

Escola Nacional de Administração Pública
Diretoria de Formação Profissional
Coordenação-Geral de Especialização

Vernon Peixoto Leão de Souza

**TERRITÓRIOS DA CIDADANIA: CAPACIDADE INSTITUCIONAL E
DESEMPENHO DA GESTÃO DE POLÍTICAS**

Brasília, dezembro de 2011

**ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA – ENAP
CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM GESTÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE
PROTEÇÃO E DESENVOLVIMENTO SOCIAL**

Vernon Peixoto Leão de Souza

**Trabalho de Conclusão do Curso de
Especialização em Gestão de Políticas
Públicas de Proteção e Desenvolvimento
Social, apresentado à Escola Nacional de
Administração Pública – ENAP como
requisito para obtenção do título de
especialista.**

ORIENTADOR: Prof. Bruno Moretti

BRASÍLIA, DEZEMBRO DE 2011

TERRITÓRIOS DA CIDADANIA: CAPACIDADE INSTITUCIONAL E DESEMPENHO
DA GESTÃO DE POLÍTICAS

Trabalho de Conclusão do Curso de Especialização em Gestão de Políticas Públicas de Proteção e Desenvolvimento Social, apresentado à Escola Nacional de Administração Pública – ENAP como requisito para obtenção do título de especialista.

Prof. Bruno Moretti
Orientador

Prof. Cilair Abreu
Examinador

RESUMO

O Programa Territórios da Cidadania é uma política pública instituída por decreto presidencial de fevereiro de 2008 que tem por objetivo promover e acelerar a superação da pobreza e das desigualdades sociais no meio rural, inclusive as de gênero, raça e etnia, por meio de estratégia de desenvolvimento territorial sustentável. Num de seus eixos – o de Cidadania –, um papel de destaque é o que vem cabendo ao Programa Bolsa Família (PBF).

De que forma as duas políticas públicas interagem no contexto da ação governamental mais ampla nos territórios é o que, basicamente, constituirá o campo a ser abordado no presente trabalho.

O objetivo aqui é investigar empiricamente as condições socioeconômicas dos habitantes de grupos de municípios e as performances desses municípios nas áreas de renda, educação e saúde – as duas últimas representando as principais dimensões com correlações a serem aqui verificadas.

Nesse sentido, a proposta que se coloca para este trabalho é selecionar um rol de indicadores que expressam as dimensões referidas, criando base empírica para tecer comparações entre eles. Um trabalho como esse apresenta a possibilidade de se estabelecerem parâmetros concretos de cotejo entre perfis de municípios, de modo a assinalar diferenciais entre eles e correlações que permitam interpretar as diferenças encontradas.

Palavras-chave: Territórios da Cidadania, Programa Bolsa Família, Municípios, Indicadores.

SIGLAS E ABREVIACÕES

BSM – Plano Brasil Sem Miséria
CadÚnico – Cadastro Único para Programa Sociais
CGEE – Centro de Gestão e Estudos Estratégicos
DTRS – Desenvolvimento Territorial Rural Sustentável
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
Ideb – Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
IDH – Índice de Desenvolvimento Humano
IGD-M – Índice de Gestão Descentralizada - Municipal
IICA – Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura
Inep – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais
MDA – Ministério do Desenvolvimento Agrário
MDS – Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
MEC – Ministério da Educação
MP – Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
MS – Ministério da Saúde
NV – Crianças nascidas vivas
ODM – Objetivos de Desenvolvimento do Milênio
OMS – Organização Mundial da Saúde
PBF – Programa Bolsa Família
Pnad – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
Senarc – Secretaria Nacional de Renda de Cidadania
SNAS – Secretaria Nacional de Assistência Social
SUAS – Sistema Único de Assistência Social
TC – Territórios da Cidadania
TMI – Taxa de mortalidade infantil

ILUSTRAÇÕES, TABELAS E GRÁFICOS

Mapa 1 – Distribuição dos Territórios da Cidadania	14
Cartograma 1 – Territórios da Estratégia	15
Tabela 1 – Estados com maior concentração de municípios no Grupo 1	18
Tabela 2 – Estados com maior concentração de municípios no Grupo 2	18
Tabela 3 – Estados com maior concentração de municípios no Grupo 3	18
Gráfico 1 – Taxa de pobreza do Grupo 1	27
Gráfico 2 – Taxa de pobreza do Grupo 2	27
Gráfico 3 – Taxa de pobreza do Grupo 3	28
Gráfico 4 – Dados comparativos da taxa de pobreza	29
Gráfico 5 – Acesso a serviços de saúde no Grupo 1	30
Gráfico 6 – Acesso a serviços de saúde no Grupo 2	31
Gráfico 7 – Acesso a serviços de saúde no Grupo 3	31
Gráfico 8 – Dados comparativos do acesso a serviços de saúde	32
Gráfico 9 – Proporção de municípios com Ideb baixo no Grupo 1	33
Gráfico 10 – Proporção de municípios com Ideb baixo no Grupo 2	33
Gráfico 11 – Proporção de municípios com Ideb baixo no Grupo 3	35
Gráfico 12 – Dados comparativos da proporção de municípios com Ideb baixo	35
Gráfico 13 – Indicadores de desempenho da gestão das políticas	37

SUMÁRIO

Introdução	7
Capítulo 1 - Apresentação dos indicadores e critérios para os recortes territoriais.....	12
Capítulo 2 - Construção da base de dados	20
Capítulo 3 - Análise dos dados	26
3.1 - Indicadores de situação.....	26
3.2 - Indicadores de desempenho.....	37
Considerações finais	40
Referências	43

Introdução

É largamente difundido o axioma de que o Brasil é uma terra de contrastes. Tendo a maior extensão territorial entre seus vizinhos sul-americanos, deles distingue-se em mais aspectos do que simplesmente a língua e o processo histórico de formação. E deste, persiste um legado marcado por uma enorme desigualdade social que o equipara a poucas nações, todas em patamar de riqueza bem inferior.

A realidade que emerge dos indicadores sociais exhibe abismos não somente entre regiões distantes entre si, como também entre habitantes de uma mesma unidade geográfica. As zonas de prosperidade que ressaltam do mapa econômico rural do país e que expressam a elevação da renda média em dadas regiões nem sempre se traduzem em melhores condições de vida para famílias ou comunidades inteiras que ali se encontram, vacilantes em permanecer enfrentando a privação no campo ou tentar nova vida sob os rigores das periferias urbanas, cada vez mais adensadas e desordenadas.

Essa dicotomia entre a abundância e a miséria que caracteriza os extremos da pirâmide social e que parece se fixar como a marca de uma nação paradoxal que se une pelo abismo social tem sido, ao longo de décadas, um desafio para a formulação de políticas públicas que efetivamente contribuam para a superação da pobreza e da desigualdade extremas com a inclusão social sustentável de consideráveis parcelas de nossa população. A demora em encontrar fórmulas que resolvam essa equação tem custado ao país a perda de oportunidades de ocupar, no cenário mundial, um espaço à altura de suas riquezas naturais e proporções geográficas e de promover a justiça e a paz internas de forma duradoura.

Existe hoje uma compreensão de que a pobreza é um fenômeno multidimensional e que requer uma abordagem intersetorial. Assim, não bastaria combater a pobreza em sua manifestação mais notória – a da carência dos mínimos recursos para a subsistência que configura o quadro de fome e de insalubridade que aprisiona as famílias e comunidades num círculo vicioso de reprodução da pobreza ao longo das gerações, até o limite da própria reprodução social. Por essa ótica, faz-se necessário entender a pobreza à luz de outras dimensões, além da econômica: a social (cultural), a ambiental (ecológica) e a espacial (geográfica).

É preciso, portanto, avançar na busca de uma abordagem que dê conta dessas dimensões, integrando as ações de governo nos diversos setores e nos diferentes níveis no

sentido de se atingir o objetivo da promoção do desenvolvimento humano e social dessas parcelas da população sem perder de vista a necessidade de se preservarem os aspectos que formam sua identidade e lhes dão coesão social. Comunidades livres e soberanas em sua vontade coletiva podem ser protagonistas do próprio destino e se tornarem capazes de assumir a preservação de valores que as fixam em seu território, mantêm sua identidade cultural, permitem a exploração sustentável dos recursos naturais disponíveis e, sobretudo, asseguram-lhes uma vida condigna.

O presente trabalho não pretende aprofundar essa reflexão, mas averiguar alguns aspectos relacionados à constituição dos Territórios da Cidadania, programa do Governo Federal sob a coordenação do Ministério do Desenvolvimento Agrário voltado para a atuação em municípios que, em razão de um quadro de vulnerabilidade socioeconômica persistente, não apresentam a desejável evolução nos indicadores sociais a despeito de se beneficiarem de políticas e programas sociais, inclusive de transferência de renda, como o Programa Bolsa Família.

São em geral pequenos municípios cujos habitantes sobrevivem majoritariamente da atividade agrícola familiar em localidades rurais empobrecidas e que, em geral, agrupam-se por vizinhança geográfica e identidade cultural – pescadores, indígenas, quilombolas e assentados da reforma agrária.

Seguindo uma linha programática deliberada de “discriminação positiva”, esses municípios receberam um *status* diferenciado por apresentarem uma situação socioeconômica crítica e baixa capacidade institucional para a gestão das políticas. Segundo o que preconiza o ato que instituiu o Territórios da Cidadania (Decreto de 25 de fevereiro de 2008, alterado por Decreto de 23 de março de 2009), essa política pública tem por objetivo “promover e acelerar a superação da pobreza e das desigualdades sociais no meio rural, inclusive as de gênero, raça e etnia, por meio de estratégia de desenvolvimento territorial sustentável”. Num de seus eixos – o de Cidadania –, um papel de destaque é o que vem cabendo ao Programa Bolsa Família (PBF).

De que forma as duas políticas públicas interagem no contexto da ação governamental mais ampla nos territórios é o que, basicamente, constituirá o campo a ser abordado no presente trabalho.

O objetivo aqui é investigar empiricamente as condições socioeconômicas dos habitantes de grupos de municípios e as performances desses municípios nas áreas de renda, educação e saúde – as duas últimas representando as principais dimensões com correlações a

serem aqui perseguidas.

Nesse sentido, a proposta é selecionar um rol de indicadores que expressam as dimensões referidas, criando base empírica para tecer comparações entre eles. O interesse de um trabalho como esse reside na possibilidade de estabelecer parâmetros concretos de cotejo entre perfis de municípios, de modo a assinalar diferenciais entre eles. Esses, por conseguinte, podem sugerir uma série de explicações, inclusive desfazendo teses provenientes do senso comum como, por exemplo, a intuição de que municípios pequenos do Norte e do Nordeste sempre apresentam piores resultados em políticas públicas.

Para estabelecer comparações, serão trabalhados os seguintes indicadores:

- a) Para efeito de análise das condições socioeconômicas dos indivíduos, a taxa de pessoas em situação de pobreza, a taxa de mortalidade infantil e o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica, e;
- b) Para efeito de análise do rendimento dos municípios em políticas públicas, será utilizado o Programa Bolsa Família, a partir das taxas de cadastros qualificados e do percentual de cumprimento de condicionalidades em educação e em saúde¹. A vantagem do uso do Bolsa Família é que ele combina dimensões das políticas de transferência de renda, de educação e de saúde, criando oportunidade de se analisarem dimensões mais amplas de gestão e resultados das políticas públicas.

Esses indicadores serão examinados para três grupos de municípios, constituídos a partir do recorte oferecido pelo Programa Territórios da Cidadania. A ideia, em última análise, é comparar perfis de municípios a partir de sua relação com os Territórios da Cidadania (integrante ou não integrante), região em que se encontram e porte populacional.

Com isso, espera-se criar perfis relativamente homogêneos sob o ponto de vista do nível de desenvolvimento econômico e social em que se encontram os municípios. Tal esforço está baseado em teorias de corte territorial, que trabalham com “brasis” recortados por um processo histórico de concentração de população, renda, serviços e oportunidades, processo que remonta à própria formação da sociedade brasileira, concentrada ao longo do litoral, e que é reforçado pelo modelo de industrialização do período nacional-desenvolvimentista, fortemente concentrado no Sul-Sudeste².

1 Combinados com a taxa de atualização cadastral, tais indicadores fornecem o fator de operação do Índice de Gestão Descentralizada (IGD) do Programa, que compreende ainda outros três fatores: o de adesão ao SUAS, o de comprovação dos gastos com os recursos de apoio financeiro e o de aprovação da prestação de contas desses gastos pelo conselho municipal de Assistência Social.

2 O Nacional-desenvolvimentismo, ciclo inaugurado pelo Estado Novo e que marcaria a segunda metade do século passado, impulsionou um movimento direcionado para a integração dos vazios demográficos do país. Estava, porém, muito mais

Na Proposta para a Redução da Desigualdade Social no Meio Rural Brasileiro, documento que fornece os fundamentos contidos na concepção do Programa Territórios da Cidadania, o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) informava tratar-se de

“parte do esforço conjunto do Governo Federal para priorizar suas ações em regiões e sub-regiões onde os investimentos públicos e privados não têm sido suficientes para garantir o atendimento às necessidades básicas da população, bem como para acelerar processos locais e sub-regionais que ampliem as oportunidades de geração de renda de maneira desconcentrada e com observância da sustentabilidade em todas as suas dimensões.” (MDA, 2008, p. 3)

O documento esclarece, ainda, que o programa visa a apoiar e estimular “processos de desenvolvimento organizados territorialmente (...), descentralizados e sustentáveis”, fazendo menção à articulação de apoio e cooperação solidária em redes que, gradualmente, integrem populações e territórios do interior do Brasil aos processos de crescimento e de desenvolvimento.

