Weber, são os custos de transporte, em que a função é destacada no modelo. O gasto da mão de obra e as eficácias de aglomeração e de desaglomeração. Então, as unidades bem-sucedidas, ao decidirem o local onde se alojar, atuam livremente, procurando minimizar o consumo total em ambientes alternados, sem riscos e sem incertezas (FIGUEIREDO, 2009).

3 METODOLOGIA

A metodologia consiste em uma revisão bibliográfica que deu suporte à pesquisa, como também, foram levantados dados secundários que deram suporte ao cálculo do índice de Hoover. Os dados secundários foram coletados na Relação Anual de Informações Sociais (RAIS) disponibilizada pelo Ministério do Trabalho e Emprego (MTE¹). Para identificar o grau de espacialização do emprego formal na RMN.

Para visualizar a especialização dos segmentos econômicos na Região Metropolitana de Natal, utilizou-se o índice de localização de Hoover (1936), ou Quociente Locacional (QL), tendo em vista que este é uma importante medida de especialização regional desenvolvida pela teoria econômica. Tal índice é expresso por (QL) e sua fórmula é:

$$QL = \frac{E_{ij}}{E_j} / \frac{E_{iRR}}{E_{RR}}$$

Onde:

É o emprego da indústria i na região j;

É o emprego total na região j;

É o emprego industrial na Região referência;

Emprego total na região de referência.

O coeficiente de Hoover tem como característica ser uma medida relativa, permitindo assim a comparação das concentrações dos diferentes segmentos industriais (SILVEIRA NETO, 2005). Podemos ver no coeficiente de Hoover a importância do setor i da economia para a região j, que é a região de referência. Quanto maior for o índice obtido, mais concentrada

1 Site - http://bi.mte.gov.br/bgcaged/caged_rais_vinculo_id/login.php - do MTE que permite a coleta dos dados de número de empregos formais, número de estabelecimentos (aglomerações) formais; rendimento, e o desemprego pela CAGED (Cadastro Geral de Empregados e Desempregados). Todas essas informações podem ser coletadas setorialmente via CNAE 2.0 (Classificação Nacional de Atividade Econômica) e por ano.

e especializada é segmento econômico i da região de referência j.

Ao final do cálculo, serão considerados aglomerados econômicos, os resultados que apresentarem QL igual ou superior a 1. Os demais não serão considerados aglomerações econômicas devido à falta de significativa especialização do Quociente Locacional. Então, por meio desse índice, ficará exposto a importância de cada setor da economia na RMN.

Para a elaboração das figuras, foi necessário utilizar o programa Quantum Gis que é um programa de Sistema de Informação Geográfica com código aberto e licenciado sob a Licença Pública Geral GNU. O QGIS, como também é chamado, é um projeto oficial da Open Source Geospatial Foundation (OSGeo).

Pode ser utilizado em Linux, Unix, Mac OSX, Windows e Android. Pode ser utilizado tanto para dados vetoriais quanto formatos matriciais e apresenta diversas funcionalidades. Fornece um número crescente de recursos fornecidos por funções básicas e “plugins”. Por meio do programa, foi criado os “mapas” ou “figuras” com as informações do emprego formal de cada setor econômico na Região Metropolitana de Natal (RMN). Com base nos dados da RAIS foi calculado o QL, depois, utilizou-se o QGIS para a elaboração das “figuras” ou “mapas”.

4 RESULTADOS

A Região Metropolitana de Natal é mais especializada na administração pública, ou seja, o setor de serviços. O turismo é um forte ramo da economia em Natal, o segmento de Alimentos e Bebidas e Alojamento e Comunicação entram no turismo. A agricultura² vem se destacando, com base no índice de Hoover pois, nos municípios de Nísia Floresta, Ielmo Marinho, Vera Cruz, Maxaranguape, Goianinha, Ceará Mirim e São José do Mipibu. Esses municípios concentram grandes influências da cana-de-açúcar, que emprega bastante trabalhadores e é uma atividade que assina a carteira dos colaboradores. Por isso, o índice de Hoover foi elevado.

A Administração Pública é bem concentrada em toda RMN. Pois, é um dos setores que mais emprega, como também, o comércio porque em toda cidade há comércio (ver tabela 1). Outro ramo que merece destaque a indústria têxtil, os municípios em que essa indústria é bastante concentrada é Extremoz, Macaíba, São Gonçalo do Amarante, Vera Cruz, Parnamirim, Monte Alegre, São José de Mipibu e Natal. Uma grande indústria do ramo têxtil que emprega muita mão-de-obra é a Guararapes, localizada em São Gonçalo do Amarante.

2 Corrêa (2006) indica que essa lógica clássica pode estar atrelada a dinâmica das redes urbanas brasileiras que, por sua vez, pode ser identificada como uma relação de complementação entre os municípios da RMN, pois., de acordo com essa dinâmica, alguns municípios focaram na produção do setor primário da economia outros, no setor secundário e, por fim, outros no setor terciário, cada um respeitando sua dinâmica na rede urbana brasileira. Ou simplesmente, faz parte da atual lógica de mercado globalizado de exportação de produtos – as commodities.

A construção Civil está concentrada em Natal, assim como nos municípios vizinhos a cidade, como São Gonçalo do Amarante, Extremoz, Parnamirim, Ceará Mirim. As construções em São Gonçalo do Amarante vêm crescendo bastante, devido ao acesso ao aeroporto, que antes estava localizado em Parnamirim, isso causou uma valorização dos imóveis da cidade. Como também, a construção de conjuntos habitacionais pelo Programa Minha Casa Minha Vida.

Tabela 1 – Número de aglomerações do emprego formal na RMN

Segmento	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Extrativa Mineral	3	3	1	0	0	0	0	0	0	1	2	2	1	1	1	1
Prod. Mineral Não Metálico	5	7	4	6	6	8	8	7	4	5	6	6	5	5	5	5
Indústria Metalúrgica	2	2	1	2	2	2	3	3	2	2	2	4	5	6	5	6
Indústria Mecânica	2	2	3	3	3	4	3	3	3	3	3	5	5	4	3	3
Elétrico e Comunic	1	1	2	2	2	1	4	3	3	2	2	3	4	4	4	3
Material de Transporte	1	1	2	3	3	3	4	4	3	3	4	4	4	4	4	4
Madeira e Mobiliário	3	4	4	4	4	4	4	3	3	3	3	4	5	3	4	5
Papel e Gráf	2	2	2	3	3	3	5	5	5	4	5	5	4	5	4	4
Borracha, Fumo, Couros	4	5	5	4	4	2	3	4	4	5	4	4	5	5	4	4
Indústria Química	5	4	3	4	5	5	4	6	7	4	3	3	3	3	3	4
Indústria Têxtil	6	4	4	4	5	4	5	5	5	5	5	6	8	8	8	8
Indústria Calçados	0	0	1	1	1	1	1	1	1	0	0	0	0	0	0	0
Alimentos e Bebidas	6	5	4	5	6	6	6	6	6	6	6	7	6	6	6	6
Serviço Utilidade Pública	4	4	3	5	4	5	5	3	4	4	5	5	3	4	3	2
Construção Civil	4	3	4	3	3	5	4	3	4	4	5	4	3	5	5	4
Comércio Varejista	3	2	2	2	3	2	2	3	3	3	5	3	3	3	3	3
Comércio Atacadista	2	1	3	4	3	2	4	3	3	3	2	3	2	3	3	3
Instituição Financeira	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	3	2	2	3
Adm Técnica Profissional	7	5	4	4	3	4	2	3	3	3	2	2	1	2	2	3
Transporte e Comunicações	4	3	2	3	3	3	3	4	4	5	5	6	5	6	6	5
Aloj Comunic	6	5	4	5	4	4	4	3	4	4	4	4	4	4	4	3
Médicos Odontológicos Vet	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Ensino	2	2	2	2	2	3	1	1	2	2	2	2	1	1	1	1
Administração Pública	6	8	9	7	7	8	8	8	7	8	8	9	8	8	10	9
Agricultura	5	6	7	8	8	7	8	7	9	9	10	10	10	10	10	10

Fonte: (RAIS/MTE). Elaboração própria.

Tabela 2 – Número de aglomerações por municípios da RMN

RMN	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
RN-ARES	3	4	3	3	3	4	3	1	1	1	3	3	3	4	4	4
RN-CEARA-MIRIM	3	5	5	6	5	6	6	3	4	5	6	6	8	7	7	5
RN-PARNAMIRIM	17	16	13	15	16	16	16	14	13	15	13	14	12	12	13	13
RN-EXTREMOZ	6	5	5	7	6	8	6	6	7	7	7	8	6	7	5	5
RN-GOIANINHA	3	2	2	2	2	2	5	7	7	7	8	8	9	9	9	8
RN-HELMO MARINHO	2	2	2	3	2	2	4	4	4	4	4	4	3	4	4	4
RN-MACAIBA	9	11	10	9	10	10	8	8	8	10	10	12	13	13	12	13
RN-MAXARANGUAPE	2	2	1	1	1	1	1	1	3	4	5	5	4	5	5	4
RN-MONTE ALEGRE	4	2	3	2	2	2	4	5	4	3	4	4	5	4	4	5
RN-NATAL	12	11	15	15	13	12	14	14	14	11	10	9	8	8	8	8
RN-NISIA FLORESTA	7	6	4	5	6	6	5	5	5	5	4	5	5	6	5	7
RN-SAO GONCALO DO AMARANTE	6	6	7	10	9	8	10	10	9	7	10	12	9	9	10	8
RN-SAO JOSE DE MIPIBU	9	7	6	5	8	8	8	9	9	8	8	10	11	12	12	11
RN-VERA CRUZ	2	2	2	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	5

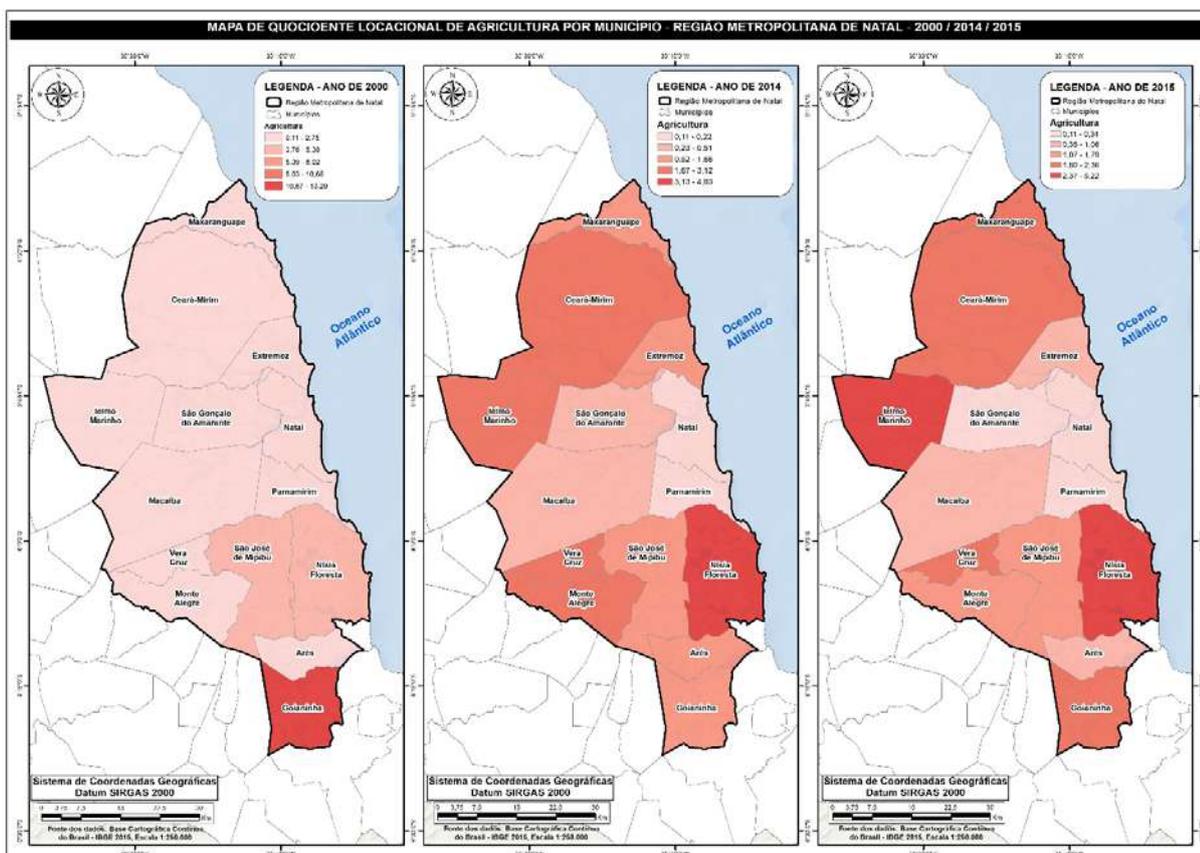
Fonte: (RAIS/MTE). Elaboração própria.

Em relação a quantidade de aglomerações por municípios na Região Metropolitana de Natal, como ilustra a Tabela 2. Os municípios de destaque são Parnamirim, São Gonçalo do Amarante, Macaíba e São Jose de Mipibu.

A partir de um mapeamento realizado com os dados do cálculo do Índice de Hoover é possível observar quais municípios estão concentrados os subsetores da agricultura, administração pública e a indústria têxtil, pois estes foram os setores que mais se destacaram em relação ao Quociente Locacional (QL). Porém, o QL Quociente Locacional é insuficiente para responder a presente pesquisa, pois tem limitações para realidade que está estudando. Porque ele é insuficiente no que se refere a dados para avaliar uma realidade local, visto que há outras variáveis de extrema relevância que não foram medidas nesse índice, como por exemplo, o trabalho informal, distorcendo assim, a realidade encontrada pelo QL.

A partir do cálculo do índice de Hoover foi possível identificar quais os setores que a RMN apresenta maior Especialização em relação ao Emprego Formal. Os setores que mais se destacaram foram: Agricultura, Alimentos e Bebidas, Construção Civil, Comércio Varejista, Alojamento e Comunicação, Indústria Têxtil e a Administração Pública. Então, a partir daí foi gerado mapas para ficar melhor a visualização e comparar os anos 2000 e 2015. Com isso, os mapas ilustram os municípios mais especializados nestes setores mencionados.

Mapa 2 – Quociente Locacional do subsetor da Agricultura por município da Região Metropolitana de Natal (2000).



Fonte: (RAIS/MTE). Elaboração própria.

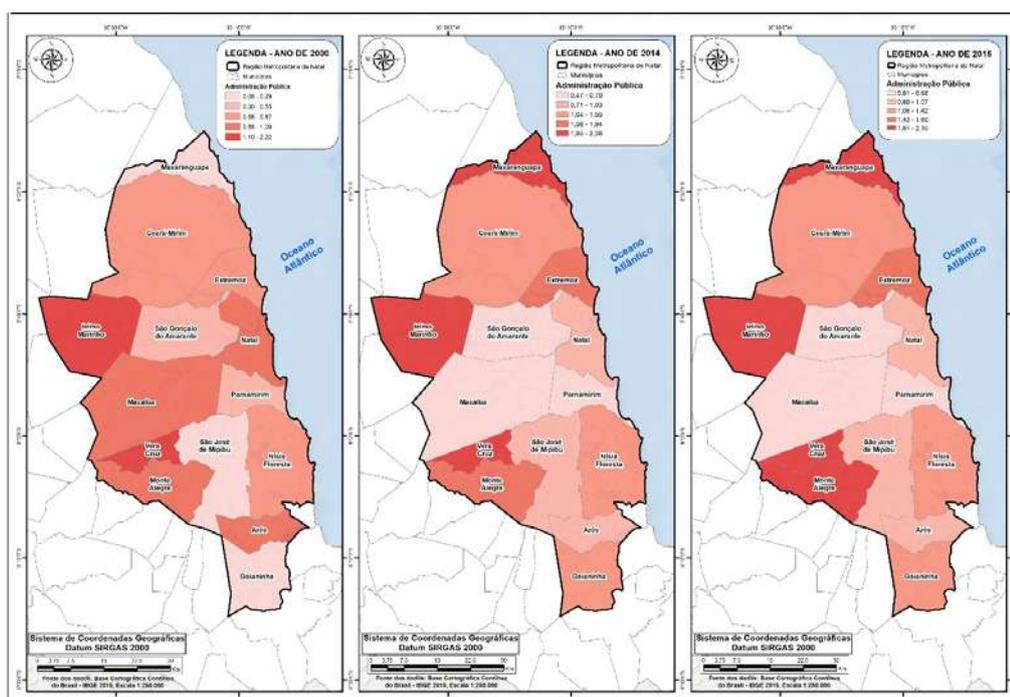
Como ilustra a Mapa 2 (quanto mais escura for a cor do município, mais especializada é o setor), com base no cálculo de Hoover, em 2000 a agricultura era bastante especializada no que se refere ao emprego, tendo o município de Goianinha o de maior concentração nesse setor da economia, seguido de Ceará-Mirim e Nísia Floresta. Pode-se destacar a atividade da cana-de-açúcar que era bastante concentrada em Goianinha, limítrofe ao Estado de Pernambuco, com o município de Goiana.

