

O Objetivo de Desenvolvimento do Milênio 1 (erradicar a extrema pobreza e a fome) no contexto brasileiro: Análise de desempenho e identificação de ações por meio de relatórios governamentais

ANDRÉ FARINACCIO BOLDRIN

FEA-RP/USP

andre.boldrin@gmail.com

PERLA CALIL PONGELUPPE WADHY REBEHY

FEA-RP/USP

perla@usp.br

VALQUIRIA PADILHA

FEA-RP/USP

valpadilha@usp.br

O Objetivo de Desenvolvimento do Milênio 1 (erradicar a extrema pobreza e a fome) no contexto brasileiro: Análise de desempenho e identificação de ações por meio de relatórios governamentais

1 INTRODUÇÃO

De acordo com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), um grande número de países teve seu desenvolvimento prejudicado na década de 90. Em dezenas de países, a fome e a pobreza pioraram. No Brasil, 8,8% dos brasileiros estavam abaixo da linha da pobreza (1 dólar *per capita* por dia, ajustado pela paridade do poder de compra) no começo da década de 90.

No Brasil, a pobreza costuma se apresentar em duas formas diferentes: a de natureza estrutural, associada ao nosso histórico e padrão de desenvolvimento e a pobreza cíclica, que se agrava com a crise do desemprego, a queda da renda, sua concentração e a inflação (Abranches; Santos; Coimbra, 1998). A realidade de muitos países é a de que a situação econômica e o sistema educacional dos países pobres são afetados pela crise originada nos sistemas financeiros de países desenvolvidos (UNESCO, 2010, p.3). Tal realidade prejudica o investimento de países não desenvolvidos em educação e, conseqüentemente, o crescimento econômico futuro.

A preocupação por parte das nações quanto aos problemas mundiais que dão origem e agravam a miséria e a pobreza levou a Organização das Nações Unidas (ONU) a estabelecer os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM), em setembro de 2000. O Brasil foi um dos países a se comprometer junto a ONU a trabalhar para o atingimento dos objetivos e de suas respectivas metas até 2015. Nesses 15 anos, ações executadas no país, por diversos agentes, colaboraram para avanços importantes. Esse esforço conjunto dos países com propósito de atingir determinados objetivos nos leva a questionar não somente se estamos melhorando (diminuindo a presença da pobreza), mas também quais ações estão causando esta melhora, para que, possuindo tais informações, possamos replicá-las e continuar tal desenvolvimento.

Diante deste cenário, algumas questões emergem: O ODM 1, erradicação da pobreza e da fome, foi cumprido? Quais ações realizadas no Brasil colaboraram para esse Objetivo de Desenvolvimento do Milênio?

Entende-se que uma melhor compreensão e identificação das ações que mais colaboram para que o Brasil se aproximasse do cumprimento dos Objetivos do Milênio ocasionaria uma melhor elaboração de ações futuras para o contínuo desenvolvimento em tais áreas. Tais ações poderiam ser utilizadas como orientação para o atingimento dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS, Agenda para 2030 de 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável), por exemplo.

Os objetivos dessa pesquisa são:

1. Identificar desempenho do Objetivo de Desenvolvimento do Milênio 1 (erradicar a pobreza extrema e a fome) no período de 2000-2015;
2. Identificar as ações que contribuíram para esse desempenho.

Os métodos de pesquisas utilizados para atingir estes objetivos foram: levantamento bibliográfico e aplicação da técnica de Análise de Conteúdo para análise dos Relatórios de Acompanhamento dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio divulgados pelo IPEA.

2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

2.1 Pobreza, Desigualdade e Desenvolvimento

Estima-se que nos anos 2000, 100 milhões de crianças, no mundo, estavam fora das escolas e quase 1,8 bilhões de pessoas abaixo da linha da pobreza (UNESCO, 2010). Essa realidade demonstra a necessidade de se debater o tema da pobreza, questioná-lo e transformá-lo.