Nesse sentido, os recortes de municípios deste trabalho pretendem representar esta dinâmica de desigualdade territorial, assinalando-a por critérios de contraposição como Sul-Sudeste *versus* Norte-Nordeste e litoral *versus* interior.

Para cumprir seus propósitos, o trabalho se apresenta em três capítulos, cuja síntese é descrita a seguir:

Capítulo 1: Apresentação dos indicadores e critérios utilizados para os recortes territoriais

Neste capítulo, são apresentados os critérios definidos para o recorte de grupos de municípios, construindo-se base teórica para assinalar grupos relativamente homogêneos, bem como as desigualdades entre tais grupos.

Capítulo 2: Construção da base de dados para comparação entre grupos de municípios

Esse capítulo consistirá, inicialmente, numa explanação acerca dos indicadores selecionados para integrar a base de dados que servirá para orientar o cotejo entre os municípios e territórios considerados no trabalho.

Em seguida, os grupos selecionados serão comparados à luz dos indicadores descritos, relativos à situação dos habitantes destes municípios e do rendimento dos municípios em políticas específicas, levando em consideração as áreas de transferência de

voltado para os imperativos de crescimento econômico de base industrial da porção mais ao sul do país, dado que os padrões de produção (agrícola e industrial) e de infraestrutura se mantiveram, até com mais força, voltados para o consumo de uma minoria doméstica – a classe média que se consolidava nos centros urbanos – e para a exportação em larga escala.

renda, educação e saúde.

Capítulo 3: Análise dos dados

O capítulo examinará os dados para os três grupos de municípios, comparando-os e formulando hipóteses explicativas para diferenciais de rendimento nas políticas públicas de acordo com os resultados obtidos. Será explorada, entre outras, a possibilidade de estratégias de execução das políticas – em especial, o Bolsa Família – virem a estimular desempenhos mais favoráveis para territórios e municípios menos desenvolvidos.

Capítulo 1 - Apresentação dos indicadores e critérios para os recortes territoriais

Uma pesquisa acerca das experiências brasileiras de Desenvolvimento Territorial Rural Sustentável (DTRS), coordenada por Ronaldo Weigand Jr. (2003), refaz a trajetória da conceituação do DTRS, analisando os termos da expressão segundo as formulações adotadas por autores e instituições que lidam com o assunto. Assim, os autores mencionam o primeiro adjetivo, “territorial”, pelas óticas da identidade cultural, das características ecológicas ou socioeconômicas, dos espaços da ação social ou coletiva de determinados grupos, bem como de resultado das relações de poder não restritas ao Estado.

Já “rural”, conforme alguns, poderia remeter a agrícola ou não urbano, ou até significar algo que pertence a “pequenas aglomerações antes consideradas urbanas”. Os autores exemplificam com municípios de grande extensão territorial – muito comuns na Amazônia – cuja população fica concentrada numa pequena área “urbana”, isto é, com todos os problemas de violência, saneamento, destinação de lixo etc. que afetam as periferias de grandes centros urbanos.

Por fim, referem-se a “sustentável” por pontos de vista que vão de conservadores a desenvolvimentistas, conforme a ênfase em atributos não ecológicos ou econômicos, tais como equidade social, lembrando o exemplo das cinco dimensões sugeridas por Ignacy Sachs: social, econômica, ecológica, espacial e cultural.

O estudo avança nas linhas gerais do programa Territórios Rurais – que daria origem ao dos Territórios da Cidadania –, problematizando os conceitos a ele associados a partir da prática de organizações, governamentais ou não.

Assim, dado um *recorte vago*, supostamente definidor de DTRS, acolhe-se não somente o territorial autodeclarado, mas também o que cobre alguns critérios eletivos. No texto, ressalta-se que, antes que um resultado, o DTRS seria um processo, ou uma metodologia, mas sempre uma “estratégia de promoção do desenvolvimento rural baseada na ação coletiva identificada com um ‘território’”.

Este trabalho efetuará comparações entre três perfis de municípios. Para tanto, utilizará o recorte dado pelo Programa Territórios da Cidadania, que visa à superação da pobreza e geração de trabalho e renda no meio rural por meio de uma estratégia de desenvolvimento territorial sustentável.

Nesse sentido, combina uma série de objetivos específicos: inclusão produtiva das populações pobres dos territórios, universalização de programas básicos de cidadania, integração de políticas públicas e ampliação da participação social.

Os Territórios da Cidadania se caracterizam por agruparem municípios com semelhante perfil econômico e ambiental e com identidade e coesão social e cultural. Ignacy Sachs, em sua apresentação ao III Fórum Internacional de Desenvolvimento Territorial (Fortaleza/CE, novembro de 2008), transcrita no volume *Gestão Social dos Territórios* da série *Desenvolvimento Rural Sustentável* (BACELAR *et al.*, 2009), salienta a necessidade de “definir estratégias de desenvolvimento, partindo do território, aprendendo a ultrapassar as perspectivas setoriais”.

Deste modo, a noção de território transcende aspectos estritamente setoriais das políticas públicas, procurando delimitar, a partir de certos recortes, espaços de relativa homogeneidade econômica, social, cultural e ambiental.

Abaixo, seguem os principais números associados aos territórios da cidadania.

Municípios: 1.852 (32,9% do total do País)

População: 42,4 milhões de habitantes (23% do total do País)

População Rural: 13,1 milhões (46% do total do País)

Agricultura Familiar: 1,9 milhão de famílias (46% do total do País)

Assentados da Reforma Agrária: 525,1 mil famílias (67% do total do País)

Bolsa Família: 3,9 milhões de famílias (35,6% do total do País)

Comunidades Quilombolas: 810 (66% do total do País)

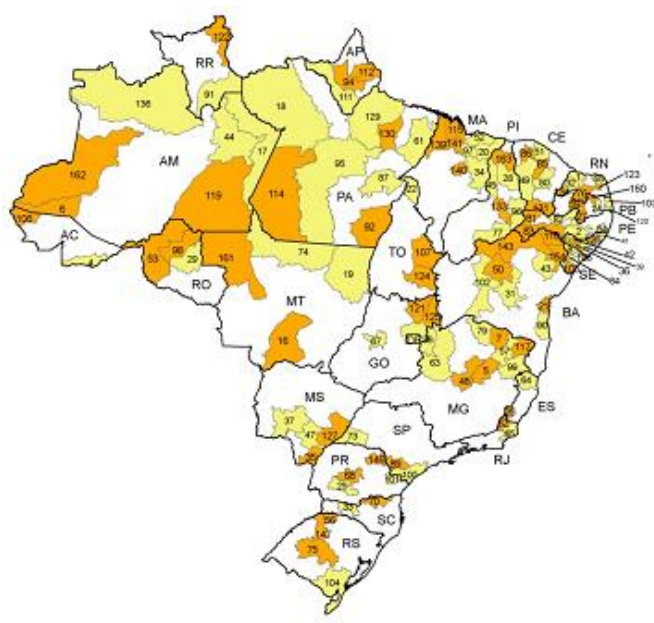
Terras Indígenas: 317 (52% do total do País)

Pescadores: 210,5 mil famílias (54% do total do País)

Fonte: Programa Territórios da Cidadania.

O mapa mostra a concentração dos Territórios da Cidadania nas regiões Norte e Nordeste, onde se encontra em maior número a população com o perfil referido.

Mapa 1 – Distribuição dos Territórios da Cidadania



Fonte: Programa Territórios da Cidadania

Pode-se perceber que os Territórios da Cidadania são marcados por presença expressiva de beneficiários do Bolsa Família, tais como assentados da reforma agrária, povos e comunidades tradicionais (indígenas e quilombolas), população rural e ribeirinha, entre outros. De modo geral, representam parcela da população pobre em percentuais superiores ao da população de modo geral.

São cerca de 1,8 mil municípios que manifestam, pelo menos, duas dimensões das desigualdades territoriais do processo histórico de formação do Brasil. Primeiro, a concentração populacional, de renda e de serviços na faixa litorânea. Nesse sentido, os territórios estão, em boa medida, concentrados no interior do país. Por outro lado, há a dicotomia Sul-Sudeste *versus* Norte-Nordeste, já que o primeiro par ainda apresenta grau de desenvolvimento econômico e social bastante superior ao do segundo.

O Estudo da Dimensão Territorial do Planejamento, preparado pelo Centro de Gestão e Estudos Estratégicos (CGEE), retoma as contribuições de Tânia Bacelar para a compreensão das características que conformam o mapa do Brasil segundo outras óticas que transcendem a clássica divisão do país em cinco grandes regiões³.

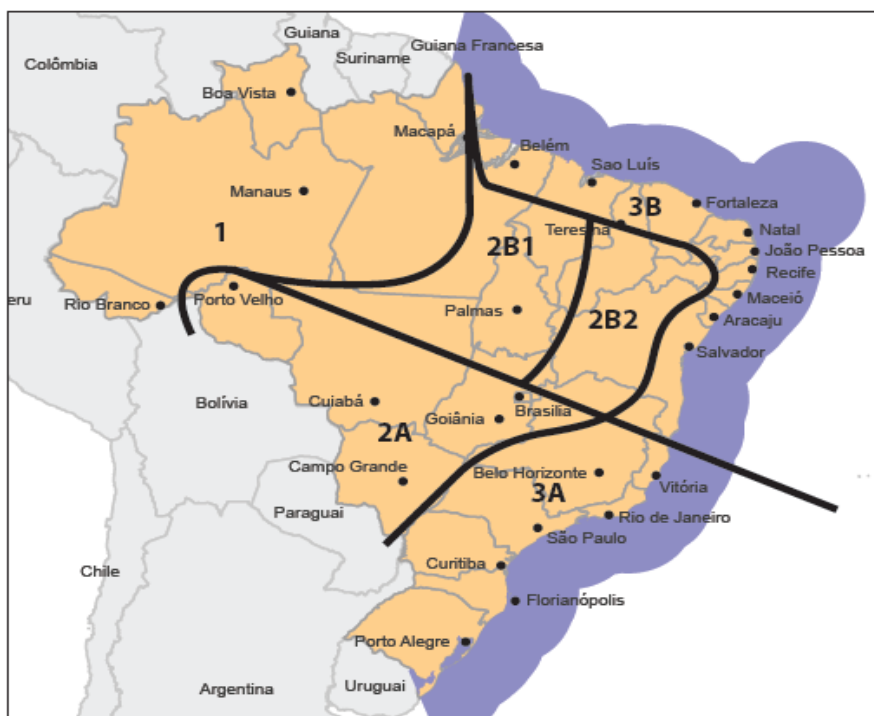
³ A autora alerta para a *desterritorialização*, uma macro-tendência da globalização, defendendo o enfoque multidimensional do desenvolvimento sustentável para lidar com esse fenômeno. Para ela, a ação deve ter em conta que a *multidimensionalidade* é da natureza do conceito de desenvolvimento sustentável. Convergindo com Sachs ao salientar que não cabe falar de desenvolvimento territorial autônomo (ou autárquico) no mundo globalizado, Bacelar prefere enfatizar a necessidade de se compreenderem os “processos e padrões” vindos de fora, o que impõe o diálogo com outra tendência – a da homogeneização (BACELAR *et al.*, 2009, *op. cit.*).

Grosso modo, pode-se estabelecer de início uma dupla dicotomia no mapa do país – a demográfica, com o litoral (leste) adensado contraposto ao interior (oeste) rarefeito, e a econômica, com o sul “desenvolvido” confrontado com o norte “estagnado” do país – a revelar as diferenças históricas que explicariam o legado de uma rede de cidades desequilibrada sob a ótica da ocupação populacional, infraestrutura, produção, rede de serviços e renda. Num país de passado colonial escravocrata marcado pela exploração extrativista e de monoculturas para exportação, a extensa faixa litorânea de 7,4 mil quilômetros exibe a primeira evidência de uma concentração econômica cujos efeitos mais visíveis são a concentração populacional e a quase total destruição da mata nativa (estima-se que, da cobertura original, não restem sequer 8% da Mata Atlântica).

Uma segunda visão que se impõe é quanto ao confronto da porção mais ao norte com a do centro-sul, reveladora de um deslocamento do eixo histórico de desenvolvimento econômico que, ignorando aspectos de desenvolvimento estratégico nacional, caminhou, ao longo do século XX, para a constituição de zonas de alta produtividade e competitividade voltadas para o mercado externo. A hegemonia da faixa litorânea, entretanto, permaneceu basicamente inalterada.

É ilustrativo observar o cartograma abaixo, extraído do Estudo da Dimensão Territorial do Planejamento.

Cartograma 1 – Territórios da Estratégia



Fonte: CGEE/MP

O cartograma mostra seis regiões homogêneas: litoral Sul-Sudeste (3A), litoral Norte-Nordeste (3B), Centro-Oeste (2A), Centro-Norte (2B1), Semiárido (2B2) e Bioma Amazônico (1). A região 3A concentra renda, serviços e população, sendo de ocupação mais antiga. Nesse sentido, possui número maior de cidades médias e grandes, manifestando os desequilíbrios regionais do Brasil. A região 3B também é de ocupação mais antiga, manifestando, mais uma vez, o desequilíbrio histórico brasileiro, pelo qual a população está fortemente concentrada no litoral. Porém, apresenta índices sociais inferiores aos da região sul-sudeste, mostrando diferenças verticais entre norte e sul.