Já em 2015 a agricultura não estava mais concentrada como em 2000, apresentando dois municípios com uma menor especialização, Ielmo Marinho e Nísia Floresta. Pode-se concluir que o setor perdeu expressividade no que se refere ao trabalho formal e por meio de ações das políticas públicas a agricultura ainda vem sendo fonte de renda para muitas famílias.

Em relação à administração pública na RMN, os municípios de Ielmo Marinho e Vera Cruz apresentaram maior grau de especialização em 2000 (Mapa 3). Por se tratarem de municípios com população pequena, a administração pública se caracteriza como a principal fonte de renda.

Também, pode ser levado em conta o número populacional, por se tratar de dois municípios relativamente pequenos, o que mais oferece emprego nestes, são administração pública. Já Natal, Macaíba, Monte Alegre e Arês apresentaram especialização média, se comparados aos outros municípios. Comparando com o ano de 2015 o setor da administração pública teve forte expressão quanto aos empregos formais nos municípios de Maxaranguape, Ielmo Marinho, Vera Cruz e Monte Alegre. Nota-se um aumento da expressão do setor público em diversos municípios: Maxaranguape, Ceará-Mirim, Extremoz, Monte Alegre, Nísia Floresta, São José de Mipibu e Goianinha. Somente houve redução da especialização do setor público em Macaíba.

Mapa 3 – Quociente Locacional do subsetor da Administração Pública por município da Região Metropolitana de Natal (2000).

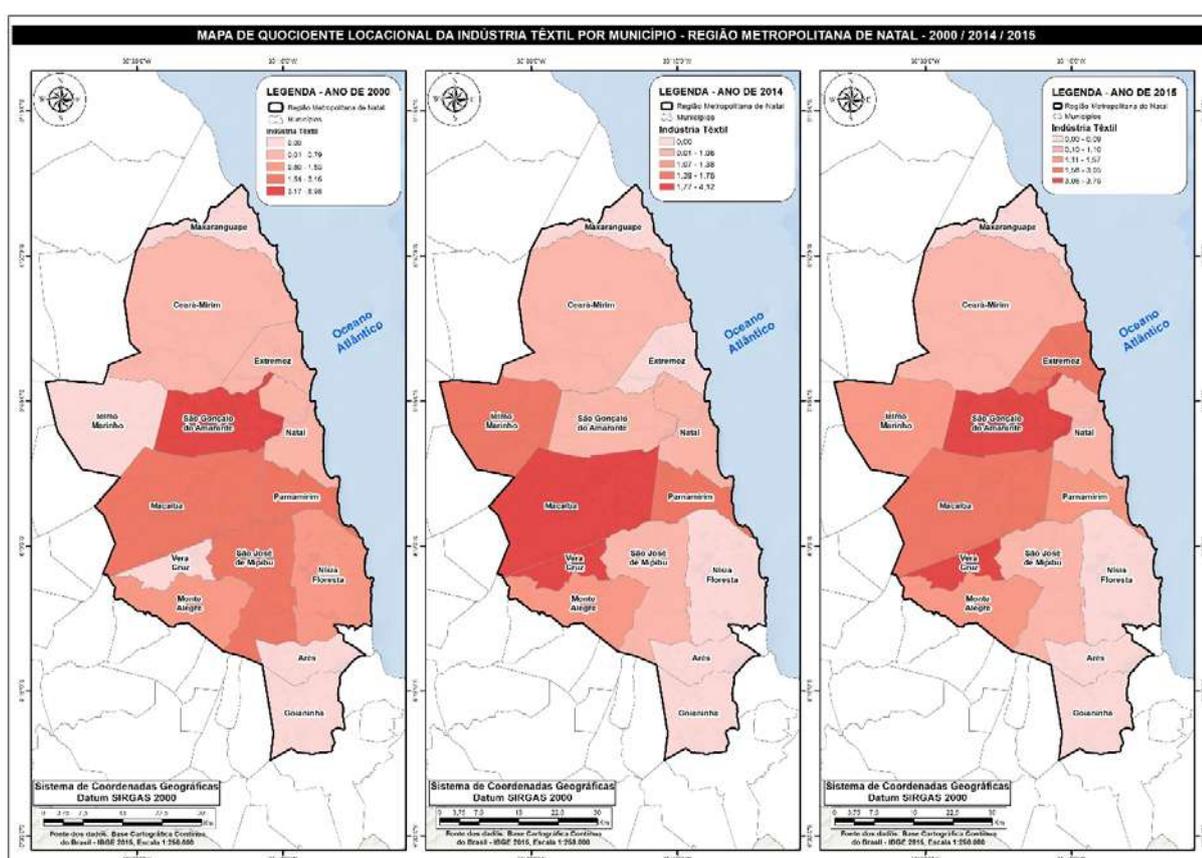


Fonte: (RAIS/MTE). Elaboração própria.

Como mencionado antes, por se tratarem de municípios com economias relativamente pequenas, este setor é o mais atrativo. Extremoz também se destacou na administração pública, não tão forte quanto os mencionados anteriormente. Em 2015, Ceará Mirim surge com uma especialização, sua expressão era relativamente baixa. Nísia Floresta, São José de Mipibu, Arês e Goianinha estão no mesmo patamar de concentração do emprego formal que Ceará Mirim.

O município de São Gonçalo do Amarante foi o que apresentou maior especialização no setor da indústria têxtil em 2000 (Mapa 4). Havia lá instaladas a Vicunha Têxtil S/A, Atelier Am, Capricornio Textil S/A, A Lorota da Coteminas entre outras.

Mapa 4 – Quociente Locacional do subsetor da Indústria Têxtil por município da Região Metropolitana de Natal (2000)



Fonte: (RAIS/MTE). Elaboração própria.

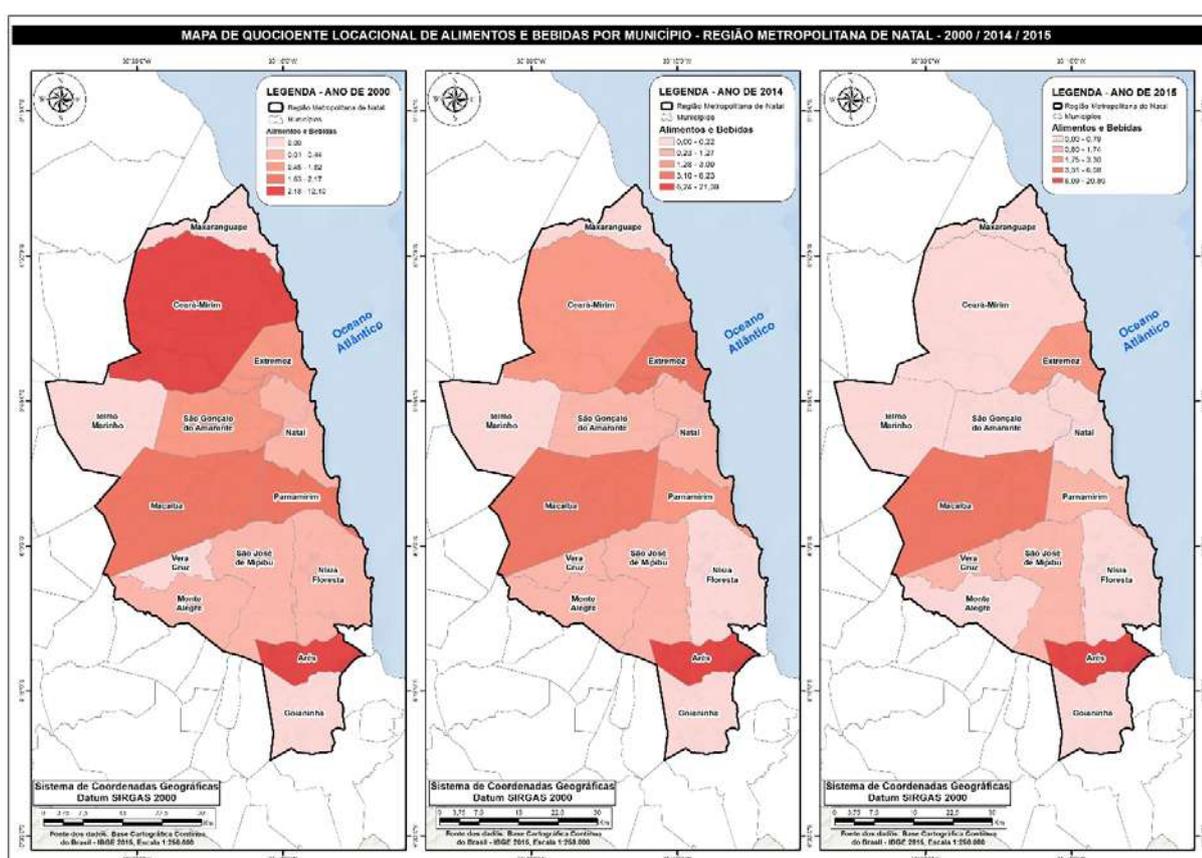
O Os municípios de Macaíba, Parnamirim e São José do Mipibu apresentaram uma relativa expressividade neste setor. No ano de 2015, houve redução de importância desse setor no município de São Gonçalo do Amarante, Parnamirim e São José do Mipibu. Entretanto, houve um pequeno aumento de especialização em Extremoz e Vera Cruz.

Os municípios mais próximos da capital concentram uma forte aglomeração de empregos formais, sendo bastante interessante observar que Parnamirim e Macaíba que estão ao lado da capital e exercem uma grande influência na empregabilidade da população. Nesses municípios há indústrias e grandes empresas. Além dessas duas cidades, São Gonçalo

do Amarante também exerce uma forte influência na quantidade de pessoas empregadas na RMN, e, com a implantação do aeroporto internacional isso beneficia bastante a cidade, potencializando para a valorização dos imóveis, como também, sendo atrativo residir neste município pela proximidade com o aeroporto, facilitando o deslocamento.

Como pode ser visto na Mapa 5, o setor de Alimentos e Bebidas apresentou especialização, segundo o QL de Hoover quanto a empregos formais em apenas em dois municípios da RMN, no ano de 2000: Ceará Mirim e Arês. Em 2014, esse setor estava bastante concentrado no município de Arês. Já em 2015, este setor não apresentou expressividade em nenhum dos municípios estudados.

Mapa 5 – Quociente Locacional do subsetor de Alimentos e Bebidas por município da Região Metropolitana de Natal (2000)



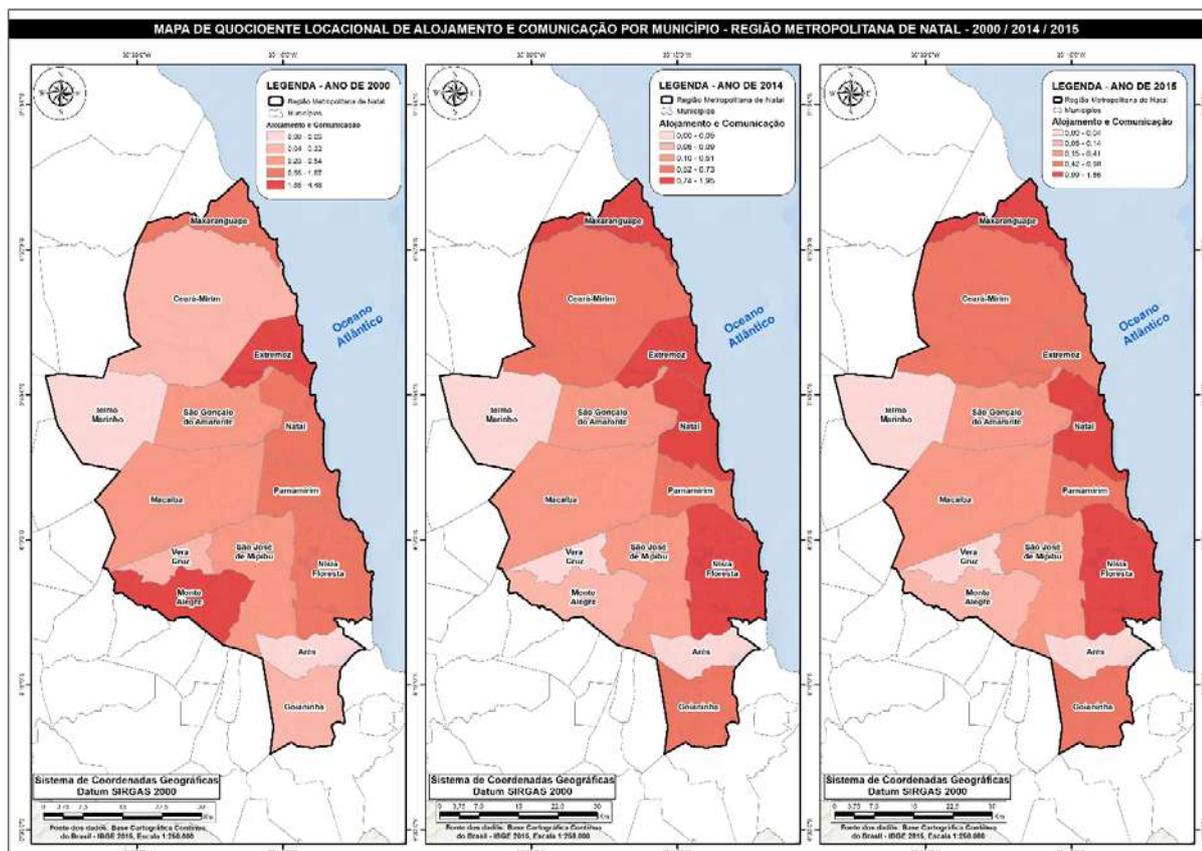
Fonte: (RAIS/MTE). Elaboração própria.

O setor de Alojamento e Comunicação apresentou grande expressividade em alguns municípios da RMN (ver Mapa 5). O município que apresentou um QL expressivo (em 2000) foi Monte Alegre e Extremoz. Destacam-se os municípios de Natal, Parnamirim, Nísia Floresta e Maxaranguape. O turismo é concentrado nesses municípios.

Em 2014, o setor de Alojamento e Comunicação, apresenta expressividade de especialização nos municípios litorâneos da RMN. Por exemplo, Natal, Nísia Floresta, Extremoz e Maxaranguape. E, uma forte concentração no município de Monte Alegre. Já em 2015 este setor na RMN não se altera, o QL continua o mesmo em todos os municípios. Em

2014, período em que a econômica começa a declinar, o setor de Alojamento e Comunicação sofre uma redução nas suas atividades formais. Apenas os municípios de Natal, Nísia Floresta, Extremoz e Maxaranguape apresentaram especialização do emprego formal.

Mapa 6 – Quociente Locacional do subsetor Alojamento e Comunicação por município da Região Metropolitana de Natal (2000).



Fonte: (RAIS/MTE). Elaboração própria.

O setor do Comércio Varejista é bastante significativo na RMN, onde existe uma forte empregabilidade de mão de obra. Os municípios que merecem destaque no grau de especialização do emprego formal em 2000 são Natal, Parnamirim, São José de Mipibu, Macaíba, Nísia Floresta, Ceará–Mirim e Goianinha (ver Mapa 7).