As regiões 2A e 2B1 se relacionam com o desenvolvimento mais recente, em função da agropecuária, com o avanço da fronteira agrícola arrastando urbanização e ampliação dos serviços para essas regiões.

O bioma amazônico tem baixo grau de desenvolvimento econômico e social e baixa densidade demográfica. A principal questão envolvida na análise da região é de como gerar desenvolvimento, com elevação da renda e das ocupações, de forma sustentável, sem pressionar os recursos naturais de que dispõe.

Por fim, o semiárido (2B2) é a região mais pobre do Brasil, no qual se encontra grande parte da população em situação de extrema pobreza.

Em resumo, tais regiões se configuram como espaços de relativa homogeneidade interna, combinando as dimensões ambiental, demográfica, social e econômica, fundamentalmente construídos por cortes no mapa brasileiro, com destaque para a linha diagonal que separa o norte do sul e a sinuosa que distingue o interior do litoral.

Os graus de desenvolvimento se expressam pelo número de cidades médias e grandes, em torno das quais estão concentradas a população e a rede de serviços. É claro que o crescimento excessivo – típico do modelo nacional-desenvolvimentista – gera deseconomias de escala para as metrópoles brasileiras, especialmente as do Sudeste, mas também é verdade que é nessa região que se concentra a maior parte do tecido industrial. Mesmo que tal concentração tenha diminuído nas últimas décadas, ainda há desigualdades, sobretudo para o tecido produtivo de maior densidade tecnológica.

O trabalho utilizará três grupos de municípios, lastreados na perspectiva de desigualdades territoriais assinaladas. Tais grupos de municípios são constituídos a partir do Programa Territórios da Cidadania e dos cortes Sul *versus* Norte e litoral *versus* interior.

A seleção dos municípios partiu de alguns procedimentos metodológicos que determinam essa separação em três grupos. Além disso, dada a necessidade de se restringir o universo de municípios de modo a tornar o objeto de estudo compatível com os propósitos e

limites deste trabalho, foram adotados recortes de abrangência segundo o porte dos municípios em termos do tamanho de sua população.

Um dos critérios adotados reflete a intenção de se evidenciar um contraste polarizado entre dois desses grupos, o que determinou seu agrupamento com base nas regiões em que se encontram. Assim, constituiu-se um primeiro grupo formado pelas regiões Norte e Nordeste, de menor desenvolvimento, e outro que abrange as regiões Sudeste e Sul, tradicionalmente mais desenvolvidas. Cabe ressaltar que a escolha dos dois grupos referidos foi orientada pela condição de estarem inseridos no programa Territórios da Cidadania, criado pelo Governo Federal para promover um esforço coordenado de atendimento prioritário às necessidades básicas dos habitantes de regiões mais carentes.

Um terceiro grupo, que representa uma espécie de “grupo de controle”, abarca municípios das mesmas regiões que não estejam incluídos nos Territórios da Cidadania, embora também sigam um critério de porte – agora pelo mínimo da população, de modo a permitir um claro confronto entre o urbano e o rural, outro contraste importante para o que se quer verificar.

Tais grupos são assim descritos:

Grupo 1: municípios com até 20 mil habitantes localizados nas regiões Norte e Nordeste, integrantes dos Territórios da Cidadania. São, portanto, municípios pequenos, com baixo potencial econômico, alto índice de pobreza e situados, majoritariamente, no Semiárido Brasileiro.

Grupo 2: municípios com até 20 mil habitantes localizados nas regiões Sul e Sudeste, integrantes dos Territórios da Cidadania. A constituição deste grupo tem o propósito de possibilitar o cotejo de índices para observar, quanto ao rendimento das políticas, se há diferenças expressivas entre municípios pequenos em função da região em que se encontram, ainda que tenham perfis similares.

Vale lembrar que muitos municípios do norte de Minas Gerais, por sua dinâmica ambiental, econômica e social, estarão considerados no Grupo 1, reforçando a ideia de homogeneidade dos perfis de municípios. Tais municípios estão integrados a uma dinâmica própria ao Semiárido Brasileiro, razão pela qual devem ser transpostos do Grupo 2 para o Grupo 1.

Grupo 3: municípios não pertencentes aos Territórios da Cidadania, com mais de 70 mil habitantes no Norte e Nordeste e mais de 100 mil habitantes no Sul e Sudeste. A proposta é observar as centralidades urbanas, usando, para tanto, critérios de porte populacional com alguma diferença entre Norte/Nordeste e Sul/Sudeste, em função do menor desenvolvimento

da rede de cidades do primeiro par de regiões. Assim, pode-se obter a seguinte distribuição entre os grupos considerados:

Tabela 1 – Estados com maior concentração de municípios no Grupo 1

Grupo 1 877 municípios, sendo os estados de maior concentração a Bahia (14%), o Maranhão (11%), o Piauí (10%) e Minas Gerais (9%).			
UF	Número de municípios	Pop 2009	% população
<i>BA</i>	90	1.191.768	14%
<i>MA</i>	73	911.398	11%
<i>PI</i>	125	893.577	10%
<i>MG</i>	91	791.345	9%
<i>Outros</i>	498	4.863.175	56%
Total geral	877	8.651.263	100%

Fonte: Pnad-IBGE, 2009. Elaboração própria

Tabela 2 – Estados com maior concentração de municípios no Grupo 2

Grupo 2 311 municípios, sendo os estados de maior concentração o Rio Grande do Sul (28%), o Paraná (22%), São Paulo (22%), e Santa Catarina (10%).			
UF	Número de municípios	Pop 2009	% população
<i>RS</i>	108	675.559	28%
<i>PR</i>	64	547.829	22%
<i>SP</i>	51	453.843	19%
<i>SC</i>	34	254.793	10%
<i>Outros</i>	54	509.980	21%
Total geral	311	2.442.004	100%

Fonte: Pnad-IBGE, 2009. Elaboração própria

Tabela 3 – Estados com maior concentração de municípios no Grupo 3

Grupo 3 308 municípios, sendo os estados de maior concentração São Paulo (30%), o Rio de Janeiro (14%), Minas Gerais (9%) e a Bahia (6%).			
UF	Número de municípios	Pop 2009	% população
<i>SP</i>	73	30.698.603	30%
<i>RJ</i>	27	14.080.496	14%
<i>MG</i>	27	8.604.816	9%
<i>BA</i>	23	6.543.338	6%
<i>Outros</i>	158	40.869.576	41%
Total geral	308	100.796.829	100%

Fonte: Pnad-IBGE, 2009. Elaboração própria

Esses três grupos de municípios permitem trabalhar com subconjuntos dos espaços homogêneos assinalados anteriormente. As questões centrais que então se colocam são: os grupos apresentam diferenças entre si em termos de índices sociais e desempenho na gestão de políticas? Há correlações, no sentido de os piores (ou melhores) índices sociais coincidirem com a pior (ou melhor) gestão de política pública?

Se a resposta a essa segunda pergunta for positiva, parece haver indicações da tese segundo a qual a baixa capacidade institucional dos municípios mais pobres ratifica a condição de vulnerabilidade de suas populações, já que as políticas públicas obteriam resultados piores justamente nas localidades nas quais são mais relevantes.

Por outro lado, seja qual for o resultado da análise empírica, é preciso lembrar que a forma de execução das políticas públicas não é neutra, isto é, pode deter dispositivos mais ou menos eficazes para as políticas chegarem a esses territórios.

O próximo capítulo abordará a o processo metodológico de construção da base de dados que fornecerá os elementos para a análise a ser empreendida, extraídos dos indicadores sociais associados a renda, saúde e educação.

Capítulo 2 - Construção da base de dados

Ao refletir sobre as circunstâncias históricas que determinam a construção de indicadores sociais, Paulo M. de Jannuzzi (2003, p. 26), aludindo ao caso do Terceiro Mundo, explica que

“a persistência dos problemas seculares de exclusão e desigualdade social, em um contexto de restrição de recursos públicos, tem levado ao levantamento de estatísticas públicas e construção de indicadores mais específicos sobre a intensidade de pobreza, níveis de carência, acesso a bens e serviços públicos etc.”

Eis o caso muito familiar de um país que, longe de se encontrar entre os mais pobres, figura cronicamente na lista das nações em que a justiça social medida pela distribuição de renda ainda é uma das piores. Daí o interesse que pode haver na investigação de algumas dimensões socioeconômicas da realidade brasileira.

Dados os objetivos deste trabalho, será construída uma base de dados reunindo os indicadores relevantes para a comparação e a análise a serem conduzidas, contemplando os números que revelam aspectos da situação socioeconômica dos habitantes dos municípios selecionados e os que, em outro sentido, apontam para o rendimento desses municípios na gestão de políticas. Desse modo, serão trabalhados dois grupos claramente distintos de indicadores.

No tocante à situação socioeconômica de uma população, é importante destacar algumas dimensões em que se inscrevem suas carências, não necessariamente dadas em termos da renda socialmente auferida e monetariamente quantificada. É comum que em certas localidades, dado seu isolamento ou o baixo dinamismo da economia formal – ou até mesmo por razões culturais –, as relações econômicas internas sejam em grande medida, ou até majoritariamente, baseadas na troca de mercadorias e serviços entre unidades familiares ou comunidades.

Assim, é necessário que se determine, com relativo grau de arbitrariedade, um conjunto de aspectos que possam constituir-se em temas prioritários para a definição de indicadores a serem empregados numa avaliação socioeconômica objetiva e aplicável ao universo dos municípios incluídos na análise. A escolha de tais indicadores deve, portanto, ser pautada pela possibilidade do seu emprego na verificação de alguns aspectos que podem caracterizar um quadro de carência estrutural em determinados contextos sociais, o que permitiria o acompanhamento de eventuais avanços ou retrocessos na capacidade desses

contextos para lidar com suas debilidades e vulnerabilidades.

Para os propósitos deste estudo, escolheu-se trabalhar com três indicadores sociais que permitam, dentro de certos limites, um diagnóstico da situação socioeconômica dos conjuntos de municípios a serem comparados: a taxa de pessoas em situação de pobreza, a taxa de mortalidade infantil e o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica.

Um dado emblemático e que merece menção diz respeito ao Plano Brasil sem Miséria, recentemente anunciado pelo Governo Federal e em fase de implantação. De acordo com a Nota MDS *O perfil da Extrema Pobreza no Brasil com base nos dados preliminares do universo do Censo 2010* (BRASIL, 2011), o conjunto da população que se encontra nesse perfil segue os dados do Censo Demográfico 2010, sendo tais informações de grande importância para a elaboração do plano: regionalização das ações com base em características específicas da pobreza de cada região; ações específicas para o campo (como parcerias com a Embrapa para oferecer assistência técnica e sementes, fomento a fundo perdido para famílias rurais e uso de compras públicas para ampliar o mercado para o produtor familiar).

Entretanto, o número de 800 mil famílias em situação de extrema pobreza estimado como o acréscimo necessário ao público alvo do PBF representa não mais que 6,15% do total de famílias já atendidas. Isso parece corroborar a boa focalização e a quase universalidade que vem sendo obtida pelo PBF para o público com o perfil de beneficiário do programa, tornando-o uma boa *proxy* da taxa de pobreza no Brasil.

Quanto às condições de saúde da população desses municípios, será adotada neste estudo, também como uma *proxy*, a taxa de mortalidade infantil (TMI). Essa consiste num indicador social de tipo descritivo e de aplicação demográfica, mas que comumente é utilizado para retratar as condições gerais de vida e de saúde prevalentes em um contexto social. Convencionalmente, essa taxa é calculada em termos da proporção de óbitos de crianças de até um ano de idade por mil crianças nascidas vivas (NV).

O que a Taxa de Mortalidade Infantil pode revelar transcende fatores congênitos que determinam os óbitos infantis, pois se relacionam fortemente com a desnutrição, as más condições ambientais durante o período gestacional e os cuidados pré e pós-natais que, muitas vezes, não estão disponíveis ou acessíveis para expressivos contingentes de mulheres gestantes de zonas remotas.

Tais condições dizem respeito a uma série de fatores, que vão da falta de saneamento básico até a inexistência de infraestrutura hospitalar suficiente para assegurar intervenções emergenciais, passando pela logística necessária ao atendimento tempestivo dessas emergências – em resumo, tudo que diz respeito ao padrão de vida das famílias dessas

crianças. Enfim, seria possível estender os impactos dessa carência estrutural a outros aspectos da vida em tais contextos sociais a ponto de se inferir que a falta de segurança para a mãe e a criança no momento do parto significaria também a ausência de outros insumos tais como logística, profissionais, instalações e, sobretudo, informação.

O Brasil vem baixando consistentemente sua taxa de mortalidade infantil ao longo das duas últimas décadas – de 47,1 óbitos por mil nascidos vivos (NV) em 1990 para 19/1.000 NV em 2008 –, estando perto de atingir as metas de mortalidade infantil pactuadas nos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM) em 2000 (15 óbitos por NV). Entretanto, esse avanço não resulta de uma única e específica política voltada para a universalidade dos municípios brasileiros, sendo antes o resultado de um conjunto de ações e programas que, ao mirar nas variáveis de saúde, nutrição, saneamento e educação, vem alcançando resultados expressivos e dentro das metas para países emergentes, todavia ainda aquém do nível aceitável pela OMS (10 óbitos/1000 NV).

Este estudo leva em consideração que a taxa de mortalidade infantil apresenta grande volatilidade em razão de fatores intercorrentes, como surtos de infecção hospitalar, por exemplo. No caso de municípios de pequeno e médio portes, esses episódios podem representar, para um determinado ano, uma variação significativa no indicador em relação a anos próximos, anteriores ou posteriores. Por essa razão, optou-se por dar-lhe o tratamento de descritor de estoque, computando-se as taxas verificadas no período de cinco anos e dividindo-se, por esse total, a população do município no último dos cinco anos.

No que tange ao Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb), este representa a qualidade educacional dada pela capacidade de escolas e sistemas de ensino (municipais, estaduais e federal, públicos e privados) atingirem níveis educacionais condizentes com as expectativas estabelecidas para cada etapa avaliada do ensino básico (5º e 9º anos do ensino fundamental⁴ e 3º ano do ensino médio), indicando simultaneamente o desempenho dos alunos em exames padronizados nacionalmente (Prova Brasil para os municípios e Saeb para os estados e o país) ao final de cada etapa e o seu rendimento escolar, dado em termos de progressão nos estudos.

Em outras palavras, um sistema educacional que reprova sistematicamente seus estudantes, fazendo com que grande parte deles abandone a escola antes de completar a educação básica, é tão indesejável quanto um sistema educacional que forma alunos no ensino médio sem que tenham aprendido o esperado para seu nível escolar. Assim, uma escola ou

4 Correspondentes à 4ª e 8ª séries até 2007, quando teve início a transição que ampliará a Educação Fundamental para nove anos de estudo, com ingresso obrigatório para crianças com seis anos completados antes do início do ano letivo.

sistema de ensino ideal seria aquele em que todas as crianças e adolescentes tivessem acesso à escola, não perdessem tempo com repetência e nem abandonassem os estudos e, por fim, aprendessem.

Segundo a Nota Técnica do Inep sobre a concepção e a forma de se calcular o índice (BRASIL, 2008), o Ideb foi concebido para ser, ao mesmo tempo, um instrumento de aferição do desempenho, medido nos exames padronizados, e do rendimento escolar, dado em termos da progressão dos alunos verificada pelo Censo Escolar⁵, aí considerada não só a aprovação como também a continuidade dos estudos – portanto, ponderando os casos de abandono e evasão.

Grosso modo, o Ideb é o resultado do produto entre o desempenho e o rendimento escolar. Assim, numa hipotética situação em que não houvesse abandono ou evasão, uma escola em que a Prova Brasil revelasse a média padronizada 5,0 para os alunos da 4ª série e o Censo Escolar evidenciasse o tempo médio de 1,5 ano para a conclusão de cada série terá o Ideb igual a 5 multiplicado por 1/1,5, ou seja, $Ideb = 3,3$. Já se esse tempo de conclusão caísse para um ano, então o Ideb seria de $5 \times 1/1$, isto é, $Ideb = 5,0$. Obviamente, essa equação torna-se mais complexa quando se consideram as demais variáveis de fluxo – abandono e evasão – que o exemplo acima despreza para maior facilidade de entendimento.

Por fim, cabe esclarecer que, para efeito de estimativa do que se considera um índice municipal baixo ou alto, o MEC verifica o desvio-padrão com base na média nacional.

O segundo grupo de indicadores selecionados tem o propósito de mensurar o desempenho das administrações municipais quanto à gestão de políticas públicas sociais, entendido como a capacidade das prefeituras para, respeitadas as especificidades dos municípios (por exemplo, integrantes ou não do Programa Territórios da Cidadania), executar as diretrizes estabelecidas para a boa focalização das políticas e aplicar os recursos de apoio à gestão financeira dessas políticas com eficácia e eficiência. Daí a opção por instrumentos de aferição do desempenho local na gestão da política de transferência condicionada de renda, referentes ao cadastro de beneficiários e ao acompanhamento das condicionalidades de saúde e de educação no âmbito do Programa Bolsa Família (PBF).

A escolha metodológica adotada recai sobre as taxas que o MDS utiliza na composição do fator de operação do Índice de Gestão Descentralizada municipal (IGD-M) do Programa Bolsa Família (PBF). São descritores extraídos de um cruzamento das estimativas de pobreza, que indexam o Cadastro Único de Programas Sociais do Governo Federal

⁵ O Censo Escolar capta ainda o fluxo interescolar de alunos – todos eles identificados em cadastro nacional – para permitir a verificação da progressão dos alunos que mudam de escola, para tanto deduzindo as taxas de abandono e de evasão, inclusive dos estudantes que obtêm aprovação ao final do ano letivo.

(CadÚnico) com as metas atingidas pelas prefeituras municipais na gestão na gestão do CadÚnico e do PBF.

O fator de operação é obtido pela média aritmética simples entre as seguintes taxas:

a) de cobertura qualificada do cadastro, em cujo cálculo divide-se o número de cadastros válidos de famílias no CadÚnico pelo total de famílias estimadas como público-alvo desse cadastro;

b) de atualização cadastral, que é calculada dividindo-se o número de cadastros válidos de famílias no CadÚnico atualizados nos últimos dois anos pelo total de cadastros válidos;

c) de acompanhamento da frequência escolar, calculada pelo número de crianças e adolescentes das famílias do PBF com informações de frequência escolar dividido pelo total de crianças e adolescentes das famílias beneficiárias; e

d) de acompanhamento da Agenda de Saúde, calculada pelo número de famílias beneficiárias com perfil saúde⁶ e com comprovado acompanhamento das condicionalidades de saúde dividido pelo total de famílias com esse perfil.

Ressalta-se que, dados os fins deste trabalho, serão utilizadas para o exame das variáveis de desempenho somente as taxas indicadas nos itens *a*, *c* e *d* acima descritos, preferindo-se não incluir o item *b* já que, essencialmente, mostra-se mais relevante o exame dos cadastros pelo lado da cobertura do que pelo da atualização. Assim, portanto, estarão dadas as condições para a construção de uma base de dados a partir de dois grupos de indicadores – aqui tratados como de diagnóstico e de desempenho – que tornarão viável a tabulação das informações referentes aos três grupos contemplados nos recortes de municípios já mencionados, todos eles indexados pelo código IBGE. Uma vez montada essa base, será então procedida a sua análise, de que se tratará no terceiro capítulo.

Cumprido deixar claro que não é propósito deste trabalho buscar eventuais impactos de um indicador sobre outro, no sentido de evidenciar relações causais entre eles, mas estabelecer, por meio de correlações entre tais indicadores, parâmetros objetivos para o confronto de perfis de municípios e o discernimento de elementos reveladores de uma maior diferenciação ou aproximação entre os referidos grupos.

Tampouco se vai investigar aqui alguma mudança ou transformação social ocorrida nos municípios ou nos territórios em que se inserem, já que os indicadores a serem utilizados não serão observados numa perspectiva temporal, capaz de revelar os eventuais efeitos e

⁶ Famílias que tenham em sua composição gestantes ou crianças de até seis anos de idade, para as quais são requeridos exames pré-natais periódicos das gestantes e cumprimento do calendário de vacinação das crianças.

impactos de uma ou outra política social no presente sobre a realidade preexistente ou de proporcionar uma avaliação de processo.

Assim mesmo, os indicadores sociais poderão sugerir algumas explicações de contexto que contrariem o senso comum pelo qual, pertencendo a regiões pobres, alguns municípios terão naturalmente pior desempenho na gestão das políticas públicas sob sua responsabilidade.

Outro esclarecimento que diz respeito aos recortes mencionados é que a sua definição condiz com uma opção por uma análise mais linear, ou menos afetada pelas injunções que excepcionalmente levam certos municípios a se situarem em patamares de desenvolvimento bem acima ou abaixo da média de sua região ou do grupo de municípios em que se enquadram. Por essa razão, por exemplo, é que não se incluiu a região Centro-oeste no estudo, tendo em vista que o Distrito Federal e seu entorno, que compreende municípios de Goiás e Minas Gerais, integram um dos Territórios da Cidadania, com claras assimetrias internas em termos dos indicadores socioeconômicos.

Em sentido oposto, entretanto, algumas municipalidades da região Norte com característica análoga (zona metropolitana integrante dos TC) figuram na seleção do Grupo 3 por serem pólos microrregionais de uma região de baixa densidade demográfica e, assim, baixa ocorrência de municípios com porte suficiente para formar massa crítica para a análise. Em outras palavras, sua exclusão tornaria ainda menos verificáveis as variações que neste estudo se pretendem mensurar para efeito de comparação.

O terceiro capítulo, a seguir, será dedicado à análise empírica desses números pelo cotejo dos grupos de municípios segundo os perfis socioeconômicos encontrados e os indicadores que apontam para o desempenho desses municípios na gestão das políticas sociais – cobertura cadastral e acompanhamento das condicionalidades de educação e saúde.

Capítulo 3 - Análise dos dados

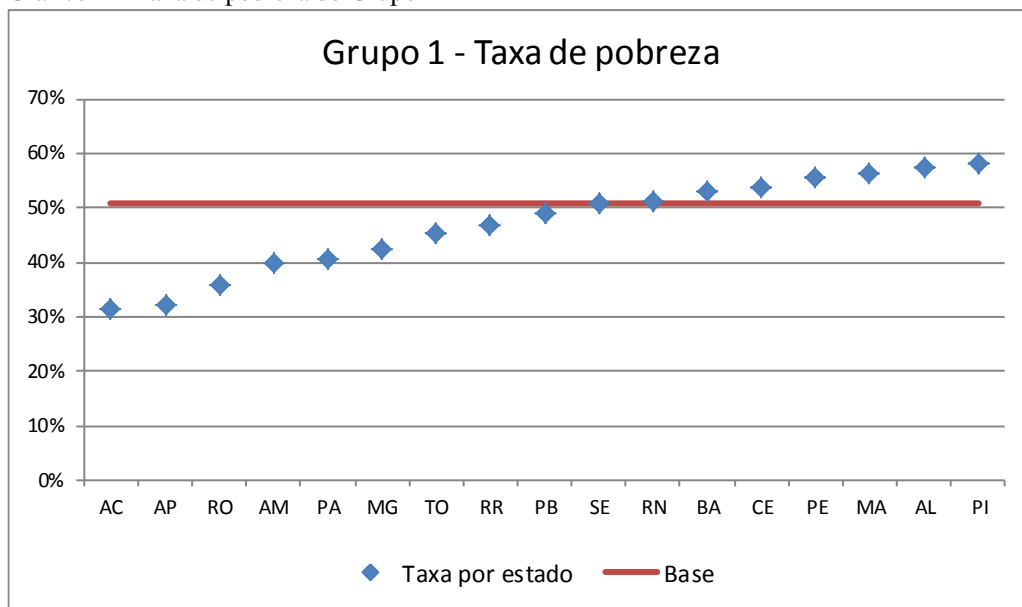
3.1 - Indicadores de situação

Para uma melhor compreensão de como será organizada a análise que se empreenderá, cabe esclarecer que este tópico dará maior ênfase a uma descrição dos principais aspectos que ressaltam da observação dos indicadores de situação, entendidos como os elementos essenciais para o diagnóstico das dimensões delimitadas no escopo do trabalho – a renda, a saúde e a educação. Pretende-se que dessa parte seja extraído outro conjunto de elementos, agora sintéticos, para a elaboração de inferências estatísticas que possam expandir-se, com razoável consistência, para o universo dos municípios que compõem os Territórios da Cidadania.

Duas ressalvas se impõem quanto aos gráficos que se seguirão. Uma diz respeito à ordem em que neles figuram os estados, dispostos de forma a permitir melhor visualização da curva que se desenha entre os valores mínimo e máximo, seja crescente ou decrescente, com o que a posição dos estados na ordenada horizontal irá variar segundo essa diretriz. A outra se refere à escala, que não se fixa numa mesma proporção para a análise por grupo, estando antes adaptada, em cada gráfico, à amplitude compreendida pelos extremos da curva.

Começando pela observação da renda em termos da taxa de pobreza, aqui dada pela proporção da população que recebe o benefício do PBF, percebe-se nos municípios integrantes do Grupo 1 uma amplitude de 26,8 pontos percentuais (p.p.) entre os 58,3% do Piauí e os 31,5% do Acre, grupo esse em que o benefício do programa de transferência de renda chega para quase 51% da população abrangida (cerca de 4,4 milhões dos 8,65 milhões de pessoas), conforme demonstra o gráfico 1, a seguir.

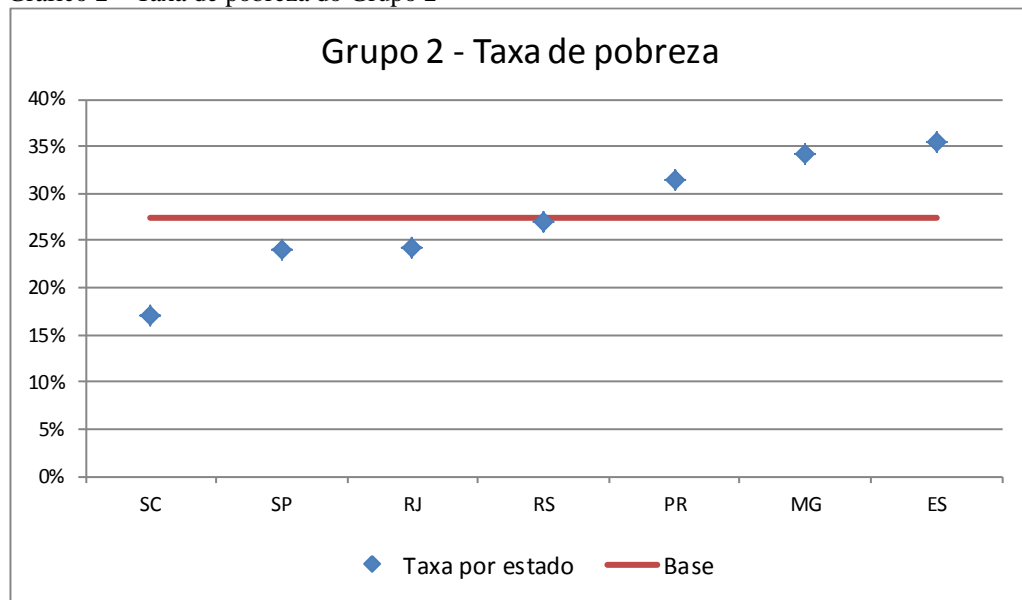
Gráfico 1 – Taxa de pobreza do Grupo 1



Fonte: MDS, 2010. Elaboração própria

Essa taxa cai para 27% da população no caso dos municípios do Grupo 2, que apresenta uma variação de 20 p.p. entre os dois extremos – 37% do Espírito Santo e 17% de Santa Catarina –, como se vê no gráfico 2.