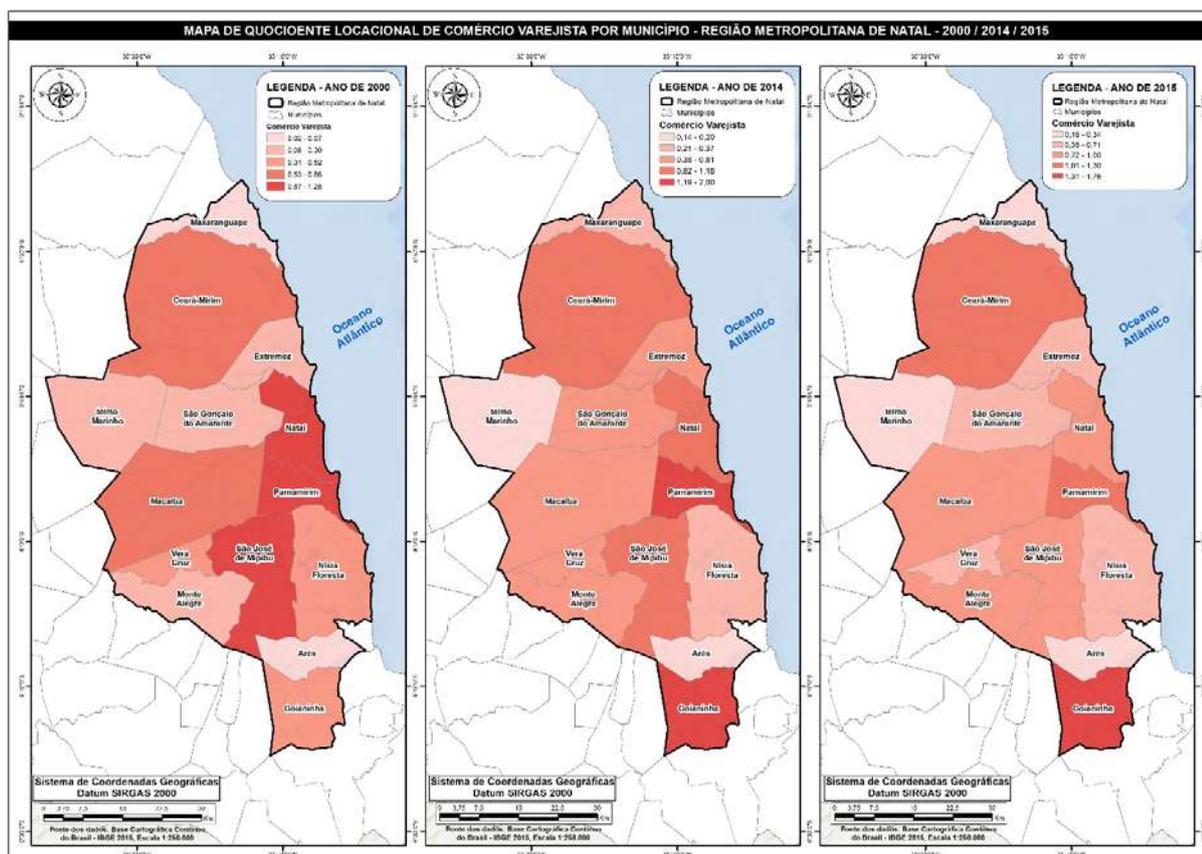
Em 2014, o setor do Comércio Varejista esteve bastante concentrado no município de Goianinha, sendo este município, o que mais apresentou especialização. Os municípios de Natal, Macaíba, Ceará Mirim e São José de Mipibu apresentaram também, expressiva especialização no QL. Outros municípios que se destacaram, mesmo com pouca especialização, mas apresentaram aglomeração foram; Vera Cruz, Monte Alegre, São Gonçalo do Amarante e Extremoz.

Em 2015, o grau de especialização do emprego formal segundo o índice de Hoover no setor do Comércio Varejista só aumenta nos municípios da RMN (Mapa 7). Os municípios de Parnamirim, Goianinha e Ceará–Mirim apresentaram em 2015 um forte grau de especialização neste setor. Outros municípios merecem destaque como; Natal, São José de

Mipibu, Nísia Floresta, Extremoz, São Gonçalo do Amarante, Macaíba, Vera Cruz e Monte Alegre.

Com base no índice do Hoover é possível identificar que os municípios da RMN estão cada vez mais concentrados no setor do Comércio Varejista, mesmo com “a crise de 2015, em que o PIB era de -3,8% e o PIB do setor de serviços era de -2,7%” (DE PAULA; PIRES, 2017), o comércio varejista foi forte nos municípios de Ceará Mirim e Parnamirim e Goianinha.

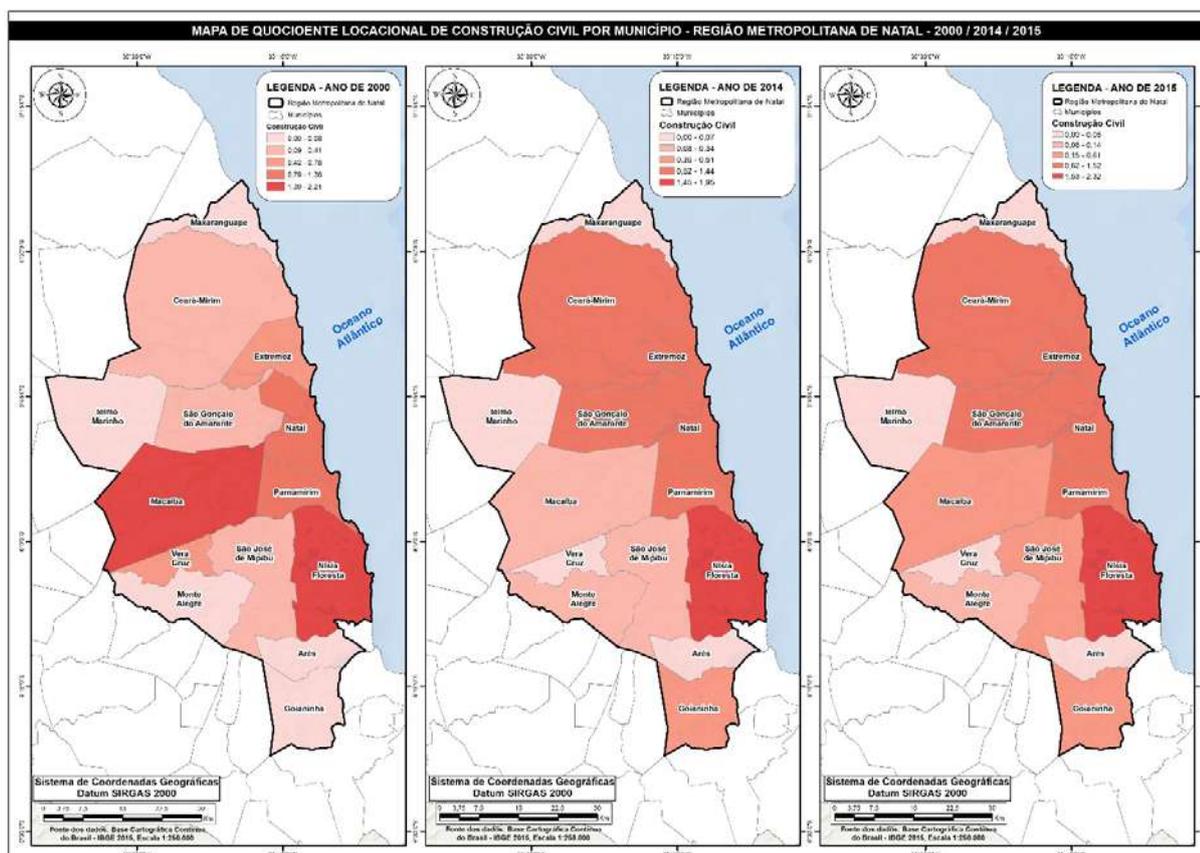
Mapa 7 – Quociente Locacional do subsetor do Comércio Varejista por município da Região Metropolitana de Natal (2000).



Fonte: (RAIS/MTE). Elaboração própria.

O setor da Construção Civil na RMN é bastante importante, pelo turismo, pelo PAC, como também pelas políticas públicas como o PMCMV por exemplo. Este setor é um forte empregador de mão de obra. Em 2000 os municípios que apresentaram um forte grau de especialização foram; Macaíba, Natal, Parnamirim e Nísia Floresta (ver Mapa 8). O turismo e os conjuntos habitacionais foram fortes impulsionadores para que isso sucedesse.

Mapa 8 – Quociente Locacional do subsetor da Construção Civil por município da Região Metropolitana de Natal (2000).



Fonte: (RAIS/MTE). Elaboração própria.

Em 2014, foi o período em que antecede a crise de 2015, com isso o setor da construção civil retrai. O município de Ceará Mirim que era bastante concentrado no emprego formal, o grau de especialização diminui (ver Mapa 8). Neste município foram construídos vários conjuntos habitacionais. Em 2014 o setor que mais apresentou especialização no que se refere ao emprego formal foi Nísia Floresta, isso se deve ao turismo que é bastante forte neste município.

Já em 2015, período de crise, alguns municípios reduziram o Quociente Locacional, ou seja, o grau de especialização do emprego. O município de Nísia Floresta continua com um QL alto e Parnamirim ganha expressividade. Isso se deve aos conjuntos habitacionais, como também, pelo turismo que é um forte impulsionador da economia da RMN.

5 CONCLUSÃO

Portanto, por meio do presente trabalho, foi possível identificar que a Região Metropolitana de Natal nos anos 2000 a 2015 é bastante especializada nos setores da administração pública, agricultura e indústria têxtil, Construção Civil, Alimentos e Bebidas, Comercio Varejista e Alojamento e Comunicação. Vale destacar que o turismo é um grande gerador de renda para a RMN e está inserido nos setores da construção civil, Alojamento e comunicação e Alimentos e bebidas. Como os dados da RAIS não ilustra o setor do turismo,

ele vem embutido nestes setores mencionados. O presente estudo, é bastante relevante, pois não fica apenas na teoria, ilustra por meio de um índice e um mapeamento, o que vem ocorrendo com as regiões. Por meio do Quociente Locacional ou Índice de Hoover que foi possível identificar quais atividades econômicas são fortes e geradoras de empregos.

A administração pública é um forte setor em toda RMN, pois este, emprega maior parte da mão de obra potiguar. A economia das cidades da RMN é movida pelo setor de serviços. A agricultura exerce uma forte influência na economia potiguar, não apenas na RMN, mas em todo estado do Rio Grande do Norte. A indústria têxtil é um ramo que move a economia da RMN principalmente no município de São Gonçalo do Amarante e Macaíba por existirem fábricas de roupas nesses municípios.

As teorias de localização apresentam que as atividades econômicas apresentam como ponto de partida os setores da economia, são estes, que formam as cidades. Pois, a população migra do campo para as cidades em busca de oportunidades de emprego, gerando assim a urbanização e ocupação do espaço urbano. Criando cidades urbanizadas e geradoras de consumidores e produtores.

6 REFERÊNCIAS

BRASIL. Ministério do Trabalho e do Emprego (MTE). Relação Anual de Informações Sociais (RAIS). Brasília – DF; MTE.

CORRÊA; Roberto Lobato. Estudos sobre a rede urbana. Rio de Janeiro, Bertrand Brasil, 2006.

CROCCO, Marco Aurélio; GALINARI, Rangel; SANTOS, Fabiana; LEMOS, Mauro Borges, & Simões, Rodrigo. (2006). Metodologia de identificação de aglomerações produtivas locais. *Nova Economia*, 16(2),211-241.

DIXIT, A. STIGLITZ, J. iMonopolistic Competition and Optimum Product Diversity. *The American Economic Review* Vol. 67, No. 3 (jun., 1977), pp. 297-308

FIGUEIREDO, Ana Tereza Lanna. Uma Abordagem Pós-Keynesiana Para A Teoria Da Localização: Análise Da Moeda Como Um Fator Determinante Na Escolha Locacional Das Empresas. Belo Horizonte, Minas Gerais CEDEPLAR/UFMG, 2009.

FUJITA, M., KRUGMAN, P., & VENABLES, A. J. (2000). *The spatial economy: cities, regions, and international trade*. Cambridge, MA: Massachusetts Institute of Technology.

HOOVER, E. M. The measurement of industrial localization. *Review of Economic and Statistics*, n. XVIII, p.162-171, 1936.

IBGE Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/> Acesso em: 10/12/2016.

LIMA, E. C.; ALVES, S. A. Uma análise espacial do emprego no setor de confecções do Rio Grande do Norte (2004 e 2014). Universidade Estadual de Maringá, Maringá/PR, 2016.

LOPES NETO, Alfredo. O que é Cluster? Revisão Bibliográfica, Workshop em Chihuahua - México e iniciativa pelo Nordeste. Edições Iplance. Fortaleza, 1998.

MOTTA, Diana Meirelles da; AJARA, César. Configuração da Rede Urbana do Brasil. *R. paran. Desenv.*, Curitiba, n. 100, p. 7-25, jan. /Jun. 2001.

OLIVEIRA, Osmar Faustino, MEDEIROS, Pollyanna Neves de; PEREIRA, William E. N. Localização e Concentração Do Emprego Formal Industrial Nos Municípios da Paraíba e do Rio Grande Do Norte 1990 – 2010. III Encontro Pernambucano de Economia - UFPE. Recife, 2014.

REZENDE, Autenir C. Clusterização e Localização da Indústria de Transformação no Brasil entre 1994 e 2009. Encontro Regional de Economia. Fortaleza. 2012.

SILVEIRA NETO, R. Concentração Industrial Regional, Especialização Geográfica e Geografia Econômica: Evidências para o Brasil no Período 1950-2000 Concentração Industrial Regional, Especialização Geográfica e Geografia Econômica: Evidências para o Brasil no Período 1950-2000. *Revista Econômica do Nordeste*, Fortaleza, v. 36, nº 2, abr-jun. 2005.

VON THÜNEN, J.H. 1826. *The Isolated State*. Oxford: Pergamon Press, 1966.

TAVARES, M.C.; SERRA, J. (1971/1976) “Além da estagnação”. In: TAVARES, M.C.. Da substituição de importações ao capitalismo financeiro: ensaios sobre economia brasileira. 5 ed. Rio de Janeiro: Zahar, pp.155-207

TROVÃO, C. J. B.M.; ARAÚJO, J.B. Desigualdades Brasileiras nos Anos 2000 : Uma Abordagem Multidimensional. Geosul, Florianópolis, v. 34, n. 70, p. 56-86, jan./abr. 2019.

ARAÚJO, T.S.K; A. A política de salário mínimo no Brasil e os impactos da sua valorização no período recente sobre a distribuição de renda e o crescimento. Rio de Janeiro, Universidade Federal do Rio de Janeiro 2017.

MEDEIROS, Carlos A. Inserção externa, crescimento e padrões de consumo na economia brasileira. Brasília: IPEA, 2015.

CARVALHO, Laura. Valsa Brasileira: do boom ao caos econômico. São Paulo: Todavia, 1ª edição, 2018

HOFFMANN, Rodolfo & DUARTE, João Carlos. A distribuição da renda no Brasil. Revista de Administração de Empresas, v. 12, n. 2, p. 46-66, jun. 1972.

FISHLOW, Albert . Brazilian size distribution of income. American Economic Review, v.62, n. 2, p. 391-402, maio 1972.

BACHA, Edmar Lisboa. Os Mitos de uma década: ensaios de economia brasileira. 2 ed. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1978.

Simonsen, Mario Henrique. A Nova economia brasileira [por] Mario Henrique Simonsen [e] Roberto de Oliveira Campos. Rio de Janeiro, J. Olympio, 1974

LANGONI, Carlos Geraldo. Distribuição da renda e desenvolvimento econômico do Brasil. Rio de Janeiro, Editora Expressão e Cultura, 1973.

HOFFMANN. Desigualdade e pobreza no Brasil no período 1979-90. Revista Brasileira de Economia, v. 49, n. 2, p. 277-294, abr./jun. 1995.

HOFFMANN, Rodolfo. Desigualdade e pobreza no Brasil no período 1979-97 e a influência da inflação e do salário mínimo. Campinas, Economia e Sociedade, n. 11, p. 199-221, Dez. 1998.

SOARES, S. S. D. Distribuição de renda no Brasil de 1976 a 2004 com ênfase no período entre 2001 e 2004. TD 1166. Brasília: IPEA, 2006.

PAULA R. Z. A. de; HOLANDA, F. M. de. Padrão de Acumulação e dinâmica da economia maranhense na década dos 200. Revista de História Econômica & Economia Regional Aplicada - Vol. 6 No10, 2011

BARROS, R. P. de; CARVALHO, M. de; FRANCO, S.; MENDONÇA, R. A importância da queda recente da desigualdade na redução da pobreza. TD 1256. Ipea, Rio de Janeiro, 2007.

BARROS, R. P. de; CARVALHO, M. de; FRANCO, S.; MENDONÇA, R. Determinantes da queda na desigualdade de renda no Brasil. TD 1460. Ipea, Rio de Janeiro, 2010.

HOFFMANN, R. Distribuição de renda e crescimento econômico, Estudos Avançados 15(41), Rio de Janeiro, 2001.

ARAÚJO, J.A; MORAIS, G.A.S; Desigualdade de renda e sua decomposição no Nordeste brasileiro. Revista Economia do Nordeste, Fortaleza, v.46, n.1, p.41-56, 2005.