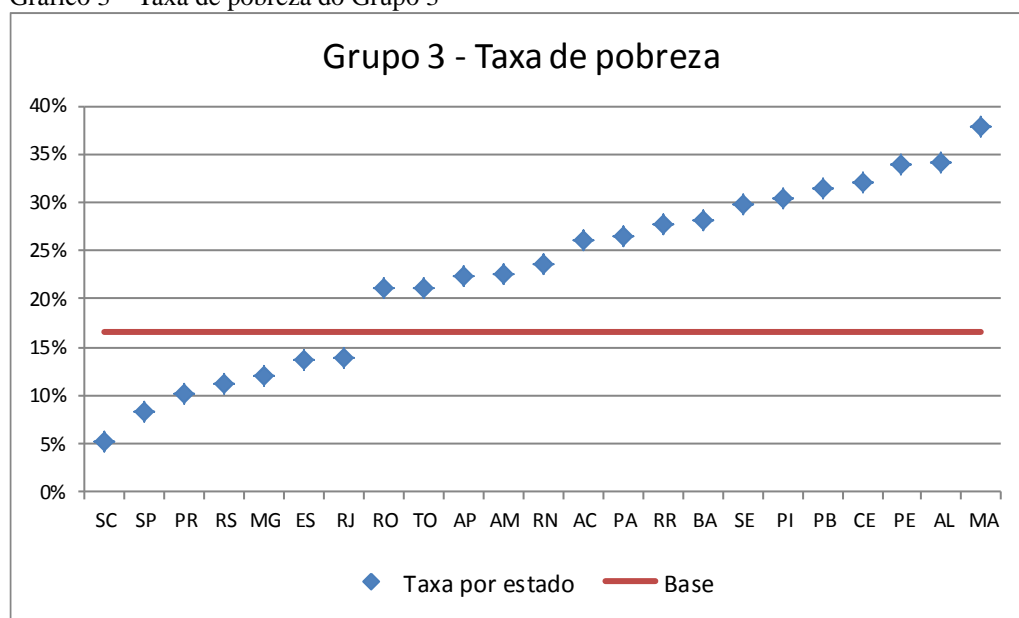
Gráfico 2 – Taxa de pobreza do Grupo 2



Fonte: MDS, 2010. Elaboração própria

Já no Grupo 3, que reflete as centralidades urbanas nos estados contemplados nos dois grupos anteriores, uma distância mais expressiva de 33 p.p. se mostra entre os 38% do Maranhão e os 5% de Santa Catarina, estabelecendo-se em 17% a proporção de pobres na população do grupo, conforme o gráfico 3.

Gráfico 3 – Taxa de pobreza do Grupo 3



Fonte: MDS, 2010. Elaboração própria

Numa primeira apreciação, destaca-se a quebra na curva do gráfico a refletir uma súbita mudança de patamar da taxa de pobreza quando se parte dos municípios das regiões Sul e Sudeste para os das regiões Norte e Nordeste: 7 pontos percentuais, numa escala que varia a uma razão não superior a 4 p.p. nos demais casos. Percebe-se, ainda, que o estado de Santa Catarina apresenta os mais baixos níveis de pobreza nos dois grupos em que aparece, com 17% nos Territórios da Cidadania (Grupo 2) e 5% nos centros urbanos com mais de 100 mil habitantes – porte mínimo estabelecido, como dito antes, para o recorte dos municípios das regiões Sul e Sudeste integrantes do Grupo 3.

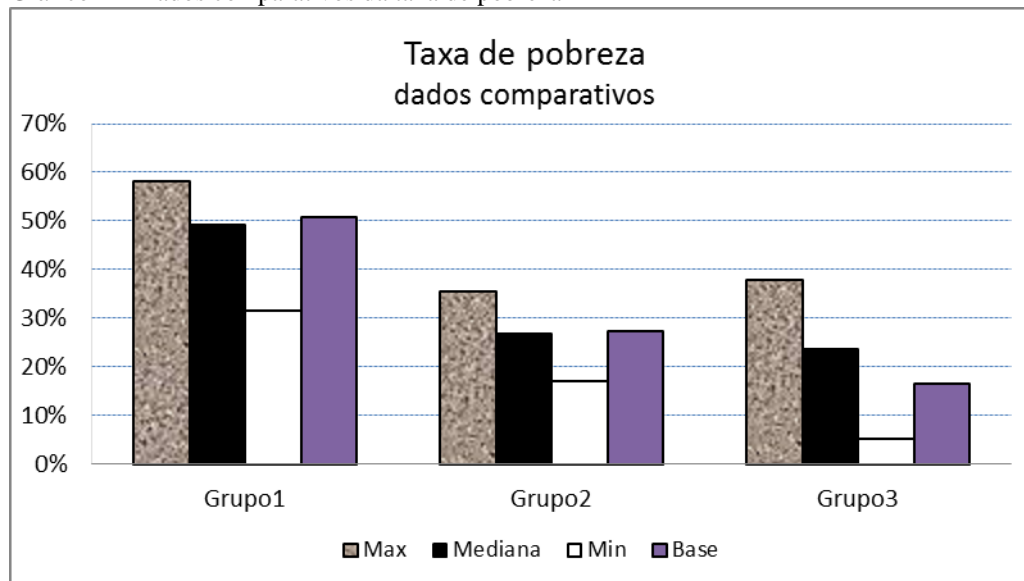
Na mesma linha de observação, nota-se que o Maranhão apresenta a situação menos favorável em termos da renda por habitante ao figurar nos TC com 56,4% (terceiro pior resultado do Grupo 1) e, nos grandes municípios, com 38%, com isso encabeçando a lista dos de menor renda *per capita* do Grupo 3.

Também merece atenção a oposição de tendências que se mostra na comparação do Grupo 1 com o Grupo 3 quando se analisa a pobreza. À exceção de Minas Gerais, um estado singular neste estudo porque está presente nos três grupos, o Grupo 1 traz todos os estados da região Norte em melhor situação que os da região Nordeste. Buscando-se o que ocorre no Grupo 3 quanto a esse aspecto, verifica-se uma prevalência de estados nordestinos nas primeiras posições da lista dos mais pobres – finalizada pelos estados do Sul e do Sudeste.

Fazendo-se o cotejo dos três grupos de municípios pela observação do conjunto de estatísticas que expressam a sua situação de pobreza segundo a melhor (min.) e a pior (máx.)

ocorrência em termos dos estados, a mediana (ocorrência intermediária) e a base (média do recorte) de cada grupo, percebe-se uma acentuada pobreza nos municípios do Grupo 1, tanto mais em relação aos do Grupo 3, conforme o que se vê no gráfico 4.

Gráfico 4 – Dados comparativos da taxa de pobreza



Fonte: MDS, 2010. Elaboração própria

Da comparação também ressalta que o perfil de renda do Grupo 2, com cerca de 2,44 milhões de pessoas, guarda maior proximidade com o perfil do Grupo 3, com seus mais de 100 milhões de pessoas, do que com o do Grupo 1, que abarca 8,65 milhões. Apesar dos dez pontos percentuais que separam os dois grupos anteriores quanto à proporção de pobres (base), os níveis mínimos e máximos de pobreza apontam para uma relação de distribuição da renda análoga entre ambos os grupos.

Ao referir-se à validade de indicadores em termos do grau de proximidade entre o conceito abstrato e a medida do que se propõe substituir com o indicador, Jannuzzi (2003, p. 26) exemplifica dizendo que

“Taxa de mortalidade infantil ou as taxas de morbidade por doenças típicas da infância devem ser indicadores mais válidos para avaliar as condições de saúde que a porcentagem de domicílios com acesso a água encanada ou o coeficiente de consultas por cem mil crianças”.

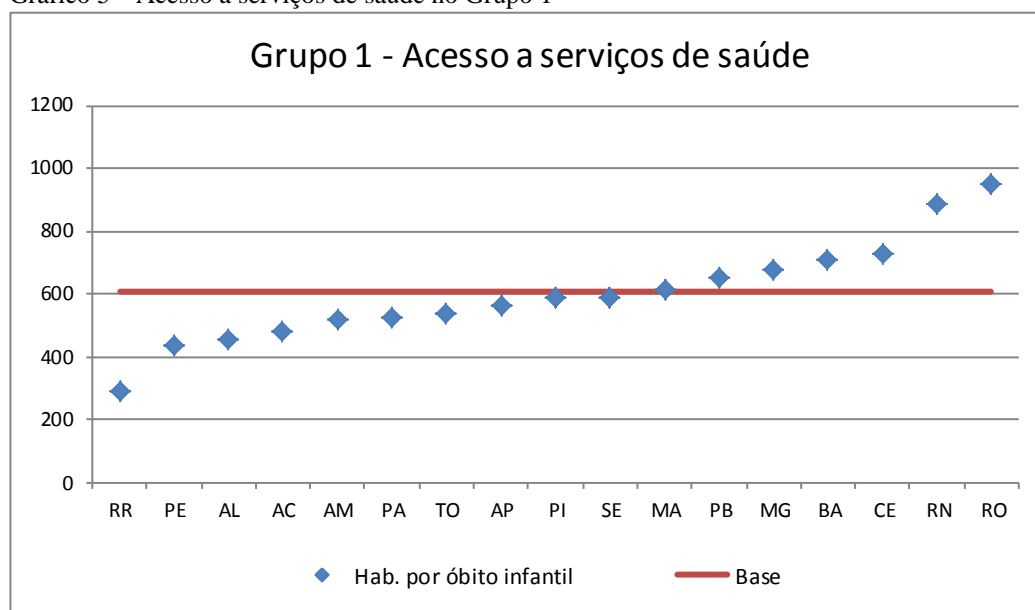
Assim, quando se olha para as taxas de mortalidade infantil, entendidas como importante indicador da disponibilidade dos serviços de saúde nos municípios ou, antes, da facilidade de acesso a esses serviços, o primeiro dado que sobressai no Grupo 1 é a situação de Roraima, com um óbito infantil por 294 habitantes, tomando-se a população de 2009 e os

óbitos de crianças com até um ano de vida ocorridos de 2005 até aquele ano. Apesar das aproximações possíveis quanto às dinâmicas ambientais, culturais e econômicas que se observam entre aquele estado e o de Rondônia, este se coloca no outro extremo da curva do indicador de saúde dentro do mesmo grupo, com um óbito infantil por 954 habitantes, o que poderia ter como possível explicação uma significativa diferença em termos de rede de serviços de saúde, com alta dispersão em virtude da densidade demográfica do primeiro, a mais baixa do país.

Diferença mais acentuada, numa curva que apresenta variação média de 1/38,8 numa amplitude de 1/660 do intervalo que atravessa 17 estados, é a que vai distanciar o Ceará do Rio Grande do Norte quanto ao acesso à saúde nos Territórios da Cidadania. Embora se trate de estados vizinhos com estreitas semelhanças no que tange a formação histórica, características ambientais e padrão de renda, a brecha que se abre entre os dois estados nordestinos para esse recorte atinge a razão de 1/161. Contudo, ao sul desses dois se encontram Paraíba, Pernambuco, Alagoas e Sergipe, todos com resultados ainda mais críticos que o do Ceará, sobretudo Alagoas, com 1/454, e Pernambuco, com 1/435, o segundo pior resultado do grupo, só à frente de Roraima.

Resumindo a variável de saúde do Grupo 1, cuja média se estabeleceu em 1/610, conforme o gráfico 5⁷, o melhor resultado fica com Rondônia, com 1 óbito por 954 habitantes.