ARAÚJO, J.A; MORAIS, G.A.S. Desigualdade de renda e sua composição no Brasil e nas regiões brasileiras. Revista Economia do Nordeste, Fortaleza, v.45, n.4, p.35-49, 2014.

SILVA, R.T.C. Desenvolvimento regional e mercado de trabalho formal: uma análise para o Maranhão e suas regiões geográficas no período de 2000 a 2016., São Luís, 2019.

OSADA, R.P. Salário Mínimo versus desigualdade de renda no Brasil., Campinas, 2008.

MEDEIROS, M. Medidas de desigualdade e pobreza. Fundação Universidade de Brasília, Brasília, 2012.

ARTIGO 4

FUNDEB: Cenário da Educação Brasileira e Maranhense diante do Epílogo do Programa e suas Propostas de Renovação 1

AUTORES:

Nara dos Santos Webá - Acadêmica do sétimo período de Ciências Econômicas da Universidade Federal do Maranhão - UFMA e Presidente da Empresa Júnior de Economia - EJECON/UFMA.

Gianna Beatriz Cantanhede Rocha de Lima - Economista pela Universidade Federal do Maranhão - UFMA e Supervisora de Acompanhamento da Despesa Orçamentária na Secretaria de Planejamento e Orçamento do Maranhão - SEPLAN-MA.

João Carlos Souza Marques - Economista e Mestrando em Desenvolvimento Socioeconômico pela UFMA, Superintendente de Assuntos Fiscais na SEPLAN-MA, Pesquisador do Grupo de Estudos e Pesquisas em Macroeconomia - GRAMMA/UFMA e de Economia Regional Aplicada - ERA/UFMA e Conselheiro Vice-Presidente Regional de Economia - CORECON-MA.

Marcelo de Sousa Santos - Economista e Mestre em Desenvolvimento Socioeconômico e Assessor Especial do Gabinete do Subsecretário - SEPLAN-MA

RESUMO

O presente artigo tem por objetivo apresentar a metodologia atual de cálculo dos recursos do Fundo de Manutenção da Educação Básica no Brasil, o FUNDEB, bem como avaliar suas falhas inerentes, objetivando discutir a viabilidade de sua renovação, e sugerir mecanismos de aprimoramento. A urgência desta discussão se dá pelo seu prazo de vigência cada vez mais próximo. Através da análise de Relatórios Orçamentários, Sinopses da Educação Básica e legislação acerca da tributação, constata-se a extrema necessidade da natureza contábil e redistributiva do Programa, principalmente para manter matrículas da esfera municipal. Estima-se que, em uma realidade sem a redistribuição do Fundo, em coeteris paribus com as variáveis de 2018, 14 municípios do Estado do Maranhão teriam como Valor Aluno Anual médio a cifra R\$ 467,00, enquanto o mínimo nacional estava fixado em R\$ 3.300,00. Desse modo, o estudo aponta seja por questões financeiras como por aperfeiçoamento metodológico a necessidade de renovação do FUNDEB.

Palavras-chave: FUNDEB; Educação; Finanças Públicas; Brasil; Maranhão.

ABSTRACT

This paper aims to show the actual method to calculate the Brazilian Maintenance Fund for Basic Education resources, known by FUNDEB, as well to evaluate its inherent issues, aiming to discuss its renewing viability and suggest improvements. The haste of this subject is due to its increasingly close term. Through analysis of Budget Reports, Synopses of Basic Education and taxes legislation, is found that there is an extreme need for the Program's accounting and redistributive nature, mainly to maintain enrollments at the municipal level. Is estimated that, in a reality without Fund redistribution and at coeteris paribus with 2018 variables, 14 State of Maranhão's counties would have for Average Student expenditure the value of R\$ 467,00, while the national minimum is fixed in R\$ 3.300,00. Thus, the study points out, for financial reasons as well as for methodological improvement, the need for renovation of FUNDEB.

Keywords: FUNDEB; Education; Public Finance; Brazil; Maranhão

1. INTRODUÇÃO

Por meio do Art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), a Emenda Constitucional nº 53/2006, criou-se o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), para vigorar até o décimo quarto ano a partir da sua promulgação, de 2007 a 2020, em substituição ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), e tem como objetivo a manutenção e o desenvolvimento da educação básica brasileira em todas as esferas: municipal, estadual e federal.

Ressalta-se que antes mesmo da criação do Fundo, o país destinava uma percentagem de suas receitas para a Manutenção e Desenvolvimento da Educação – MDE, investimento este previsto a partir das Emendas Constitucionais nº 14/1996, 53/2006 e 59/2009 da Constituição Federal (CF). Cabe mencionar também que o Brasil é um dos poucos países em que o orçamento destinado à educação é uma cláusula constitucional, conforme os Art. 205 a 214.

A Lei vigente, com base no Art. 212 da CF, assegura que tanto o Estado, como o Distrito Federal e os Municípios deverão destinar, no mínimo, 25% da sua receita originada de impostos à manutenção e desenvolvimento da educação. Segundo o texto constitucional:

Art. 211. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino. § 1º A União organizará o sistema federal de ensino e o dos Territórios, financiará as instituições de ensino públicas federais e exercerá, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios;

§ 2º Os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil.

§ 3º Os Estados e o Distrito Federal atuarão prioritariamente no ensino fundamental e médio.

Art. 212. A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.

A destinação de uma parte do orçamento à educação é prevista pela Constituição de 1988. No entanto, a natureza contábil e redistributiva dos recursos compete ao Fundo. Segundo a Lei nº 11.494 de 2007, os recursos serão divididos entre o Governo Estadual em questão e seus Municípios. Essa distribuição financeira é baseada no número de alunos (matrículas) das diversas modalidades da educação básica presencial, tal como descrito no Art. 8 da referida Lei:

Art. 8. A distribuição de recursos que compõem os Fundos, no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, dar-se-á, entre o governo estadual e os de seus Municípios, na proporção do número de alunos matriculados nas respectivas redes de educação básica pública presencial, na forma do Anexo desta Lei.

Além dos recursos oriundos de receitas Estaduais e Municipais, há ainda a possibilidade de complementação por parte da União ao Fundo que, de acordo com a Lei, deve ser de

no mínimo 10% do total dos recursos. No entanto, isso só ocorre quando, no Distrito Federal e/ou nos Estados, o Valor por Aluno Anual (VAA)¹ não alcança o mínimo definido nacionalmente. O mínimo, por sua vez, é expresso pela razão entre a estimativa de receitas do FUNDEB e o número de matrículas presenciais. Ou seja, ele depende, prioritariamente, do orçamento dos Estados. Em 2018, por exemplo, o VAA mínimo² foi de R\$ 3.048,73 e os Estados que não o alcançaram e, conseqüentemente, receberam complementação foram: Alagoas, Amazonas, Bahia, Ceará, Maranhão, Pará, Paraíba, Pernambuco e Piauí.

No contexto atual, acerca do vencimento do prazo e da continuidade – ou não – do FUNDEB, é necessária análise, não somente do âmbito social e educacional, mas das esferas econômica e orçamentária. Ou melhor, na correlação entre todas essas variáveis. Por conta do encerramento do prazo, a necessidade de continuar e aprimorar as competências do Fundo se tornam mais aparentes.

Um dos principais problemas detectados é a insuficiência dos Municípios em sustentar o padrão de investimento, pois sem a função redistributiva do Fundo, os recursos municipais não seriam suficientes para manter o mesmo nível de matrículas por um problema interno e ainda maior: a questão tributária na esfera municipal, que é precária e, na maioria dos casos, inadimplente. Em outro cenário, considerando que o Fundo seja renovado por mais um período, ainda assim haveria problemas em sua metodologia a serem alterados. Neste último caso, a discussão seria o impacto do Fundo na qualidade do sistema educacional, ou seja, a efetividade e o retorno qualitativo das injeções de investimento quantitativo.

A pergunta a ser feita é se a qualidade da educação brasileira obteve retornos consideráveis durante esses 14 anos de vigência do Fundo. Ou ainda, mantendo-se as funções do FUNDEB constantes, os próximos 14 anos deveriam ser como os primeiros, ou é necessário que haja alterações no programa?

2. OS PROBLEMAS DA METODOLOGIA VIGENTE DO FUNDO

Em 2007, quando o FUNDEF foi substituído pelo FUNDEB, a metodologia utilizada por esse novo programa foi criticada em vários aspectos, em especial por aqueles que apontavam não haver diferenças significativas entre os dois programas de financiamento.

[...] traz poucos recursos novos para o sistema educacional como um todo, uma vez que apenas redistribui 20% de grande parte dos recursos que já são constitucionalmente vinculados à educação, entre o governo estadual e as prefeituras com base no número de matrículas na educação básica, o que significa que uns governos ganharão mas outros perderão na mesma proporção, sobretudo quando não houver

1 Valor Aluno Anual é o valor anual investido por aluno.

2 É definido segundo a razão entre a média de arrecadação de todos os Fundos estaduais e o número de matrículas. É a base nacional, os Estados que não alcançam o Valor, devem receber complementação da União.

complementação federal, que será o único recurso novo para o sistema educacional como um todo, que não é tão significativo assim (DAVIES, p 762, 2006).

Tabela 1. Percentagem de Receitas Tributárias Municipais e Estaduais¹ destinadas ao FUNDEB

Receita	2007	2008	2009	2010 a 2020
FPE	16,66%	18,33%	20%	20%
FPM	16,66%	18,33%	20%	20%
ICMS	16,66%	18,33%	20%	20%
IPI-exp	16,66%	18,33%	20%	20%
Desoneração Exportações	16,66%	18,33%	20%	20%
ITCMD	6,66%	13,33%	20%	20%
IPVA	6,66%	13,33%	20%	20%
ITR - Cota Municipal 6	,66%	13,33%	20%	20%
Complementação da União	R\$ 2 bi	R\$ 3,2 bi	R\$ 5,1 bi	10% da contribuição de UFs e Municípios

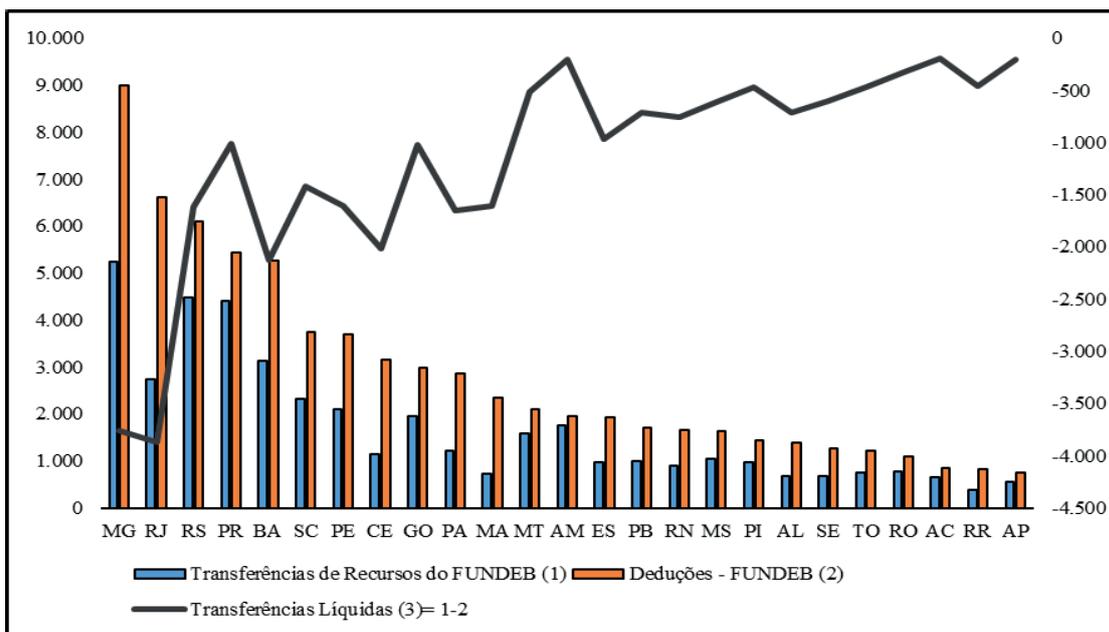
Fonte: Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação/MEC

¹ FPE: Fundo de Participação dos Estados; FPM: Fundo de Participação dos Municípios; ICMS: Imposto sobre Circulação de Mercadorias e prestação de Serviços; IPI-exp: Imposto Sobre Produtos Industrializados; ITCMD: Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doação; IPVA: Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores; ITR: Imposto sobre a propriedade Territorial Rural.

A priori, cada Fundo Estadual é composto de recursos internos arrecadados de impostos municipais e estaduais, conforme Tabela 1. Pelo que se pode observar, a destinação de tributos municipais para o Fundo é de origem do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), da quota-parte do Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) e da cota municipal do Imposto sobre a propriedade Territorial Rural (ITR), que não são arrecadados pelos municípios.

Desse modo, é nítida a inexpressividade da arrecadação tributária municipal na composição do FUNDEB, uma vez que os impostos incidentes na composição do Fundo são, na verdade, transferências intergovernamentais e aqueles tributos de origem municipal, como Imposto Sobre Serviços (ISS), Impostos de Transmissão de Bens Imóveis (ITBI) e Imposto Sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU), não incidem sobre o Fundo. Por conta da inexpressiva contribuição dos municípios para o Fundo, a maior parte dos recursos parte dos Estados, que possuem uma receita de impostos mais consolidada quando comparada com a municipal. Diante disso, o que se percebe em cada Fundo Estadual, sem exceção, é um resultado negativo das contas do FUNDEB, ou seja, as Unidades Federativas contribuem mais com o Fundo do que recebem do mesmo. Nesse aspecto, o fluxo dos Estados é deficitário, enquanto a realidade do fluxo municipal é superavitária, como pode-se constatar ao analisar os Gráfico 1 e Gráfico 2.

Gráfico 1. Transferências, Deduções (à esq.) e Fluxo Líquido (à dir.) do FUNDEB nos Estados³ do Brasil, 2018 – em Milhões



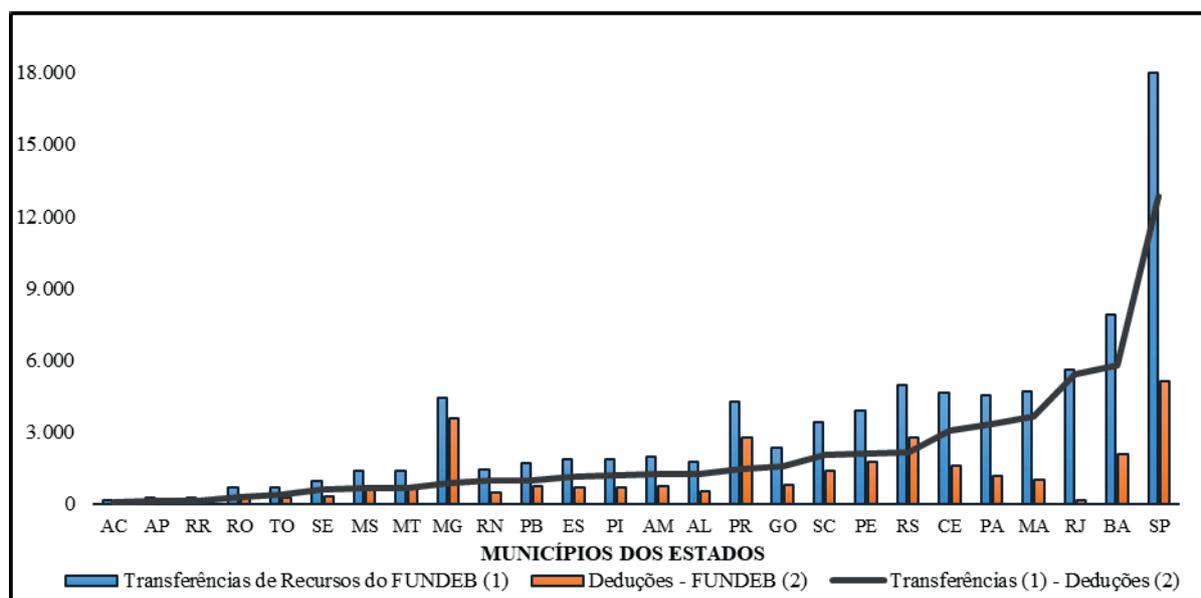
Fonte: SICONFI/STN.

Uma das explicações encontradas para a perda bilionária anual no fluxo dos Governos Estaduais é o fato de que estes financiam, indiretamente, a maior parte das matrículas de responsabilidade municipal além da estadual. Isso acontece porque ainda que a obrigação constitucional seja o mínimo de 20% da receita de impostos dos estados e municípios, somente as Unidades Federativas têm cumprido com sua parte. Como consequência, os estados deduzem a parcela obrigatória de suas receitas para compor o Fundo, as municipalidades falham com relação a esse mínimo e enviam uma parcela menor. No momento da redistribuição de recursos, que é realizada segundo o número de matrículas, os Governos Estaduais perdem os recursos que enviaram pois financiam as matrículas que deveriam ser de responsabilidade municipal, a saber o ensino fundamental e infantil, de acordo com o § 2º do artigo 211 da CF.

Em outras palavras, os estados perdem por cumprir com sua parte do acordo enquanto os municípios não. A realidade em todo o território nacional é que a contribuição dos Estados compõe, no mínimo, 65% de seus Fundos, enquanto os municípios cobrem o restante. Desse modo, por não contribuírem com o mínimo necessário, os municípios deixam com os estados a responsabilidade de cobrir a maior parte das matrículas, não somente de cunho estadual, mas indiretamente municipal.

3 Os dados coletados através do SICONFI (Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro) omitem (ou não registram) os dados das transferências de recursos do FUNDEB do Estado de São Paulo.

Gráfico 2. Transferências e Deduções do FUNDEB nos Municípios do Brasil, em Milhões – 2018



Fonte: SICONFI

Analisando o Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO) do Estado do Maranhão de 2018, pode-se observar, em valores reais, a movimentação financeira do FUNDEB, das transferências e das deduções do Estado.

Tabela 2. Maranhão: Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO) – (2018)

RECEITAS DO FUNDEB	RECEITAS REALIZADAS
RECEITAS DESTINADAS AO FUNDEB	2.333.222.882,09
Receita Resultante do ICMS Destinada ao FUNDEB (20%) 9	94.755.227,65
Receita Resultante do ITCD Destinada ao FUNDEB (20%) 3	.406.156,28
Receita Resultante do IPVA Destinada ao FUNDEB (20%) 3	8.679.190,48
Cota-Parte FPE Destinada ao FUNDEB (20%) 1	.281.936.856,21
ICMS - Desoneração Destinada ao FUNDEB (20%) 4	.809.762,00
Cota-Parte IPI Exportação Destinada ao FUNDEB (20%) 9	.635.689,47
RECEITAS RECEBIDAS DO FUNDEB	1.384.424.206,36
Transferências de Recursos do FUNDEB 7	35.067.292,87
Complementação da União ao FUNDEB 6	47.151.832,28
Receita de Aplicação Financeira dos Recursos do FUNDEB 2	.205.081,21
RESULTADO⁴ LÍQUIDO DAS TRASNFERÊNCIAS DO FUNDEB	-1.598.155.589,22

Fonte: RREO (SEPLAN – MA)

No Estado do Maranhão, em 2018, o Governo do Estado contribuiu com o Fundo mais do que recebeu do mesmo. Em valores exatos, o Estado destinou R\$ 1.598.155.589,22 a mais do que recebeu de Transferências de Recursos. Considerando esse cenário, mantendo as receitas constantes e supondo a não renovação do Fundo, a porcentagem da receita resultante de impostos que antes era destinada ao FUNDEB para ser redistribuída entre os Municípios, permaneceria no Estado para suprimento das matrículas de responsabilidade

estadual. Desse modo, o fluxo financeiro estadual se tornaria positivo.

Neste cenário de vencimento do Fundo, os governos estaduais não seriam prejudicados, pelo contrário, uma vez que possuem vantagem relativa, simplesmente de não perder mais recursos, pois tudo que é arrecadado neste novo cenário, relativamente aos tributos que compõem o Fundo, não seria redistribuído entre os Municípios. No entanto, o impacto financeiro seria refletido nas prefeituras municipais.

Em valores reais, no ano de 2018, segundo dados do Tesouro Nacional, as 217 municipalidades do Maranhão destinaram R\$ 1.004.283.638,46 de sua Receita de Impostos para o Fundo. Nesse mesmo ano, o valor recebido pelos Municípios por transferências do Fundo foi de R\$ 4.881.656.765,47. Desse modo, essa diferença demonstra que eles se beneficiaram com R\$ 3.877.373.127,01 de transferências a mais do que suas deduções de receita. O que demonstra o nível de dependência dos Municípios por recursos estaduais.

Neste cenário, no qual o Fundo não é renovado após seu prazo de vigência, deve-se analisar especificamente o ponto de vista das prefeituras municipais. A realidade financeira dos Municípios e o reflexo disso nas esferas sociais e educacionais, trariam impactos para o curto e, ainda mais, a longo prazo. Algumas cidades – a maioria delas – não teriam mais condições de financiar seus estudantes, como aponta a pesquisa realizada pelo Ministério da Educação conforme Tabela 3.

[...] se os municípios tivessem um mesmo padrão de arrecadação de recursos, de tal maneira que se pudesse constatar alguma ‘homogeneidade’ distributiva, seria fácil discutir e entender o processo radical de ‘descentralização’ das responsabilidades de atendimento das políticas sociais, porém o quadro brasileiro está longe dessa situação de equilíbrio financeiro entre as diferentes esferas públicas, e entre cada uma delas. Assim, do ponto de vista de arrecadação de tributos, cerca de 70% dos municípios dependem, exclusivamente do Fundo de Participação dos municípios – o FPM – para as suas despesas regulares, ou seja, para sua ‘sobrevivência’, e isso traduz que a maioria dos municípios brasileiros não tem autonomia financeira, nem condições de adquiri-la, a menos que adotemos uma reforma tributária radical. Não somos o 2º pior país, em termos de redistribuição de renda, impunemente. (ARELARO, 2005, p. 1044)

Segundo dados divulgados pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), entre as 20 cidades onde a participação do FUNDEB no VAA é maior, 15 são do Maranhão. Também é importante destacar que todos os 20 municípios são das regiões Norte e Nordeste, conforme a Tabela 3.

Tabela 3. Percentagem de Participação do FUNDEB no VAA dos Municípios, em 2017

	Cidade	Percentagem de Participação
1)	Buriti – MA	94,4%
2)	Cantá – RR	90,9%
3)	Normandia – RR	89,8%
4)	Turiaçu – MA	89,7%
5)	Pinheiro - MA	89,6%
6)	Marechal Thaumaturgo - AC	89,5%
7)	Pedro do Rosário - MA	89,4%
8)	Bonfim - RR	89,3%
9)	Bacuri - MA	89,3%
10)	Olho d'Água das Cunhãs - MA	89,3%
11)	Barra do Corda - MA	89,1%
12)	Coroatá - MA	89,1%
13)	Coelho Neto - MA	88,9%
14)	Vitória do Jari - AP	88,8%
15)	Pio XII - MA	88,8%
16)	Cururupu - MA	88,8%
17)	Paulino Neves - MA	88,7%
18)	Santa Luzia - MA	88,7%
19)	Mata Roma - MA	88,7%
20)	Penalva - MA	88,7%

Fonte: FNDE/MEC, INEP/MEC e Estudo Técnico nº 24/2017 da Conof/CD, Todos Pela Educação

Em 2018, o VAA girava em torno de R\$ 3.300,00 a R\$ 4.000,00 para os Municípios do Maranhão, considerando a Complementação da União. Simulando o impacto financeiro sem o Fundo, tomando como exemplo o caso de Buriti, o primeiro da lista de maior dependência e mantendo seu número de matrículas constante, com cerca de 10.400 matrículas em 2018 e sua parcela tributária destinada a educação em R\$ 3.623.885,75, cada aluno seria financiado com apenas R\$ 348,52 anuais. Fazendo o processo contrário e mantendo constante o VAA de cerca de R\$ 3.300,00 anuais por aluno, o mesmo município só seria capaz de financiar em torno de 1.100 matrículas. Ou seja, caso não haja outra fonte de financiamento, 9.232 alunos, em média, estariam fora da escola, ou não teriam condições de estudar.

Os outros 13 municípios⁴ seguem o mesmo padrão: insustentabilidade de manter as matrículas sem o caráter redistributivo do Fundo, como mostra a Tabela 4, considerando o ano de 2018 já consolidado.

A média do Valor Médio por Aluno Anual desses 14 municípios no cenário de não renovação do FUNDEB é de, aproximadamente, R\$ 467,00 anuais. Mensalmente, R\$ 37,23 por aluno, o que por dia resultaria em torno de R\$ 1,25. Este último corresponde ao valor médio diário da merenda escolar atualmente. Em suma, sem o caráter redistributivo do FUNDEB, estima-se que os Municípios não conseguiriam sustentar nem mesmo as merendas

4 O Município de Mata Roma não apresentou receitas e deduções declaradas no ano de 2018, desse modo, o cálculo não pode ser realizado.

escolares por aluno.

Município ¹	Com o FUNDEB		Sem o FUNDEB	
	Número de Matrículas	Valor Médio por Aluno Anual	Número de Matrículas com o VAA anterior constante ²	Valor Médio por Aluno Anual
Buriti	10.398	3.346,16	1.098	348,52
Turiação	10.096	3.970,13	1.170	382,55
Pinheiro	16.462	3.824,21	2.101	421,27
Pedro Do Rosário	9.141	3.466,79	1.027	370,74
Bacuri	4.369	3.693,54	802	605,82
Olho D'água Das Cunhãs	5.809	4.389,42	993	563,95
Barra Do Corda	18.134	3.808,75	2.493	453,70
Coroatá	13.323	3.595,03	1.763	436,71
Coelho Neto	12.767	3.380,22	1.715	443,21
Pio XII	7.197	3.403,73	913	418,57
Cururupu	6.363	3.631,50	1.165	604,19
Paulino Neves	5.878	2.335,20	501	281,13
Santa Luzia	16.442	3.790,68	1.976	396,59
Penalva	8.572	3.978,98	1.372	528,34

Fonte: SICONFI/STN; INEP/MEC

¹ O Município de Mata Roma não apresentou receitas e deduções declaradas no ano de 2018, e o cálculo não pode ser realizado.

² VAA médio em 2018, fixado em R\$ 3.300,00.

Além do cenário problemático de alta dependência dos municípios pelos recursos oriundos do FUNDEB, ainda mais urgente em razão do vencimento do Fundo. Há ainda um outro ponto crítico que deve ser analisado: o investimento realizado através do Fundo, nos últimos 14 anos, possui retorno em termos de variáveis qualitativas?

3. O IMPACTO DO INVESTIMENTO NA QUALIDADE DO ENSINO

No mesmo ano em que o FUNDEB entrou em vigência substituindo o FUNDEF, foi criado o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), indicador que engloba dois conceitos essenciais para análise da qualidade da educação: o fluxo escolar e os desempenhos nas avaliações. O IDEB é calculado por meio do Censo Escolar (nº de matrículas), das avaliações do Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB) e da Prova Brasil. Este indicador tem sua medida de variação entre 0 (zero) e 10 (dez) e sua periodicidade é de dois anos.

De acordo com dados oficiais do IDEB, divulgados pelo INEP, em 2007, a nota média era de 4,2 para o Fundamental Inicial, 3,8 para o Fundamental Final, 3,5 para o Nível Médio, segundo dados da Tabela 5.

Tabela 5. Brasil: Metas Fixadas e o IDEB Observado – 2007 a 2017

Nível Escolar	IDEB OBSERVADO							METAS							
	2005	2007	2009	2011	2013	2015	2017	2007	2009	2011	2013	2015	2017	2019	2021
Anos Iniciais do Ensino Fundamental	3,8	4,2	4,6	5,0	5,2	5,5	5,8	3,9	4,2	4,6	4,9	5,2	5,5	5,7	6,0
Anos Finais do Ensino Fundamental	3,5	3,8	4,0	4,1	4,2	4,5	4,7	3,5	3,7	3,9	4,4	4,7	5,0	5,2	5,5
Ensino Médio	3,4	3,5	3,6	3,7	3,7	3,7	3,8	3,4	3,5	3,7	3,9	4,3	4,7	5,0	5,2

Fonte: INEP

Os resultados divulgados em 2017, dez anos de vigência do Fundo, mostraram certo avanço: as notas médias aumentaram para 5,8; 4,7 e 3,8, respectivamente. A meta para o ano de 2021 é de 6,0 para os anos iniciais do Ensino Fundamental, nível educacional correspondente a média dos países da OCDE (Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico). Comparando as metas fixadas com o Índice obtido, é visível que os anos iniciais do Ensino Fundamental alcançaram a maioria das metas, conforme mostra na Tabela 5.

No entanto, também se observa que os Anos Finais do Fundamental e o Ensino Médio não alcançaram as metas desde 2013. O padrão se repete com os dados do Maranhão – conforme Tabela 6. O Estado cumpriu todas as metas de 2007 a 2017 a nível do Ensino Fundamental Inicial, no entanto, os Anos Finais do Fundamental e o Ensino Médio não alcançaram o mesmo resultado.

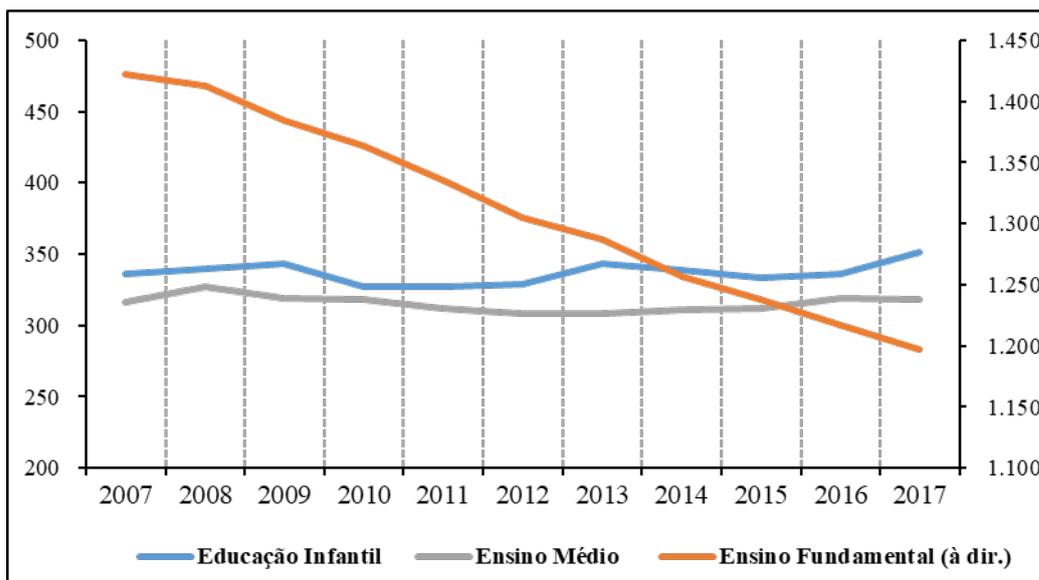
Tabela 6. Maranhão: Metas Fixadas e o IDEB Observado – 2007 a 2017

Nível Escolar	IDEB OBSERVADO							METAS							
	2005	2007	2009	2011	2013	2015	2017	2007	2009	2011	2013	2015	2017	2019	2021
Anos Iniciais do Ensino Fundamental	2,9	3,7	3,9	4,1	4,1	4,6	4,8	2,9	3,3	3,7	4,0	4,2	4,5	4,8	5,2
Anos Finais do Ensino Fundamental	3,0	3,3	3,6	3,6	3,6	3,8	3,9	3,0	3,2	3,5	3,9	4,2	4,5	4,8	5,0
Ensino Médio	2,7	3,0	3,2	3,1	3,0	3,3	3,5	2,8	2,9	3,0	3,3	3,6	4,1	4,3	4,6

Fonte: INEP

Levando em consideração somente o número de matrículas, durante o mesmo período de 2007 a 2017, o Estado do Maranhão demonstrou queda no nível de Ensino Fundamental, enquanto o Ensino Médio oscila com períodos ascendentes e outros em decréscimos. Uma vez que o Índice leva em consideração o número de matrículas, isso pode justificar os resultados obtidos ao longo desse período. Com relação a educação infantil houve um aumento relativo e absoluto durante o mesmo período.

Gráfico 3. Número de Matrículas no Maranhão por Nível Escolar, 2007 a 2017, em Mil – Ensino Fundamental (à dir.) e Infantil e Médio (à esq.)