Gráfico 5 – Acesso a serviços de saúde no Grupo 1

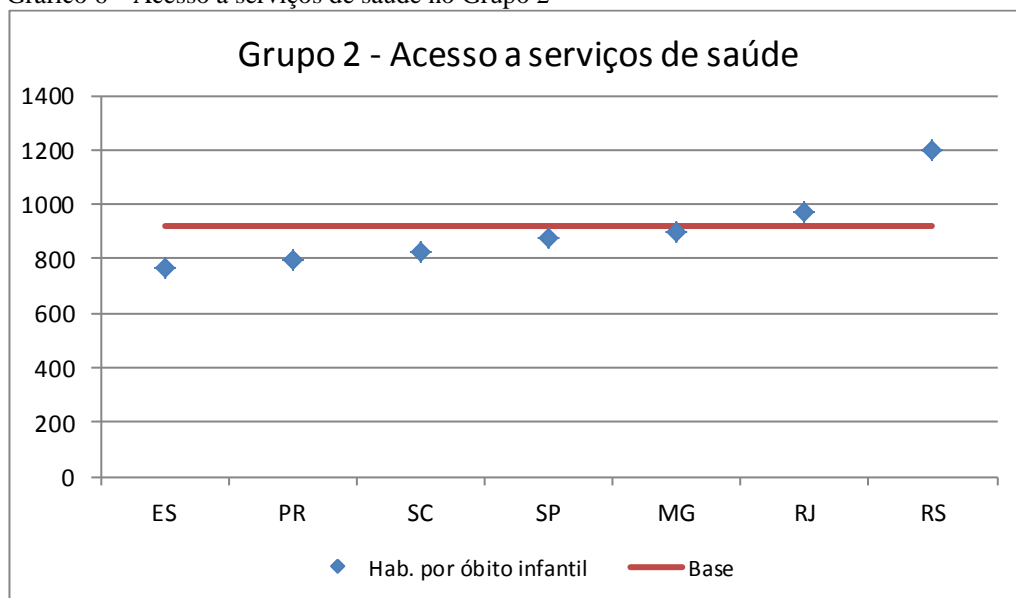


Fonte: Ministério da Saúde, 2010. Elaboração própria

⁷ Os valores constantes na ordenada vertical dos gráficos referentes ao acesso a serviços de saúde representam o número de habitantes por óbito infantil, sendo assim o divisor da fração que expressa a razão entre os dois valores (1/x, onde x é o número de habitantes).

No caso do Grupo 2, o gráfico 6 mostra que o intervalo de 1/435 se desloca para um patamar sensivelmente mais elevado, variando de um óbito por 767 habitantes do Espírito Santo até 1/1.202 no Rio Grande do Sul, com média fixada em 918 habitantes/óbito infantil.

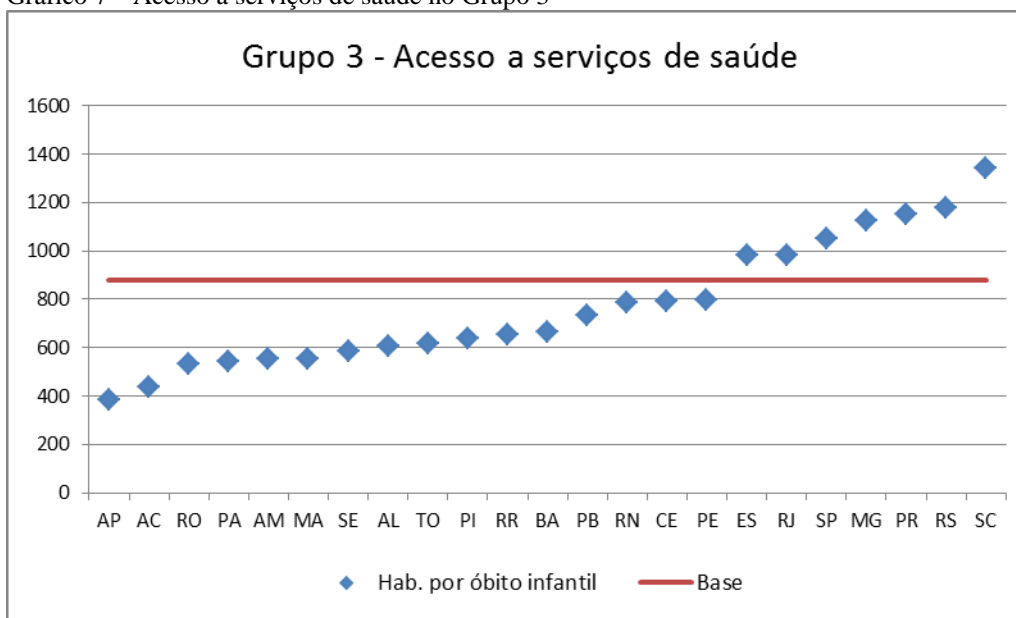
Gráfico 6 – Acesso a serviços de saúde no Grupo 2



Fonte: Ministério da Saúde, 2010. Elaboração própria

Média não muito diferente da que se viu anteriormente é observada no gráfico 7, referente ao Grupo 3 – um óbito por 880 habitantes –, onde o resultado mais fraco aparece no Amapá, com 1/382, cabendo a Santa Catarina a razão de 1/1.340, a melhor na comparação com todos os resultados acima mencionados.

Gráfico 7 – Acesso a serviços de saúde no Grupo 3

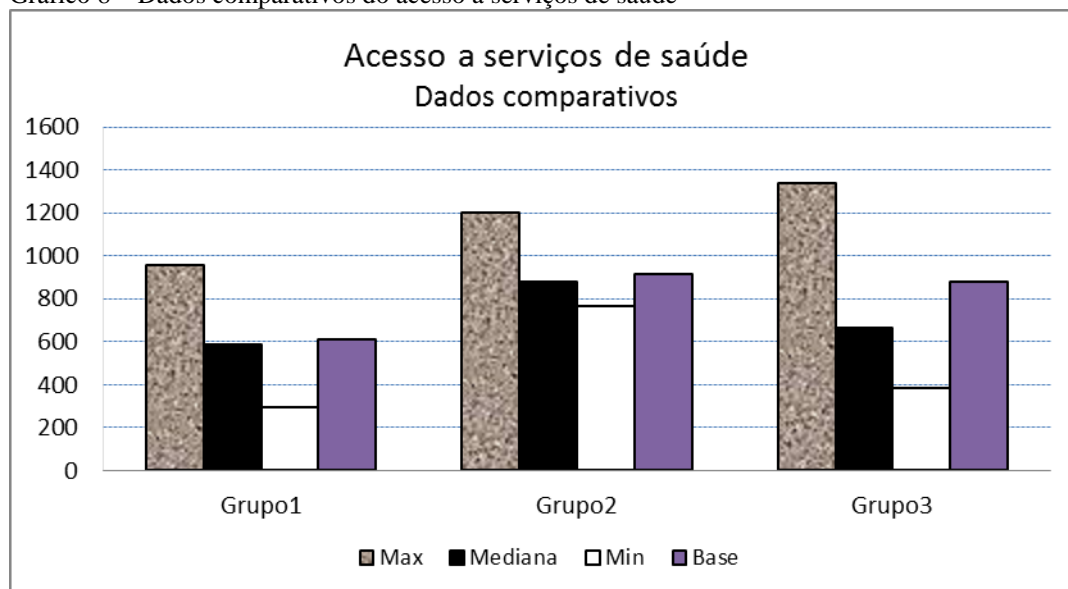


Fonte: Ministério da Saúde, 2010. Elaboração própria

Entretanto, novamente se vê a média da variável marcando um nítido distanciamento entre os municípios das regiões N e NE, por um lado, e os das regiões S e SE por outro, embora menos expressivo que o verificado para a taxa de pobreza: diferença de 182 habitantes/óbito infantil entre PE e ES. Ainda assim, não se pode deixar de apontar, entre os estados com melhor resultado no grupo em questão, outro salto significativo da variável, e justamente entre os dois que figuram em melhor situação, ou seja, Rio Grande do Sul e Santa Catarina: diferença de 164 habitantes/óbito infantil. Para que se tenha parâmetro para a comparação, cabe mencionar que a variação média no grupo se encontra em 1/41,6.

Numa visão geral da variável de saúde dos três grupos de municípios, dada pelo gráfico 8, percebe-se maior equilíbrio da curva no Grupo 2, a sugerir que nesse os serviços de saúde apresentam melhor distribuição geográfica. Lembrando que se trata do grupo intermediário, que abrange os TC das regiões S e SE, refletindo a situação dos municípios mais fragilizados dos estados mais bem estruturados, caberia investigar sobre quais fatores poderiam interferir no acesso à saúde – em termos da melhor dispersão da oferta de serviços no Grupo 2 e da concentração da demanda em face da escassa oferta desses serviços nos municípios onde o indicador é crítico. De todo modo, também cabe destacar na comparação os números da saúde do Grupo 1, nitidamente mais desfavoráveis frente aos demais.

Gráfico 8 – Dados comparativos do acesso a serviços de saúde



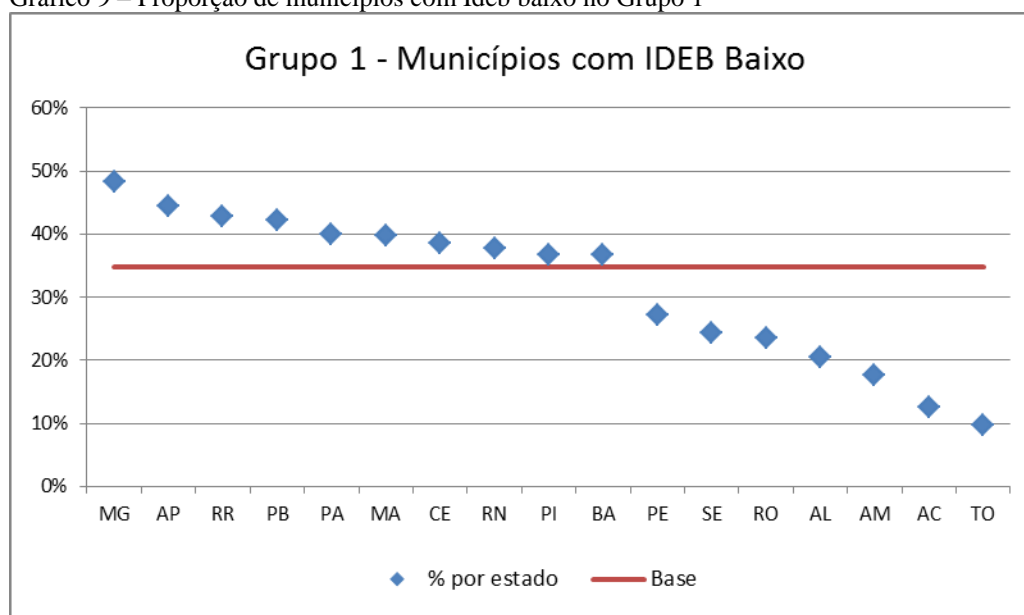
Fonte: Ministério da Saúde, 2010. Elaboração própria

O exame do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb), medida da situação educacional dos municípios aqui considerada pela proporção de ocorrências em que o índice é baixo, a análise do Grupo 1, retratado no gráfico 9, proporciona a percepção do nítido hiato que medeia a situação dos municípios de Tocantins e os que se situam no Semiárido do norte de Minas Gerais. Os 38 pontos percentuais entre os 10% do primeiro e os

48% do segundo são superiores à média apurada para o grupo, de 35%.

Ainda mais notória, porém, é a variação ocorrida entre Pernambuco e Bahia, da ordem de 10 p.p. em favor do primeiro estado, o que enseja uma conjectura acerca dos fatores que estariam a distanciá-los.

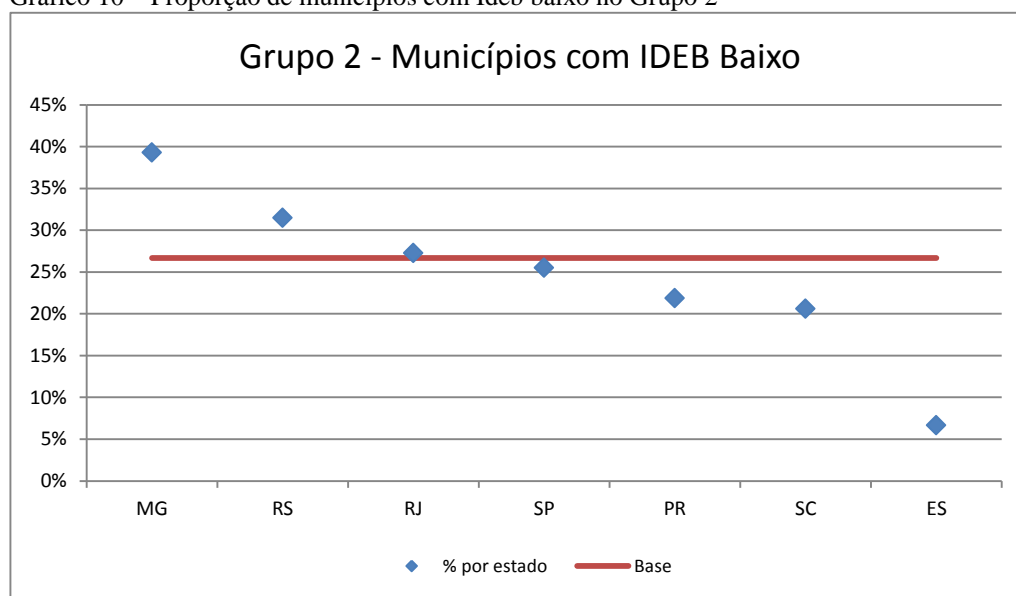
Gráfico 9 – Proporção de municípios com Ideb baixo no Grupo 1



Fonte: INEP, 2010. Elaboração própria

Também no Grupo 2 é possível encontrar uma diferença expressiva, ainda que menor, entre os municípios com a melhor e a pior situação. Esses são, respectivamente, os do Espírito Santo, com 7%, e de novo os de Minas Gerais – agora excluídos os Territórios da Cidadania do Semiárido –, com 39%, os dois extremos de um grupo com média situada em 27%, conforme o gráfico 10.