Fonte: INEP/MEC

A queda no número de matrículas reflete nos resultados do Índice, mas não faz jus ao investimento empregado, e esta é a discussão levantada. O investimento em educação não é, em si próprio, o questionamento, o que se leva em consideração é a eficiência deste, se sua aplicação está sendo feita de maneira eficaz e estratégica. Diante disso, uma das propostas, quando se trata das sugestões de mudanças no Fundo, não se restringe apenas a parte orçamentária e financeira, mas envolve questões relacionadas a auditoria e fiscalização dos recursos em todos os processos realizados, bem como a aplicação estratégica. Em suma, o tema digno de destaque nas propostas de alteração do programa é a maior eficiência na sua aplicação, independentemente das alterações sugeridas no que tange o orçamento.

Também é importante destacar que alguns autores apontam vulnerabilidades na metodologia do índice desde o período em que o mesmo começou a vigorar. PAZ (2011) e FERNANDES (2007) previam um grande risco do ranking e competição de notas pelo IDEB, argumentando que “se uma escola tiver obtido baixo desempenho nas avaliações externas, basta aprovar mais alunos para que o IDEB não caia ou deixe de avançar. [...] teríamos diversas escolas com altos índices, e alunos com péssimo nível de aprendizagem.” (PAZ, F. p. 75, 2011). Ou seja, segundo os autores, medir a qualidade da educação através de um ranking de notas não seria uma metodologia eficiente, nem tampouco confiável pois os resultados das notas poderiam apontar um diagnóstico tendencioso.

É necessário citar esse contraponto para demonstrar que a mensuração de variáveis qualitativas é um grande desafio, tornando-se ainda maior quando se trata de algo subjetivo como é o segmento educacional. No entanto, a metodologia do Índice foi utilizada neste estudo pois o mesmo é o único de abrangência nacional, que leva em consideração dados municipais, além da divisão entre escolas públicas estaduais, municipais, federais e particulares, em contraponto ao Programa Internacional de Avaliação de Estudantes (PISA), por exemplo.

4. DIFERENÇA ENTRE METODOLOGIAS: VALOR ALUNO ANUAL E CUSTO ALUNO-QUALIDADE

Atrelada à questão qualidade de ensino, outra problemática discutida acerca do Fundo está na comparação entre as metodologias de investimento por aluno. Na metodologia vigente o Valor Aluno Anual (VAA) leva em consideração o que foi arrecadado e redistribuído a partir do total de receitas tributárias arrecadas, e o Custo Aluno-Qualidade inicial (CAQi), uma nova metodologia que deveria ser implantada desde 2016, por meio da Lei nº 13.005/2014, a qual leva em consideração primordial o fator qualidade, calculado todos os custos envolvendo infraestrutura, profissionais da educação e outros fatores.

Aprovado como Lei nº 13.005/2014, o Plano Nacional de Educação (PNE) determinou diretrizes, metas e estratégias para aprimoramento da política educacional no decênio de 2014 a 2024. Ao todo foram traçadas 20 metas e cada uma delas com suas respectivas estratégias de realização. A Meta 20 trata especificamente de investimento público em educação. O objetivo fixado é investir pelo menos 7% do PIB em educação até 2019 e 10% até o final do decênio (2024).

Das estratégias a serem executadas para atingir a meta, a 6ª busca implementar o Custo Aluno-Qualidade inicial – CAQi, metodologia que altera o cálculo de financiamento colocando como base os insumos necessários ao processo de ensino-aprendizagem, incluindo formação profissional, administração, supervisão, construção, manutenção, equipamentos e mão de obra nas escolas típicas para o Sistema de Ensino Regular. (ARAÚJO et al. 2016)

Tabela 7. Comparação do Investimento em Educação por Aluno, Nível Escolar e Metodologia – VAA e CAQi

Etapa/Modalidade	VAA por nível escolar, em R\$	CAQi por nível escolar, em R\$
Creche (tempo integral)	3.349,27	10.005,59
Creche (tempo parcial)	2.576,36	7.969,61
Pré-escola (tempo integral)	3.349,27	5.036,15
Pré-escola (tempo parcial)	2.576,36	3.873,96
Ensino Fundamental Anos Iniciais - Urbano (parcial)	2.576,36	3.694,37
Ensino Fundamental Anos Finais - Urbano (parcial)	2.834,00	3.617,41
Ensino Fundamental Anos Iniciais - Rural (parcial)	2.962,82	6.105,98
Ensino Fundamental Anos Finais - Rural (parcial)	3.091,64	4.669,28
Ensino Fundamental (tempo integral)	3.349,27	4.802,69
Ensino Médio Urbano (parcial)	3.220,46	3.720,03
Ensino Médio Rural (parcial)	3.349,27	4.669,28
Ensino Médio (tempo integral)	3.349,27	4.802,69
Ensino Médio integrado à Educação Profissional	3.349,27	4.802,69
Educação especial	5.668,00	8.127,62
Educação de Jovens e Adultos	2.061,09	3.694,37
Educação de Jovens e Adultos integrada à Educ. Profissional	3.091,64	4.433,25
Educação Indígena e Quilombola	3.091,64	6.105,98

Fonte: TAPOROSKY. Adaptado de Cálculos do CAQi e do CAQ (2015)

Diante do exposto, nota-se que o nível de investimento na maioria das etapas escolares aumenta em, pelo menos, 50% do valor. O investimento em alunos da modalidade

creche é o que sofre a maior variação quando se compara uma metodologia à outra, pois o gasto por aluno quase triplica. Por trás do cálculo, a metodologia adotada tem como objetivo traçar o processo inverso do VAA. O VAA é definido pelo orçamento dividido pelo número de alunos (matrículas), ou seja, o orçamento define a qualidade, em contrapartida, o CAQi primeiramente mensura as variáveis necessárias para haver um ensino de qualidade, calcula o custo médio de todas elas e só então define o investimento adequado por aluno, em outras palavras, a qualidade define o orçamento.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Para que a metodologia da PNE comece a vigorar, o orçamento destinado à educação precisa aumentar consideravelmente e isso pode acontecer através de duas alternativas principais: uma reforma tributária que ajuste a precariedade de arrecadação municipal ou, a mais simples a curto prazo, maior parcela de investimento de outra fonte de recursos: a União. Este último é o ponto em comum defendido pelas PECs sugeridas. A que mais se destaca entre elas é a PEC nº 15/2015, a qual tem como escopo transformar o Fundo em um programa permanente de financiamento da educação, pois é reconhecido que seria estabelecido o caos no financiamento da educação se houvesse o fim simples e puro do FUNDEB (SENA, 2015).

Além de sugerir que o Fundo seja permanente, a PEC também insere novos princípios, dentre eles o chamado “proibição do retrocesso”, o que significa proibir a diminuição de direitos a prestações sociais educacionais. Em relação à complementação da União, o que é discutido pela PEC é a alteração da percentagem de no mínimo de 10% para 20%. O padrão de apenas 10% é mantido desde 2010, sem atualização. Por meio desse aumento, o investimento em educação poderia alcançar os 7% do PIB como propõe o Plano Nacional de Educação (PNE). Essa proposta contorna o problema orçamentário enfrentado pelas Unidades Federativas pois com maior investimento por parte da União, no momento da redistribuição, os Estados não perderiam tantos recursos como no cenário atual.

A proposta estabelece também a participação da sociedade em todo processo: formulação, acompanhamento contínuo, monitoramento e avaliação periódica, o que seria um grande avanço, quando comparado à situação anterior do Fundo e seria um mecanismo necessário para tentar solucionar a questão da eficácia das aplicações dos recursos e a divisão dos aportes, uma vez que haveria um acompanhamento mais próximo, etapa por etapa melhor analisada.

Na audiência pública de abril de 2015, no Senado Federal, os dados percentuais da realidade de redistribuição do FUNDEB foram expostos pela representante da Confederação Nacional dos Municípios (CNM). Segundo a equipe técnica da CNM, os Estados contribuem com aproximadamente 61%, os municípios com 30% e a União com o correspondente a 9% do total de recursos do Fundo. No entanto, na fase de redistribuição, os municípios recebem

cerca de 55% e os Estados os 45% restantes. Na mesma audiência, estimou-se que, com o aumento da complementação de 10% para 20%, haveria um aumento de 8,3% nos Fundos.

Segundo a Portaria Interministerial nº 10 de 2017, divulgada pelo Ministério da Educação, a estimativa de complementação da União para o FUNDEB em 2018 seria de aproximadamente R\$ 12.247.556.400,00, o que corresponderia a 9% das estimativas de Receita que, nesse cenário, seria cerca de R\$ 136.083.959.600,00, obedecendo as cláusulas estabelecidas pela lei.

Nesse sentido, considerando todas as variáveis constantes, incidindo os 20% sobre o valor total realizado de Receitas de 2018, a complementação da União passaria a ser R\$ 27.216.791.920,00. Essa diferença teria impacto principalmente na etapa de distribuição, pois, possuindo mais recursos, a contribuição dos Estados não necessitaria mais financiar matrículas de cunho municipal. (CAVALCANTI, 2016). Ou seja, a diferença entre as deduções e as transferências recebidos pelos Estados seria menor por haver outra fonte maior de recursos. Estados como o Maranhão e o Pará obteriam o maior peso da União no resultado de suas contas, cerca de 62% de todos os recursos do Fundo seriam oriundos da União nesse cenário de maior complementação.

Muitos questionamentos acerca da proposta são colocados em pauta, como por exemplo se há previsão orçamentária da União para o aumento de sua participação no Fundo, ou se os problemas de eficiência dos recursos seriam solucionados apenas com essa proposta de maior fiscalização, e ainda se há necessidade de fazer do FUNDEB uma cláusula constitucional, vitalícia.

Em primeiro lugar, com relação à previsão orçamentária da União, a principal barreira seria o congelamento de gastos aprovado em 2016, que dita que o orçamento mínimo obrigatório destinado à educação – e à saúde – para o ano seguinte seria o mesmo do ano anterior acrescido/corrigido pela inflação. No entanto, quanto a isso, não deve haver preocupação pois as fontes de Receita do FUNDEB e a MDE não são afetadas pela PEC, pois essas fontes são protegidas pelas eventuais perdas que poderiam ocorrer nessa nova regra. Todavia, a União ainda demonstrou um corte em seus gastos destinados à educação com a justificativa de que nos últimos anos ela havia transferido além dos seus 18% obrigatórios para esse setor e pretendia voltar a posição inicial mínima obrigatória. Em outras palavras, o corte de orçamento dessa esfera ainda é uma barreira a ser enfrentada, uma vez que sua contribuição para o Fundo dobraria, de 10% para 20%.

Nesse sentido, no início de 2020, novas propostas acerca das regras e mudanças no FUNDEB começaram a tramitar no Congresso Nacional, além daquelas sugeridas nos anos anteriores. O atual Ministro da Educação se manifestou afirmando que enviaria uma nova PEC de autoria do próprio Ministério. O tema central das novas propostas é justamente a percentagem de complementação por parte do Governo Federal uma vez que em setembro de 2019, a PEC 15/2015 aumentou a meta de participação da União para 40% em 2031, com

aumentos progressivos anuais de 2,5% por ano até atingi-la. Em contrapartida, o ministro Weintraub defende apenas o aumento de 10% para 15% afirmando que “é um aumento expressivo. Além de aumentar o volume de recursos, cobraremos resultados para receber esses recursos. Estados e municípios terão que adotar critérios de desempenho e mostrar resultados” (RODRIGUES, 2020).

Quando se trata da eficiência da aplicação dos recursos e, por conseguinte, da melhor fiscalização das etapas de distribuição, entende-se que não é um problema com solução a curto prazo, mas sim um investimento a longo prazo, uma vez que o Brasil possui atualmente 853 municípios e uma grande parcela deles não possui ao menos plano diretor, ou estratégias fixas de alocação de recursos para seus diversos setores, incluindo a educação. Nesse sentido, ainda que a proposta dê ênfase ao acompanhamento contínuo dos processos, monitoramento e avaliação periódica dos recursos, a acessibilidade e aplicação destes em todas as municipalidades brasileiras ainda seria deficitária e a mudança dessa realidade só aconteceria de maneira lenta e gradual, ou seja, os efeitos só seriam sentidos à longo prazo.

Por fim, tratando-se da constitucionalidade do Fundo, é importante destacar que, quando foi idealizado, o FUNDEB objetivava suprir necessidades de redistribuição de recursos, contribuir para corrigir certas carências, principalmente as enfrentadas pelos municípios, por um período determinado. Sua natureza contábil e distributiva possuía data de validade. No entanto, tornar o Fundo uma cláusula constitucional e vitalícia, não significaria necessariamente solucionar todas essas carências e dilemas. Pois, na essência, o problema da tributação municipal ainda estaria presente, todavia, aparentemente, as matrículas seriam sustentadas no mesmo nível de investimento por aluno, mas a maior parte dos recursos continuaria sendo originária dos Estados e da União. Tornar o Fundo constitucional representaria uma solução vitalícia para as contas municipais, um prejuízo para as estaduais, e ainda seria uma barreira para que outras soluções alternativas surgissem como forma de aprimoramento do programa.

As sugestões de mudanças contidas na PEC 15/2015, de fato, aprimoram e corrigem algumas das falhas mais urgentes, mas é inegável que a proposta de fazer do FUNDEB uma cláusula constitucional não é solução a curto nem a longo prazo. É importante destacar que a mudança na percentagem da complementação da União é a grande diferença entre as metodologias, uma vez que sua participação no Fundo dobra.

REFERÊNCIAS

ARAÚJO, Herton. BASSI, Camilo. CODES, Ana. MEIRA, Ana. Nota Técnica nº 30: QUANTO CUSTA O PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO? UMA ESTIMATIVA ORIENTADA PELO CUSTO ALUNO QUALIDADE (CAQ). Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, out. 2016. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=28785>. Acesso em: 13 nov. 2019.

ARELARO, Lisete Regina Gomes. O Ensino Fundamental no Brasil: avanços, perplexidades e tendências. Educação e Sociedade, Campinas, v. 26, n. 92, [Especial], p. 1039-1066, out. 2005 – ISSN 0101-7330 versão eletrônica. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/es/v26n92/v26n92a15>>. Acesso em: 16 nov. 2019.

BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 01 nov. 2019.

_____. [Constituição (1988)]. Emenda Constitucional nº 14/1996. Brasília, DF, set. 1996. Modifica os arts. 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e dá nova redação ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc14.htm>. Acesso em: 01 nov. 2019.

_____. [Constituição (1988)]. Emenda Constitucional nº 53/2006. Brasília, DF, dez. 2006. Dá nova redação aos arts. 7º, 23, 30, 206, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc14.htm>. Acesso em: 01 nov. 2019.

_____. [Constituição (1988)]. Emenda Constitucional nº 59/2009. Brasília, DF, nov. 2009. Acrescenta parágrafos a artigos do ADCT e dá nova redação à incisos. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc14.htm>. Acesso em: 01 nov. 2019.

_____. FUNDEB: Funcionamento. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE, Ministério da Educação – MEC. Disponível em: <<https://www.fnde.gov.br/index.php/financiamento/fundeb/sobre-o-plano-ou-programa/funcionamento>>. Acesso em: 28 jan. 2020.

_____. IDEB: Resultados e Metas. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – INEP, Ministério da Educação – MEC. Disponível em: <<http://ideb.inep.gov.br/resultado/>>. Acesso em 11 nov. 2019.

_____. Lei n. 11.494, de 20 de junho de 2007. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 2007a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/l11494.htm>. Acesso em: 01 nov. 2019.

_____. Lei n. 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. Casa Civil, Brasília, DF, 2014. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2014-2018/2014/lei/l13005.htm>. Acesso em: 01 nov. 2019.

gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm>. Acesso em 28 jan. 2020.

_____. Tesouro Nacional. Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro – SICONFI. Disponível em: <https://siconfi.tesouro.gov.br/siconfi/index.jsf>. Acesso em: 28 jan. 2020.

CAVALCANTI, Cacilda Rodrigues. Custo Aluno Qualidade Inicial, 10% do PIB e uma nova fonte de receita: novas perspectivas para o financiamento da Educação Básica. Revista Brasileira de Política e Administração da Educação, Brasília, v. 32, n. 2, p. 487-507, mai./ago. 2016 – ISSN 2447-4193 versão eletrônica. Disponível em: <<https://seer.ufrgs.br/rbpaef/issue/viewIssue/2856/278>>. Acesso em: 13 jan. 2020.

DAVIES, Nicholas. FUNDEB: a redenção da educação básica? Educação e Sociedade, CEDES. Campinas, vol. 27, n. 96 - Especial, p. 753-774, out. 2006. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/es/v27n96/a07v2796.pdf>> Acesso em 27 de janeiro de 2020.

FERNANDES, Reynaldo. Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb). Insisto Nacional de Estudos e Pesquisas Anísio Teixeira (INEP), Brasília, 26, 2007 – ISSN 1414-0640 versão eletrônica. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/documents/186968/485287/%C3%8Dndice+de+Desenvolvimento+da+Educa%C3%A7%C3%A3o+B%C3%A1sica+%28Ideb%29/26bf6631-44bf-46b0-9518-4dc3c310888b?version=1.4>>. Acesso em: 31 jan. 2020.

MARANHÃO. Relatório Resumido de Execução Orçamentária, Diário Oficial do Estado, 6º BIM – 2018, Disponível em: <<https://seplan.ma.gov.br/responsabilidade-fiscal/>>. Acesso em: 01 nov. 2019.

PAZ, Fábio Mariano da. O ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA (IDEB): um estudo do município de Santa Fé do Sul/SP. Orientador: Hélia Sônia Raphael. 2011. 189 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Estadual Paulista, UNESP, Marília – SP, 2011 versão eletrônica. Disponível em: <https://www.marilia.unesp.br/Home/Pos-Graduacao/Educacao/Dissertacoes/paz_fm_me_mar.pdf>. Acesso em: 31 jan. 2020.

RODRIGUES, Alex. Manter o FUNDEB e garantir recursos são desafios do Congresso em 2020. TVassembleia.org, Piauí, 10 jan. 2020, 09:37. Disponível em: <<http://www.tvassembleia.org/noticia.php?idNoticia=17760>>. Acesso em: 22 jan. 2020, 22:45.

SENA, Paulo de. A PEC 15/2015 e o novo FUNDEB. Nota Técnica. Consultoria Legislativa, Brasília, out. 2015. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/estudos-e-notas-tecnicas/publicacoes-da-consultoria-legislativa/areas-da-conle/tema11/a-pec-no-15-2015-e-o-novo-fundeb-paulo-de-sena>. Acesso em: 11 dez. 2019.

TAPOROSKY, Barbara Cristina Hanauer. O valor anual mínimo por aluno do FUNDEB, o CAQi e a reserva do possível. Fineduca – Revista de Financiamento da Educação, Porto Alegre, v. 6, n. 6, 2016 – ISSN 2236-5907 versão online. Disponível em: <<https://seer.ufrgs.br/fineduca/article/view/62847/39387>>. Acesso em: 12 nov. 2019.

ARTIGO 5

UMA PROPOSTA DE MONITORAMENTO DA PROSPERIDADE SOCIAL DE SÃO LUÍS¹

AUTORES:

Laura Regina Carneiro - Economista, Mestranda em Desenvolvimento Socioeconômico pela Universidade Federal do Maranhão (UFMA). Pesquisadora do Grupo de Pesquisa cadastrado no CNPq Economia Regional Aplicada (ERA). Assessora da Secretaria Municipal de Planejamento e Desenvolvimento de São Luís e Coordenadora do Departamento de Informação e Inteligência Econômica.

Wilson França Ribeiro Filho - Economista, Especialista em Metodologia do Ensino Superior pela Universidade Federal do Maranhão, Mestre em Desenvolvimento Socioeconômico pela Universidade Federal do Maranhão (UFMA). Professor substituto da Universidade Estadual do Maranhão. Assistente-Técnico da Secretaria Municipal de Planejamento e Desenvolvimento de São Luís e do Departamento de Informação e Inteligência Econômica.

RESUMO

O presente artigo versa sobre a necessidade de enxergar a desigualdade de forma multidimensional, particularmente, sob a ótica da prosperidade social e seu monitoramento, no nível intramunicipal. Além disso, apresenta uma proposta para o município de São Luís, considerando a análise do Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) e Índice de Vulnerabilidade Social (IVS) e suas dimensões, focando na complementação que ambos exercem entre si para a concepção teórica da Prosperidade Social. Para tanto, iniciou-se com uma breve explanação sobre o conceito de prosperidade, segundo três organizações: ONU-Habitat, Legatum Institute e Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA); em seguida, estudou-se a importância do seu monitoramento e aplicação deste como ferramenta para o planejamento municipal. Posteriormente, inicia-se a construção da proposta aplicada para São Luís, com a explanação da metodologia da mensuração da prosperidade, segundo o IPEA, exposição dos resultados para São Luís foram particularizados no recorte espacial denominado de Unidade de Desenvolvimento Humano (UDH), dimensionando o quantitativo destas dentro das faixas de desenvolvimento humano e vulnerabilidade social, possibilitando, finalmente, essa mesma análise metodológica para a prosperidade social. Apesar dos bons resultados agregados, a evolução da capital maranhense rumo à consolidação do status de território socialmente mais próspero carece de especial atenção quando analisada sob a ótica intramunicipal. Finalmente, são apontados alguns obstáculos na execução tempestiva e constante do monitoramento da prosperidade ludovicense, utilizando-se a proposta metodológica em questão, o que não a desqualifica como um todo, tão pouco seu prognóstico, carecendo de novos estudos para sua adaptação às necessidades apontadas.

Palavras-chave: Prosperidade Social. Índice de Desenvolvimento Humano Municipal. Índice de Vulnerabilidade Social. São Luís.

ABSTRACT

This article runs upon the need to face inequality as multidimensional way, particularly, from the perspective of social prosperity and its monitoring at intramunicipal level. Besides, it presents a proposal for São Luís municipality, considering the analysis of Municipal Human Development Index (IDHM) and Social Vulnerability Index (IVS) and its dimensions, focusing on their complementation which leads to the theoretical conception of social prosperity. Therefore, it begins with a brief explanation about prosperity concepts, according to three organizations: UN-Habitat, Legatum Institute and Institute of Applied Economic Research (IPEA); It then studied the importance of its monitoring and application as a tool for municipal planning. Subsequently, the construction of the proposal applied to São Luís begins, with the explanation of the prosperity measurement methodology, according to IPEA, followed by an exposition of the results to São Luís, detailing a geographical sample named Human Development Unity (UDH), sizing the amount inside the ranges of human development and social vulnerability, allowing the same methodological analysis to social prosperity. Despite the good joint outcomes, the evolution of the capital of Maranhão towards the consolidation of the socially prosperous territory status needs special attention when analyzed from the intra-municipal perspective. Finally, some obstacles are pointed out in the timely and constant execution of the ludovicense prosperity monitoring, using the methodological proposal in question, which does not disqualify it as a whole, nor its prognosis, needing new studies for its adaptation to the needs indicated.

Keywords: Social prosperity; Municipal Human Development Index (IDHM); Social Vulnerability Index (IVS); São Luís.

¹Artigo referente a disciplina de Teorias do Desenvolvimento Socioeconômico, como requisito para aprovação na disciplina.

1 INTRODUÇÃO

Foi-se o tempo em que indicadores tradicionais e consolidados como o Produto Interno Bruto (PIB) eram tidos como um bom termômetro de bem-estar capaz de mensurar um programa ou uma política pública, principalmente, no âmbito municipal. O movimento “Beyond GDP” (Além do PIB), iniciado na União Europeia, em 2009, e encabeçado por economistas de renome, como Amartya Sen e Joseph Stiglitz, tornou-se marco dessa corrente. Aliás, Sen, economista e filósofo indiano, Prêmio Nobel de Economia, em 1998, por seus estudos sobre a fome, também conhecido como a “Madre Teresa da Economia”, advoga desde muito antes que a pobreza está além privação de renda, sendo uma privação de capacidades básicas.

Quando a desigualdade é vista em termos de renda essa limitação influencia de maneira muito abrangente na elaboração das políticas econômicas. Os debates sobre políticas realmente têm sido distorcidos pela ênfase excessiva dada à pobreza e à desigualdade medidas pela renda, em detrimento de outras privações relacionadas à outras variáveis como desemprego, doença, baixo nível de instrução e exclusão social. (SEN, 2000, p.131)

É por isso que a prosperidade, um bom retrato desse bem-estar, passou a ser analisada sob uma ótica multidimensional, assim como deveriam ser os indicadores de monitoramento e avaliação do Plano Plurianual (PPA). Esse instrumento de planejamento de médio prazo (4 anos), obrigatório nos três níveis de governo, está previsto no art. 165, da CF/1988. Nele, os governos deveriam estabelecer diretrizes, objetivos e metas, de forma regionalizada, avaliando-as e promovendo revisões anuais para sua institucionalização efetiva.

O atual “Sistema” de Avaliação e Monitoramento da Prefeitura de São Luís não conta com processos sistematizados e padronizados, operando em formato bastante arcaico, sendo de baixa relevância para aprimoramento das peças de planejamento em vigor. Limita-se ao acompanhamento anual de indicadores municipais genéricos, vinculados ao PPA.

Portanto, como monitorar e avaliar a evolução ou involução rumo a prosperidade multidimensional, de forma tempestiva a ponto de permitir definição de prioridades territoriais no nível de “bairros” desta capital e correção/realinhamento dos programas e projetos, que são a engrenagem das políticas públicas ainda vigentes no Plano Plurianual?

2 O QUE É PROSPERIDADE?

Apesar de o dicionário Michaellis definir prosperidade como “situação que revela sucesso financeiro; acúmulo de bens e capital; fortuna, riqueza”, seu conceito científico tornou-se multidimensional e almejá-lo como tradução do bem-estar é mais harmônico que outros motes, como o fim da desigualdade, afinal, como advoga Angus Deaton (2017, p. 17), “muito dos grandes progressos da humanidade, até mesmo aqueles qualificados como inteiramente positivos, deixaram um rastro de desigualdade”, assim, o progresso (sinônimo de Prosperidade) gera desigualdade e essa, por vezes, pode ser útil e “o resultado disso é que a história do progresso é também a história da desigualdade” (DEATON, 2017, p. 12).

Dentre os exemplos da aplicação do conceito corrente de prosperidade, foram estudadas três referências básicas: 1) a da ONU-Habitat, retratada no Cities Prosperity Index (CPI) (UN HABITAT, 2018); 2) a do Legatum Institute, através do The Legatum Prosperity Index (LEGATUM, 2018); 3) a abordagem do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), ainda que utilize nomenclatura que pode passar uma ideia errônea de que trate apenas da vertente Prosperidade Social (IPEA, 2018).

Para definir prosperidade, a ONU-Habitat conduziu pesquisas em 54 cidades do mundo em desenvolvimento e ouviu especialistas da Ásia, África, Países Árabes e América Latina, que concordaram que uma cidade próspera integra 6 dimensões críticas: produtividade, infraestrutura, qualidade de vida, equidade e inclusão, sustentabilidade ambiental e governança e legislação. Nessa visão, a prosperidade implica em sucesso, riqueza, condições prósperas, bem-estar, assim como confiança no futuro e oportunidades. Com isso, foi desenvolvido o Índice de Prosperidade das Cidades (IPC), que também tem por função o monitoramento do Objetivo de Desenvolvimento Sustentável nº 11 (ODS 11: Cidades e Comunidades Sustentáveis)¹, por meio de indicadores recomendados para mensuração das dimensões e suas subdimensões (UN HABITAT, 2018).



Figura 1 17 ODS definidos pela ONU

Fonte: ONU (2018).

Sobre o índice do Legatum, baseia-se em 9 pilares: qualidade econômica, ambiente de negócios, governança, liberdade individual, segurança, capital social, educação, saúde e meio ambiente. Para o instituto, a verdadeira prosperidade vai além da riqueza material e, também, a considera multidimensional (LEGATUM, 2018)

¹ Em 2000, por orientação da ONU, as nações signatárias adotaram a estratégia dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM), constituída por oito objetivos voltados para redução da pobreza extrema. Apesar das conquistas, a meta não foi atingida até o fim de 2015 e, em resposta a novos desafios postos, no final de 2015, aprovou-se a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, baseada em 3 dimensões: econômica, social e ambiental, com 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) e 169 metas.

Já a definição do IPEA, apesar da nomenclatura Prosperidade Social, também é multidimensional, uma vez que depende do cruzamento do resultado de dois índices, Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) e Índice de Vulnerabilidade Social (IVS). Assim, um território é mais próximo quanto maior o desenvolvimento humano, avaliado segundo as dimensões: educação, renda e longevidade, concomitantemente, a menor vulnerabilidade social, avaliada segundo as dimensões: capital humano, trabalho & renda e infraestrutura. (IPEA, 2018).

Ratificamos que, apesar de multidimensionais, as duas primeiras abordagens carecem de adaptações para a realidade brasileira e, mais ainda, intramunicipal, dada as suas formatações no âmbito internacional e no nível de país ou cidade. Já a do IPEA, por ser a única dos investigados a apresentar informações no nível intramunicipal, será a ferramenta utilizada neste trabalho.

2.1 Prosperidade Social, segundo o IPEA

O conceito de Prosperidade Social, apresentado na publicação “Atlas da Vulnerabilidade Social”, do IPEA, é dado a partir da análise integrada do Desenvolvimento Humano com a Vulnerabilidade Social (IPEA, 2015a).

O IDHM é calculado através da média geométrica das três dimensões que o compõem - Educação, Longevidade e Renda - (Equação 1):

Equação 1 Equação do IDHM

Fonte: PNUD; IPEA; FJP (2013).

O IDHM varia de 0 a 1, podendo ser classificado em uma das 5 (cinco) faixas de desenvolvimento Figura 2. Quanto mais próximo de 1 (um), o índice aponta um maior desenvolvimento humano do município.

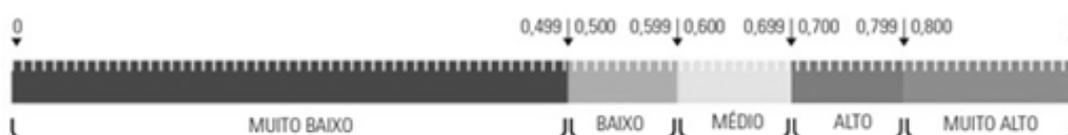


Figura 2 Faixas de Desenvolvimento Humano Municipal

Fonte: PNUD; IPEA; FJP (2013).

O IVS é o resultado da média aritmética dos seus subíndices: IVS Infraestrutura Urbana, IVS Capital Humano e IVS Renda e Trabalho, e cada um deles entra no cálculo do IVS final com o mesmo peso (Equação 2).

Equação 2 Equação do IVS

Fonte: IPEA (2015).

O IVS varia numa escala de 0 a 1, em que 0 corresponde à situação ideal, ou desejável, e 1 corresponde à pior situação Figura 3. Portanto, com uma leitura inversa ao IDHM.

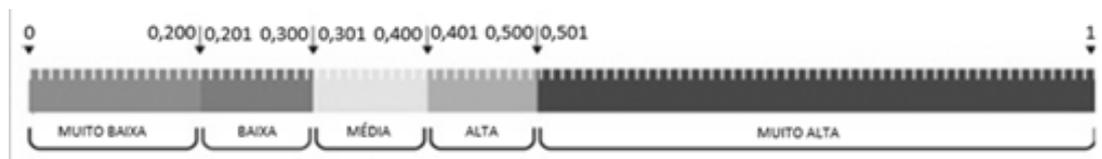


Figura 3 Faixas de Vulnerabilidade Social

Fonte: IPEA (2015).

O índice de Vulnerabilidade Social (IVS) surgiu como um conjunto de dados que complementam a possibilidade de análise do Índice de Desenvolvimento Humano (IDHM), já que este, isolado, não é capaz de retratar integralmente a realidade social, principalmente em relação aos micro espaços. Quando se analisa os resultados do IVS e do IDHM de forma conjunta, com resultados de situação do alto Desenvolvimento Humano com a baixa Vulnerabilidade Social, conclui-se pela ocorrência de uma trajetória de desenvolvimento humano menos vulnerável e socialmente mais próspera (IPEA, 2015a).

2.2 Como monitorar a prosperidade?

Definido o foco orientado para a prosperidade social, é preciso entender que, como bem pontua Alves (2015, p. 114), a cultura gerencial brasileira é muito mais de execução do que de planejamento. E, mesmo vivendo uma era de intensa evolução tecnológica favorecida pelo processo de globalização, onde a internet, imagens de satélites, drones, GPS, Sistema de Informação Geográfica (SIG) além de outras tecnologias da informação e comunicação (TICs) que têm transformado o modo de gerir não só na iniciativa privada, como na pública, todavia, esforços, financeiros ou humanos, envidados na aplicação dessas novas tendências, particularmente, na Gestão Pública, têm se mostrado ineptas de serem implementadas perante os desafios primários ainda vigentes.