Gráfico 10 – Proporção de municípios com Ideb baixo no Grupo 2



Fonte: INEP, 2010. Elaboração própria

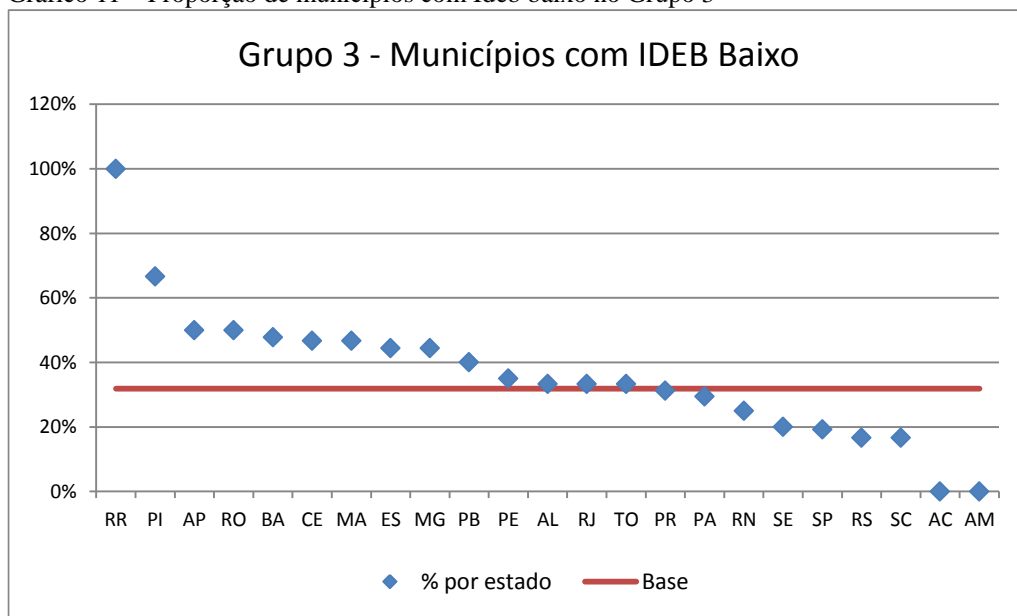
Conforme já foi dito anteriormente, o propósito aqui, num primeiro momento, é estabelecer perfis socioeconômicos de municípios com base no conjunto das UFs que compõem cada grupo de municípios, sem atenção particular para casos que apresentem peculiaridades de perfil muito acima ou abaixo dos padrões encontrados para o seu grupo. Sobre o Ideb, porém, cumpre ressaltar que, sendo um indicador que não comporta outro resultado senão 0% (alto) ou 100% (baixo) para um município, no caso do terceiro grupo o resultado de um estado pode situar-se em um dos extremos quando o número de grandes centros urbanos deste for em número baixo o bastante para não se registrarem nuances, o que seguramente levará a um resultado muito discrepante (valor isolado, ou *outlier*) do encontrado para outros municípios, sejam eles do mesmo estado ou de outros estados contemplados no grupo em questão.

Eis os casos de Acre, Alagoas, Amapá, Amazonas, Piauí, Rondônia e Tocantins – estados que, por não terem mais do que quatro municípios com porte populacional acima do mínimo de 70 mil habitantes, poderiam não ensejar um resultado fidedigno para a comparação de estados dentro do Grupo 3 no tocante à variável educacional, sendo assim preferível a análise desse grupo em bloco, ou pela tendência verificada na curva. Entretanto, não se pode perder de vista que o Ideb mede o desempenho de cada unidade escolar de um mesmo município, sendo o resultado municipal para esse indicador uma média ponderada de uma somatória – a do respectivo conjunto de escolas –, daí apurando-se o resultado para o estado pelo mesmo critério.

Adicionalmente, cabe prevenir contra uma visão intuitiva de que o resultado de um grande município possa ser extrapolado para o conjunto de um estado de população pequena. Há estados em que poucos municípios são polos de atração regional, tão singulares que não seria improvável que a diferença de grandeza populacional frente aos demais municípios tivesse um peso tão determinante no indicador educacional, o que só reforçaria o desequilíbrio interno desse estado.

No grupo em tela, 98 de um total de 308 municípios encontram-se com Ideb baixo, o que aponta para uma proporção próxima de 32% (aproximadamente um terço). Com as devidas ressalvas, a curva que se observa apontaria para uma variação relativamente uniforme entre os estados com o pior e o melhor perfil no indicador de educação – ou ao menos ao longo de vinte desses estados, conforme o gráfico 11.

Gráfico 11 – Proporção de municípios com Ideb baixo no Grupo 3

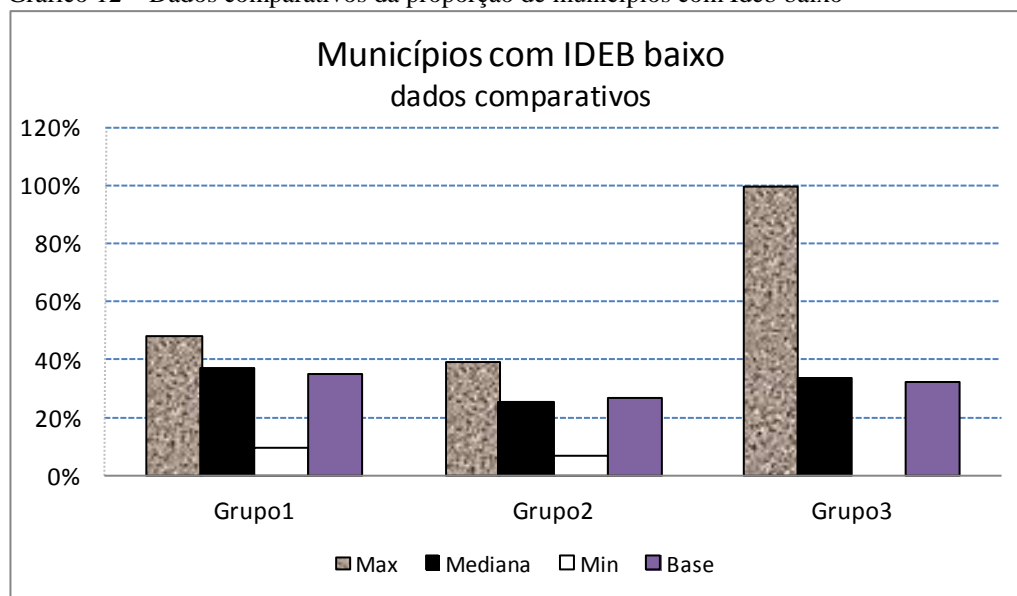


Fonte: INEP, 2010. Elaboração própria

Entretanto, podem-se ver ao menos três estados na fronteira – máxima ou mínima – do indicador, o que não deve sugerir situações de excelência ou de falência educacional do estado, conforme esteja ele num ou noutro extremo.

Na comparação dos dados de situação educacional dos três grupos de municípios, resumidos no Gráfico 12, percebe-se alguma semelhança de perfil entre os grupos 1 e 2, onde se encontram os Territórios da Cidadania aqui enfocados.

Gráfico 12 – Dados comparativos da proporção de municípios com Ideb baixo



Fonte: INEP, 2010. Elaboração própria

Já no Grupo 3, apesar dos resultados extremos que se veem, a coluna que reflete a proporção de municípios com baixo Ideb (base) não apresenta substancial diferença na

comparação com a proporção que se vê nos demais grupos – 32%, contra 35% no Grupo 1 e 27% no Grupo 2.

A análise assim feita, portanto, pode ser pouco reveladora. Mais significativo, quando se retoma o exame dos gráficos que desagregam os dados por estado, parece ser o fato de que a proporção de grandes municípios com Ideb baixo em Minas Gerais e Espírito Santo, estados de uma região mais estruturada, esteja 11 pontos percentuais acima dos 33% da mediana – que coincide de ser o valor de maior frequência no grupo analisado, compartilhado por Alagoas, Rio de Janeiro e Tocantins. Já se a análise do indicador educacional é feita sobre os municípios do Grupo 2, onde se encontram os Territórios da Cidadania dos dois estados do Sudeste anteriormente mencionados, os 39% de Ideb baixo de Minas Gerais vão a 14 pontos percentuais acima da mediana (São Paulo, com 25%), enquanto o Espírito Santo figura com resultado bem melhor: 18 p. p. abaixo, ou 7%.

A propósito de Minas Gerais, quando se volta a olhar para o que ocorre com o indicador educacional nos municípios da porção semiárida desse estado no primeiro grupo de TC, observa-se que também ali uma distância de 11 pontos percentuais separa o estado da mediana – 48%, frente aos 37% dos municípios piauienses.

As muitas desigualdades reveladas pelos indicadores até aqui analisados, algumas das quais de dimensões surpreendentes, podem manter correlação com fenômenos de deslocamento de eixos dinâmicos da economia, seja no âmbito nacional ou em níveis mais especificamente regionais. Certamente, tais movimentos terão fundamento numa série numerosa de fatores, que podem compreender desde as novas oportunidades abertas pelas demandas do mercado – e no caso do Brasil como um todo, notoriamente o agroexportador e o de insumos energéticos e minerais – até o esgotamento de potencialidades que historicamente impulsionaram a prosperidade de certas regiões, sem que outras fossem “descobertas” (ou criadas, o que requer ação estratégica combinada entre o setor público e o privado) a tempo de evitar a estagnação que empurra consideráveis contingentes da população para a pobreza.

Porém, não sendo o propósito deste trabalho focar aspectos macroeconômicos que estejam na raiz dos problemas que afligem as comunidades mais destituídas – aqui consideradas, com particular atenção, as que se inserem nos Territórios da Cidadania –, o exame que adiante se impõe deve ter seu foco no desempenho das políticas públicas no esforço de superação do quadro de pobreza e desigualdade que se observa nas áreas selecionadas pelos recortes feitos a partir dos Territórios da Cidadania. Tais políticas incluem, com efeito, ações que intervêm no domínio econômico, mas não são essas as que importam

para os fins deste estudo.

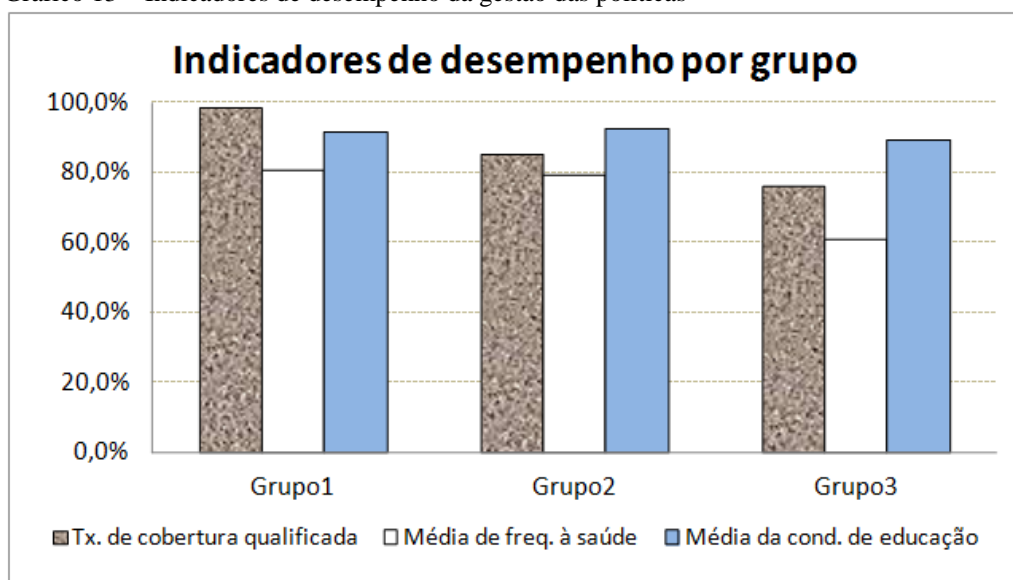
Portanto, o que importa observar é o desempenho das administrações municipais dos territórios na gestão das políticas, visto de maneira agrupada segundo os índices proporcionados pelo acompanhamento do Programa Bolsa Família, buscando-se ainda correlações que eventualmente se revelem no cruzamento de perfis traçados para os diversos grupos de municípios.

Cabe salientar as diferenças regionais que ainda marcam os Territórios da Cidadania. O exame dos três indicadores de situação permite verificar como a geografia ainda dá a medida da desigualdade. Mas quando se observa a situação dos grandes municípios que compõem o Grupo 3, concentrados ao longo da grande faixa litorânea do país, percebe-se que, apesar de, em média, alcançarem melhores resultados, exibem mais intensamente uma situação de vulnerabilidade social dada por seus históricos problemas e contradições internas.

3.2 - Indicadores de desempenho

O desempenho dos municípios dos três grupos, examinado à luz dos números apurados para cada um deles nos indicadores extraídos do Índice de Gestão Descentralizada do Bolsa Família, pode ser sintetizado no que ilustra o gráfico 13.

Gráfico 13 – Indicadores de desempenho da gestão das políticas



Fonte: MDS, 2010. Elaboração própria.

Começando pelos municípios integrantes do Grupo 1, onde a situação de pobreza varia de 31% da população dos Territórios da Cidadania do Acre até a proporção de 58% encontrada nos estados de Alagoas e Piauí, percebe-se que a situação de carência é bem mais

atenuada no Norte. Naquela região, a taxa chega ao máximo de 47% em Roraima, ao passo que no Nordeste, onde começa nos 42% vistos nos municípios da zona semiárida de Minas Gerais, logo salta para os 49% da Paraíba, estado que também se situa na mediana do grupo. Entretanto, a taxa de cobertura qualificada do Cadastro Único é a mais alta de todos os três grupos, situando-se em 98,5%.

O indicador da situação de saúde no grupo revela a curiosa variação de um óbito infantil por 954 habitantes de Rondônia a 1/294 de Roraima, ambos estados da mesma região e de semelhantes características. Nesse aspecto, é ligeiramente melhor a situação do Nordeste, que fica na média de 1/634, frente à razão de 1/554 encontrada para a região Norte, com a mediana do grupo estabelecendo-se no Piauí, com 1/588. Também no acompanhamento das condicionalidades de saúde esse grupo supera os demais, com a média de 80,5%.

No tocante à educação, uma distância significativa separa Tocantins, com 10% de Ideb baixo, e o Semiárido de Minas Gerais, que atinge 48% no referido indicador. Na região Norte, o índice atinge o máximo de 44% no Amapá e, no Nordeste, parte dos 20% verificados em Alagoas, novamente ficando o Piauí com a mediana, de 37%. Para a totalidade do Grupo 1, o desempenho medido pela taxa de acompanhamento da frequência escolar alcança 92%.

Na análise dos Territórios da Cidadania das regiões Sudeste e Sul, que constituem o Grupo 2, a situação da pobreza de seus municípios oscila entre a proporção de 17% da população em Santa Catarina e a de 35% no Espírito Santo, com a região Sul exibindo uma situação menos crítica que a da Sudeste. Em Santa Catarina ela está 7 pontos percentuais abaixo dos 24% dos estados de São Paulo e Rio de Janeiro, o melhor resultado de sua região, e o Paraná, pior resultado da região Sul com a taxa de 32%, também fica abaixo de Minas Gerais, com 34%, e Espírito Santo, ficando o Rio Grande do Sul com mediana, de 27%. Já a taxa de cobertura qualificada em todo o Grupo 2 cai frente à do Grupo 1, para 85,6%.

Observa-se que, na saúde, o melhor resultado do grupo, traduzido em um óbito infantil por 1.202 habitantes no Rio Grande do Sul, fica bem acima da relação 1/767 do Espírito Santo, o que contribui para o resultado colocar a região Sul ligeiramente melhor que o da Sudeste – 1/942 e 1/878, respectivamente – nessa área em que a mediana se encontra em São Paulo, com 1/880. Contudo, o acompanhamento da saúde no Grupo 2 não passa de 79%.

Em dois estados da região Sudeste ficam com o melhor e o pior resultados desse grupo na educação: Espírito Santo, com 7% de Ideb baixo, e Minas Gerais, com 39%. Já na região Sul o índice vai dos 21% em Santa Catarina aos 31% do Rio Grande do Sul. Com a mediana de Ideb baixo situando-nos 25% de São Paulo, o Grupo 2 apresenta um desempenho de gestão na educação medido em 92,4% – o melhor dos três grupos, porém bem pouco acima

do Grupo 1.

Examinando-se os níveis de pobreza dos grandes municípios que compõem o Grupo 3, encontra-se uma variação que parte dos 5% de Santa Catarina e alcança 38% no Maranhão, o que condiz com uma taxa mais atenuada nas regiões Sul e Sudeste, onde ela não passa dos 14% de Rio de Janeiro e Espírito Santo, valor bem abaixo da menor taxa observada nas regiões Nordeste e Norte: 21% em Rondônia e Tocantins. Na mediana do grupo se encontra o Rio Grande do Norte, com taxa de 24%. Entretanto, este grupo é, dos três aqui analisados, o que apresenta a pior taxa de cobertura qualificada: 76,3%.

Também na saúde, os grandes municípios de Santa Catarina são os que estão em melhor situação, com um óbito infantil por 1.340 habitantes, encontrando-se o pior resultado do grupo no Amapá, com uma relação de 1/382. O Sul e o Sudeste, respectivamente com 1/1.222 e 1/1.034, tem resultados parciais bem superiores ao do Norte e do Nordeste: 1/530 e 1/683, respectivamente. Com a mediana posicionada na Bahia, à razão de 1/662, o Grupo 3 exibe um fraco desempenho no acompanhamento das condicionalidades de saúde, com a taxa de 61,1%.

Tendo em mente as ressalvas já apresentadas para o caso do Ideb no Grupo 3, em virtude do reduzido número de municípios de alguns estados, a situação da educação no grupo varia entre os níveis máximo e mínimo: de 0% no Acre e Amazonas a 100% em Roraima. Sendo esses valores calculados com base em poucas ocorrências (uma em RR, duas no AC e quatro no AM), deu-se a preferência ao exame das médias por região: 38% para o Norte e 40% para o Nordeste, contra 22% para o Sul e 35% para o Sudeste. A mediana do grupo situou-se em Alagoas, com 33%, índice também encontrado para os municípios do Rio de Janeiro e de Tocantins, verificando-se uma taxa de acompanhamento da frequência escolar de 89,3% para todo o Grupo 3.

Considerações finais

Ao se observar o que os números expressam em termos do perfil dos municípios analisados, o primeiro aspecto que ressalta diz respeito à renda, verificando-se que esta é nitidamente crescente na ordem em que se apresentam os grupos de municípios. Entretanto, na observação das diferenças internas, podem-se encontrar variações acentuadas dessa dimensão da situação socioeconômica dos municípios.

Por exemplo, o exame do que ocorre quanto ao Grupo 1, que abrange os Territórios da Cidadania das regiões Nordeste e Norte, denota que, embora aí se encontrem os maiores níveis de pobreza, ela tende a se atenuar quando a observação se desloca dos estados do Nordeste, de mais antiga ocupação e mais densamente povoados, para os do Norte, notadamente as zonas localizadas mais a oeste do bioma amazônico, exceção feita ao estado de Roraima.

Entretanto, quando a atenção se volta para os resultados de saúde dentro do mesmo grupo, a tendência se inverte – e de novo com uma exceção, agora para o estado de Rondônia –, aparecendo no Nordeste um resultado que sugere a existência de uma rede de serviços de saúde mais bem distribuída, além de melhor infraestrutura viária a ligar a rede de cidades dessa região. Esses resultados também ensejam a inferência de que haveria uma correlação entre dificuldade de acesso aos serviços e a baixa densidade demográfica na região amazônica, com sua população dispersa por um número reduzido de municípios pequenos e remotos.

A reforçar essa impressão, o nível de atendimento na área de saúde nos municípios pequenos e mais pobres das regiões mais ao sul do país revela-se condizente com a melhor renda da população que ali vive. Caberia também a suposição de que, sendo esses municípios menos concentrados, localizando-se em áreas de relativa proximidade com zonas urbanas de médio porte e com boa disponibilidade de serviços públicos, a dificuldade de acessá-los seria assim mitigada.

No tocante aos grandes municípios que compõem o Grupo 3, é possível notar que a renda dos que se encontram nos estados ao sul do país se apresenta nitidamente melhor que a dos pequenos municípios de suas regiões, diferença que não é assim tão acentuada quando se isolam, nesse cotejo, os grandes municípios do Nordeste, em situação até menos favorável que a das maiores cidades da região Norte.

Tal evidência poderia ter alguma relação com o deslocamento que se produziu, nas

últimas décadas, sobre o eixo de dinamismo econômico da faixa litorânea nordestina para o interior do país. A primeira ainda detém renda nitidamente mais elevada que a das chamadas “novas fronteiras” abertas pelas unidades de produção agrícola extensiva na porção centro-norte e nas franjas do bioma amazônico, mas a distribuição dessa renda, que só em anos mais recentes teve alguma recuperação em termos *per capita*, reflete ainda um quadro de grande desigualdade, possivelmente até crescente, em virtude da concentração de expressivos contingentes na periferia dos grandes centros urbanos do Nordeste, de maneira bastante desordenada e sem a sustentabilidade que esse processo requer no médio e longo prazo.

Fenômeno semelhante vem-se observando em cidades que crescem a um ritmo vertiginoso na faixa litorânea do Sudeste. Porém, ali vem se produzindo um ritmo de crescimento econômico acelerado, impulsionado pela exploração de um ativo energético de grande demanda e alto valor de mercado, que promete se intensificar nos próximos anos com entrada em produção das reservas há pouco descobertas – as da chamada camada pré-sal.

Contrariamente ao que acontece com a saúde, o indicador de educação no Grupo 1 expressa uma melhor situação nos municípios da região Norte comparados com os do Nordeste. Nesse aspecto em particular, convém primeiramente salientar que, em termos de equipamentos públicos, os de educação requerem menor investimento e permitem maior descentralização dos serviços, dada sua baixa complexidade em face do que a área de saúde demanda.

Além disso, o Ideb, aqui utilizado como indicador de situação, é um índice sensível a vários fatores e que reflete também taxas de abandono e de evasão, muito mais que cobertura da rede, hoje considerada bastante satisfatória no tocante às séries do ensino fundamental. Assim, é bastante provável que o efeito imediato da renda mais baixa nos pequenos municípios nordestinos do Grupo 1 seja a interrupção dos estudos de jovens e crianças que, premidos pela necessidade de renda da família, são levados ao trabalho precoce, fenômeno também captado pelo Ideb. Resta mencionar que, mesmo na comparação que envolve os grandes municípios das duas regiões acima, os do Nordeste mostram pequena desvantagem frente aos da região Norte.

Já quando se procede à análise dos resultados em educação nos estados mais desenvolvidos, um aspecto chama a atenção: nos pequenos municípios do Grupo 2, as duas regiões se equiparam, mas uma marcante diferença favorece os da região Sul em relação aos do Sudeste quando examinadas as grandes centralidades urbanas vistas no Grupo 3 – nesse aspecto, o Sudeste aproxima-se mais da situação verificada nas regiões Norte e Nordeste dentro do mesmo grupo. Nesse caso, não seria improvável que na dinâmica sociocultural que

particulariza a região Sul estivesse uma explicação para tão bom resultado. São estados historicamente marcados pela colonização de expressivos fluxos de alemães, italianos e outros grupos provenientes da Europa Central, portadores de valores tradicionais que privilegiam a formação escolar de crianças e jovens, uma prioridade na vida das famílias. Mariano Laplane faz referência a valores culturais infundidos nessas comunidades pelos imigrantes pioneiros: a comunidade antes do mercado; a colaboração antes da competição (NASSIF, L., 2011).

As disparidades no tocante aos resultados encontrados no cotejo dos grupos aqui examinados são em muitos casos acentuadas, conforme já se viu acima. Diferenças tão nítidas, porém, já não se encontram quando se verifica o desempenho da gestão das políticas traduzido em percentuais aplicáveis à totalidade de cada grupo.

Isso é bastante perceptível no caso do cumprimento da condicionalidade de educação, medida pelo controle da frequência escolar de crianças e jovens beneficiados pelo Programa Bolsa Família. Por certo, uma ligeira diferença se nota ao se cotejar o desempenho das condicionalidades de saúde – medida pela frequência de exames pré-natais e vacinação de crianças –, sendo mais expressivo o baixo desempenho verificado no caso dos municípios do grupo 3.

Já quanto à taxa de cobertura qualificada do Cadastro Único, que reflete a boa relação entre estimativas de famílias elegíveis para o benefício e o efetivo número de famílias beneficiárias, chama a atenção o decréscimo no desempenho conforme se examinem as taxas partindo-se dos municípios mais carentes para os mais favorecidos. Esse fato, de resto contra-intuitivo, põe em evidência que seria equivocada a conclusão de que gestores em municípios de poucos recursos materiais e, portanto, mais baixa capacidade institucional, teriam menores condições de executar as políticas onde elas se mostram mais necessárias.

O quadro que se desenha a partir dos indicadores de situação e de desempenho extraídos dos três grupos revela uma grande complexidade na conformação dos territórios e na sua relação com o conjunto do país. Contudo, não deixa de propiciar algumas conjecturas, a mais importante das quais a de que, em vista de sua história recente e a despeito de certa fragilidade institucional ainda persistente, a situação dos municípios de menor porte e mais interioranos exhibe potencial para transformar e superar as desigualdades sociais do país.

Apesar de ainda pouco representativos na vida econômica de suas regiões, esses municípios vem, literalmente, “marcando” seus territórios. Sua presença no cenário político em decorrência da maior organização dos movimentos sociais rurais é crescente, malgrado sua restrita (e ainda polêmica) inserção nos meios de comunicação de massa.

REFERÊNCIAS

BACELAR, T. *et al.* Gestão social dos territórios. Brasília: IICA, 2009 (Série Desenvolvimento Rural Sustentável: v.10).

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – Inep. Nota Técnica “Índice de Desenvolvimento da Educação Básica”. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/web/portal-ideb/como-o-ideb-e-calculado>>. Acesso em: 7 dezembro 2011.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome/Plano Brasil Sem Miséria. Nota MDS “O perfil da Extrema Pobreza no Brasil com base nos dados preliminares do universo do Censo 2010”. Disponível em < <http://www.brasilsemiserialia.gov.br/conheca-o-plano/>>. Acesso em: 3 dezembro 2011.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão/Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. Estudo da Dimensão Territorial para o Planejamento: Volume II – Visão Estratégica Nacional. Brasília: 2008.

JANNUZZI, P. M. Indicadores Sociais no Brasil – conceitos, fontes de dados e aplicações. 3 ed. Campinas: Alínea, 2003.

NASSIF, L. (ed.). O Brasil e a Crise (Série Brasilianas.org, edição de 28 novembro 2011). Disponível em: <http://www.advivo.com.br/series-tv>. Acesso em: 3 dezembro 2011.

SACHS, Ignacy. Inclusão social pelo trabalho. Rio de Janeiro: Garamond, 2003.

WEIGAND, R. *et al.* Experiências brasileiras de desenvolvimento territorial rural sustentável. *Mimeo*. 2003.