Dentre os desafios, elege-se como o primogênito, a privação da cultura de monitoramento & avaliação como parte da gestão de programas e políticas, pela qual há,

(...) grande desconhecimento não apenas do significado, mas também da própria função(...). No Brasil, a integração dessa função ao planejamento e à gestão governamental envolvendo uma concepção de administração pública transparente e voltada para resultados ainda não se institucionalizou como prática “normal” (VAITSMAN; RODRIGUES; PAES-SOUSA, 2006, p.16).

As contribuições de Abhijit Banerjee estabelecem a seguinte distinção conceitual:

Um sistema de monitoramento é muito útil porque, com frequência, você pensa estar fazendo algo com uma política, está certo de que ocorre o que deveria, mas, na verdade, nada está acontecendo. Tudo pode acontecer. Monitoramento é saber se estou fazendo o que penso estar. Já avaliação é saber se faz sentido o que estou tentando fazer. “Meu plano está correto? Tenho a ideia certa sobre isso? (COSTA et al., 2014, on-line).

Assim, o presente artigo objetiva o enfrentamento a problemática da falta de monitoramento e sua instrumentalização por meio de indicadores. Nesse sentido, pondera-se a importância do monitoramento e avaliação das políticas públicas: (1) Monitorar e Avaliar melhor para diminuir corrupção: o economista Benjamin Olken, do Massachusetts Institute of Technology (MIT), analisou o problema da corrupção realizando estudos empíricos em vilas da Indonésia, concluindo que a introdução de etapas de monitoramento e avaliação tendia a reduzir, significativamente, práticas corruptas (GERTLER et al., 2018). (2) Monitorar e Avaliar para produção de informações: quando cumpridas exemplarmente as etapas do planejamento, execução, monitoramento e avaliação de uma política pública, são produzidas informações de larga variedade temática, em curtos intervalos temporais e em diferentes níveis territoriais (FERREIRA, 2003).

Justamente, essas etapas de monitoramento e avaliação induzem maiores esforços dos gestores públicos uma vez que dados brutos só são transformados em insights após organização, avaliação, validação e disponibilização, tornando-se úteis à ação política e capazes de superar debates simplistas e maniqueístas (DAVENPORT e KIM, 2014).

Quanto ao uso de indicadores georreferenciados trabalhados a partir de uma escala próxima à ideia de “bairros”, explica-se pela robustez que o planejamento e análise científica ganham em localizar os problemas de forma mais acurada no território. E, no atual século XXI, batizado de “século das cidades” (LEITE, 2012, p. 14), a proposta de trabalhar esses dados em unidade territorial tão particular das cidades, possibilita um refinamento da análise espacial ainda mais adequada à realidade em questão. Aliás, o destaque à representação de dados espacialmente referenciados, isto é, a geoinformação, tem ganhado relevância nos dias atuais, como atentam Medeiros et al. (2017, on-line):

Segundo informações coletadas no Comitê Geoespacial da ONU, o setor de geoinformação mundo afora chega a movimentar, em média, de 1,5 a 2% do PIB de cada país. No século XXI, a geoinformação será tão essencial quanto a energia elétrica foi no século XX (...).

No mais, ao propor atrelar o uso desses indicadores intramunicipais georreferenciados ao PPA para um monitoramento da prosperidade social de São Luís, a abordagem sugerida apresenta uma relevância prática que vai além da sua capacidade de subsidiar o governo municipal na orientação dos programas vigentes. Em última análise, essa modelagem de indicadores pode ser um instrumento para tornar a capital ludovicense uma cidade inteligente, ou seja, os primeiros passos para a “sustentabilidade ambiental, econômica e social através da integração sistemática de seu planejamento, projetos, operações e gestão” (MACROPLAN, 2014, p. 30).

3 MENSURANDO A PROSPERIDADE SOCIAL DE SÃO LUÍS

Com base na Nota Técnica de Carneiro et al. (2015), são resumidos algumas breves conclusões

que pode-se chegar a partir do uso dos dados do IPEA, cruzando informações do IDHM e IVS, para conhecer sobre a prosperidade da capital ludovicense. O IVS de São Luís, em 2010, foi de 0,372, classificando o município na faixa de “Média Vulnerabilidade”, enquanto o seu IDHM (0,768) se apresentou como de “Alto Desenvolvimento”, colocando a capital maranhense na 249ª posição no ranking IDHM e 3252º lugar no ranking IVS, em 2010, dentre os 5.565 municípios do Brasil. O município de São Luís, portanto, é classificado como um território de Alta Prosperidade Social, segundo Figura 4.

São Luís	IDHM	x	IVS	=	Prosperidade Social
	0.768		0.372		Alta

Figura 4 Resultado IDHM vs IVS

Fonte: CARNEIRO et al., 2018; dados do IPEA (2015a).

Carneiro et al. (2015, p. 11), esclarece que para chegar a esse resultado “basta fazer uma breve análise conjunta do IDHM e do IVS, a partir de suas faixas de classificação”. Também, a Prosperidade Social pode ser classificada em 5 faixas, a partir da combinação do IDHM e IVS de uma espacialidade. Assim, quanto mais próximo de 1 for o IDHM (portanto, mais alto) e próximo de 0 for o IVS (mais baixo), o território será socialmente mais próspero, como na Figura 5.

Assim, considerando o menor recorte espacial criado pelo IPEA para o estudo do IDHM e IVS, chamado de Unidade de Desenvolvimento Humano (UDH), o município de São Luís pode ser dividido em 97 UDHs. Essa unidade espacial é o que mais próximo se tem à ideia de “bairros”, delineado pela homogeneidade das condições socioeconômicas e pelo reconhecimento por parte da população residente (identidade), mas que nem sempre é composta por áreas contíguas,

PROSPERIDADE SOCIAL		IDHM		
		Baixo/Muito Baixo	Médio	Alto/Muito Alto
IVS	Baixo/Muito Baixo	MÉDIA	ALTA	MUITO ALTA
	Médio	BAIXA	MÉDIA	ALTA
	Alto/Muito Alto	MUITO BAIXA	BAIXA	MÉDIA

Figura 5 Faixas de Prosperidade Social

Fonte: CARNEIRO et al. (2015); dados do IPEA (2015a).

Segundo Carneiro et al. (2015), na faixa mais baixa (combinação de “baixo/muito baixo” Desenvolvimento Humano com “alta/muito alta” Vulnerabilidade Social), não houve registro de nenhuma UDH. Já na faixa de baixa Prosperidade Social, estavam 15 UDHs que apresentavam “baixo/muito baixo” ou “médio” Desenvolvimento Humano, combinados com “média” ou “alta/muito alta” Vulnerabilidade Social, respectivamente.

A faixa de “média” Prosperidade Social, em 2010, congregava apenas 4 UDHs. E, em contraste, nas faixas mais elevadas da Prosperidade Social, em 2010, havia um total de 78 UDHs da capital maranhense (56 em “muito alta” e 22 em “alta”) que conjugavam “médio” ou um “alto/muito alto” Desenvolvimento Humano, com uma “média” ou “baixa/muito baixa” Vulnerabilidade Social, conforme Figura 6.



Figura 6 UDHs de São Luís distribuídas nas faixas de prosperidade social

Fonte: CARNEIRO et al. (2015; dados do IPEA (2015a)).

Em 2010, das 97 UDHs do município de São Luís, o Tibiri² possuía os piores resultados (IDHM 0,602, ocupando o 10860º lugar nacional e IVS 0,715, rendendo a última colocação entre todas as 11.122 UDHs do país), ao conjugar um Desenvolvimento Humano “médio” com uma Vulnerabilidade Social “muito alta”, se classificando como uma UDH de Prosperidade Social Baixa. No extremo oposto, a Ponta D’areia³ se destacava, apresentando os melhores índices (IDHM 0,948, ocupando a 145ª colocação entre as 11.122 UDHs do Brasil, e IVS 0,083, 459ª no ranking nacional), com a combinação de “muito alto” Desenvolvimento Humano e “muito baixa” Vulnerabilidade Social, o que implicava em um território de Prosperidade Social “muito alta” (CARNEIRO et al., 2015).

2 A UDH Tibiri agrega os bairros: Tibiri / Tajaçuaba / Santa Rosa / Tinair / Ribeira / Residencial 2000 / Maracujá / Quebra Pote / Tapari / Anajatuba / Santa Helena / Igarau.

3 A UDH Ponta D’areia agrega os bairros: Ponta D’areia / Ponta do Farol / Conjunto São Marcos / São Marcos / Renascença : Renascença II / Calhau : Quintas do Calhau / Shopping do Automóvel / Olho D’água : Av. Mário Andreazza / Rua Congonhas / Sesc / Cohajap II / Cohajap / Bela Vista : Geolfa.

4 CONCLUSÃO

A metodologia integrada da redução da vulnerabilidade social (IVS) e do aumento do grau de desenvolvimento humano (IDHM), desenvolvida pelo IPEA (2015a), revela que São Luís avança em direção à consolidação do status de território socialmente mais próspero, ainda que não refletindo este cenário de avanços em todas as suas UDHS, tendo como exemplo a grande divergência entre Ponta D’Areia e Tibiri.

Quanto à adoção de indicadores georreferenciados na mensuração da prosperidade social municipal, sua incorporação permite um refinamento espacial da análise, de modo a evidenciar a composição territorial da prosperidade intramunicipal de São Luís. No entanto, essa metodologia do IPEA (2015a) depende do cruzamento do resultado de dois índices calculados a partir de dados censitários, permitindo um diagnóstico a cada dez anos, apenas.

Portanto, uma proposta de metodologia válida deve atender a necessidade de operacionalização eficiente, implicando diretamente na produção e acesso a indicadores socioeconômicos intramunicipais georreferenciados tempestivos, capazes de informar um itinerário prático e teórico da cultura de monitoramento e avaliação a ser desenvolvida a partir do olhar sobre a prosperidade intramunicipal. Conforme Sechi (2013), a concepção do Ciclo de Formulação e Avaliação de Políticas Públicas (CFAPP) o entende como um conjunto indissociável de fases, compostas pelo diagnóstico, formulação, monitoramento e avaliação tanto das políticas públicas em questão como da realidade que elas visam intervir.

A fim de instrumentalizar o CFAPP, algumas teorias permitem mapear o encadeamento lógico-processual dos programas e, a partir dele, fazer a seleção ou modelagem de indicadores próprios à tarefa de monitoramento. A Teoria de Mudança e a Teoria MaPR são bons exemplos. A teoria de mudança possibilita a descrição sequenciada de eventos que levam aos resultados, pois “[...] exploram as condições e pressupostos necessários para que a mudança ocorra, tornam explícita a lógica causal por trás do programa e mapeiam as intervenções do programa ao longo de trajetórias lógico-causais (GERTLER, MARTÍNEZ, et al., 2018, p. 22).

Em sua obra, Jannuzzi (2016) propõe o uso do MaPR como forma de Desenho de Programa e um marco de referência útil à especificação de indicadores de monitoramento. Ao apresentar esquematicamente o programa o MaPR evidencia como seus diversos componentes (insumos, processos e produtos) se alinham para produzir os resultados e impacto social almejados, e quais destes são críticos a ponto de se precisar atrelar indicadores.

Essas referências são exemplos de como o conceito de prosperidade pode servir ao monitoramento e avaliação de realidades distintas.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALVES, P. V. Gestão Pública Contemporânea. Rio de Janeiro: Alta Books, 2015.
- CARNEIRO, L. R. et al. Prosperidade social de São Luís: uma análise integrada IVS X IDHM. São Luís: [s.n.], 2015. 27 p. Disponível em: <http://67.205.135.70/wp-content/uploads/2017/10/nota_tecnica_2015-2_-PROSPERIDADE_SOCIAL_IDHM_IVS.pdf>. Acesso em: dez. 2019.
- COSTA, J. [et al]. Entrevista – Abhijit Vinayak Banerjee. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. 16 de janeiro de 2014. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=21142&catid=88&Itemid=2>. Acesso em: 14 setembro 2018.
- DAVENPORT, T. H; KIM, J. Dados demais!. Rio de Janeiro: Elsevier, 2014.
- DEATON, A. A grande saída: saúde, riqueza e as origens da desigualdade. 1ª. ed. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2017.
- FERREIRA, S. P. Produção e disponibilização de estatísticas: uma abordagem institucional. São Paulo Perspectiva. São Paulo, 17, n. 3/4, julho-dezembro, 2003. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=So102-88392003000300003>. Acesso em: setembro 2018.
- GERTLER, P. J. et al. Avaliação de Impacto na Prática. 2ª. ed. Washington: Banco Internacional ara Reconstrução e Desenvolvimento/ Banco Mundial, 2018. Disponível em: <<http://documents.worldbank.org/curated/en/551591524130557481/pdf/59998-PORTUGESE-PUBLIC.pdf>>. Acesso em: agosto 2018.
- INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Atlas da Vulnerabilidade Social, 2018. Disponível em: <ivs.ipea.gov.br/index.php/pt/9-categ-sobre/10-metodologia>. Acesso em: agosto 2018.
- _____. Atlas da Vulnerabilidade Social nos municípios brasileiros. Brasília: IPEA, 2015. 77 p. Disponível em: < http://ivs.ipea.gov.br/ivs/data/rawData/publicacao_atlas_ivs.pdf>. Acesso em: 15 fev. 2018.
- _____. Atlas da Vulnerabilidade Social. 2015a. Disponível em:<<http://ivs.ipea.gov.br/ivs/>>. Acesso em: 15 fev. 2018.
- JANNUZZI, P. Monitoramento e Avaliação de Programas Sociais: uma introdução aos conceitos e técnicas. 1ª. ed. Campinas: Alínea, 2016.
- JANNUZZI, P. Indicadores sociais no brasil: conceitos, fontes de dados e aplicações. 6ª. ed. Campinas: Alínea, 2017.
- LEGATUM - LEGATUM INSTITUTE FOUNDATION. The Legatum Prosperity Index 2017 Creating the Pathways from Poverty to Prosperity. Legatum Institute, 2018. Disponível em: <<https://www.prosperity.com/>>. Acesso em: agosto 2018.
- LEITE, C. Cidades Sustentáveis, cidades inteligentes: desenvolvimento sustentável num planeta urbano. Porto Alegre: Bookman, 2012.

MACROPLAN. Implantação da Gestão estratégica Orientada para Resultados na Prefeitura de São Luís. Prefeitura de São Luís. São Luís. 2014.

MEDEIROS, A. et al. A cidadania pelos mapas públicos - pela reinvenção da política pública de geoinformação no Brasil. Jornal "Estadão", 24 agosto 2017. Disponível em: <<https://politica.estadao.com.br/blogs/gestao-politica-e-sociedade/a-cidadania-pelos-mapas-publicos-pela-reinvencao-da-politica-publica-de-geoinformacao-no-brasil/>>. Acesso em: 24 agosto 2017.

ONU - NAÇÕES UNIDAS NO BRASIL. Agenda 2030. Objetivos do Desenvolvimento Sustentável, 2018. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/pos2015/agenda2030/>>. Acesso em: agosto 2018.

PNUD; IPEA; FJP. O Índice de Desenvolvimento Humano Municipal Brasileiro. Brasília: PNUD Brasil, 2013. 96 p. Série Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil 2013. Disponível em: <http://www.atlasbrasil.org.br/2013/data/rawData/publicacao_atlas_municipal.pdf>. Acesso em: 15 fev. 2018.

_____. Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil. 2013a. Brasília: PNUD Brasil. Disponível em: <<http://www.atlasbrasil.org.br/2013/>>. Acesso em: 18 fev. 2018.

_____. Atlas do Desenvolvimento Humano das Regiões Metropolitanas Brasileiras. 2013. Brasília: PNUD, 2014. 120 p. Série Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil. Disponível em: <http://www.atlasbrasil.org.br/2013/data/rawData/publicacao_atlas_rm.pdf>. Acesso em: 18 de fev. de 2018.

SECHI, L. Políticas Públicas: Conceitos, esquemas, casos práticos. 2^a. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2013.

SEN, Amartya. Desenvolvimento como liberdade. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

UN HABITAT. City Prosperity Initiative. United Nations Human Settlements Programme, 2018. Disponível em: <<http://cpi.unhabitat.org/>>. Acesso em: agosto 2018.

VAITSMAN, Jeni; RODRIGUES, Roberto Wagner S; PAES-SOUSA, Rômulo. O sistema de avaliação e monitoramento das políticas e programas sociais: a experiência do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome do Brasil. Brasília, DF: Unesco, 2006. 77 p. Disponível em: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000148514_por>. Acesso em: nov. 2019.



MUNDO
ECONÔMICO

VOL.05, Nº 01
2019



IMESC SEPE



www.imesc.ma.gov.br