A pobreza é representada no mundo, por milhares de pessoas que lutam pela sobrevivência e pelo alcance de direitos básicos, como educação, saúde e bem-estar. Apesar de a pobreza, à primeira vista, aparentar ser de fácil definição, uma vez que “ser pobre significa, em termos muito simples, consumir todas as energias disponíveis exclusivamente na luta contra a morte; não poder cuidar se não da mínima persistência física, material” (ABRANCHES; SANTOS; COIMBRA, 1998, p. 16); existem diversas conceituações, visões e percepções diferentes a respeito do tema. Caliman (2008) diferencia a pobreza absoluta da relativa, a pobreza objetiva da subjetiva e a pobreza econômica da multidimensional.

Segundo Caliman (2008), o conceito de pobreza absoluta define a pobreza a partir de um nível mínimo da renda familiar necessário para prover o mínimo necessário à sobrevivência física, a um padrão de vida aceitável; a pobreza relativa, por outro lado, leva em consideração outras necessidades sociais e existências, tomando como referência as condições de vida média da sociedade. O termo pobreza objetiva se refere àquela medida por observadores externos, enquanto pobreza subjetiva àquela percebida pelas populações, que se julgam mais ou menos pobres. Já a diferenciação entre pobreza econômica e pobreza multidimensional, se dá no fato de que a baixa renda, apesar de útil para a conceituação da pobreza, não representa necessariamente a situação de pobreza dos indivíduos quanto à insatisfação de outras necessidades básicas, outros tipos de pobreza que não financeira (pobreza em educação, em saúde, em habitação, etc.).

Schiller (2008) relaciona três causas possíveis para a pobreza. A primeira delas, com base na teoria do capital humano, concerne às decisões das pessoas em como investir seu tempo em habilidades que trariam maior prosperidade no futuro. No entanto, Schiller ressalta que é provável que grande parte dos pobres estejam preocupados com necessidades de curto prazo. A segunda causa estaria relacionada à falta de oportunidade e às circunstâncias fora do controle do indivíduo. Esta parte de premissas é diferente da primeira, uma vez que a existência de indivíduos que não tiveram as mesmas oportunidades faz com que a ausência de investimentos em habilidades relevantes para o mercado de trabalho não possa ser explicada pelas decisões dos indivíduos. A terceira causa coloca o governo como agente provocador da pobreza, como destruidor de incentivos e oportunidades.

O conceito de linha de pobreza supre a necessidade de se estabelecer um parâmetro escalar e tangível para a pobreza. No entanto, os parâmetros relacionados unicamente à renda *per capita* não são suficientes, uma vez que não expressam a qualidade de vida e bem-estar em si. Por isso é importante que a análise seja realizada por diversas perspectivas e indicadores. Indicadores de bem-estar como o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) e abordagens no modelo de pobreza multidimensional, podem ser utilizados para suprir essa lacuna.

O Índice de Desenvolvimento Humano é uma medida comparativa do desenvolvimento dos países que leva em conta três aspectos: saúde (medido pela expectativa de vida); educação (medido pelos anos de educação médio dos adultos e expectativa de anos de escolaridade das crianças) e, Produto Interno Bruto (PIB) *per capita*, expresso em Poder de

Paridade de Compra (PPC). O índice pode variar de 0 a 1: quanto mais próximo de 1, melhor o desenvolvimento do país nestes aspectos.

Na conceituação de Sen (1999), o desenvolvimento tem base na promoção de liberdades substantivas, de capacidades como, por exemplo, ter condições de evitar fome, subnutrição, doença, morte prematura, incapacidade de saber ler e fazer cálculos aritméticos, bem como ter direitos civis básicos e políticos. O indivíduo seria considerado pobre na ausência destas liberdades. Na visão do autor, o baixo nível de renda não seria fator identificador da pobreza, mas sim consequência dela.

Diversos autores, ao tratarem do tema da pobreza, o relacionam também com o tema da desigualdade social, uma vez que existe uma relação forte entre ambos. Como aponta Schiller (2008, p.71), a desigualdade de renda costuma ser maior em países pobres. Tal desigualdade é uma das causas da diferença de oportunidade existente entre crianças nascidas em países desenvolvidos e subdesenvolvidos.

Um método muito utilizado para a mensuração da desigualdade social em determinado local é o coeficiente de Gini. Trata-se de um valor que demonstra o grau de desigualdade de renda de determinada população, variando de 0 (total igualdade de renda) até 1 (total desigualdade de renda)..

Kuczynski e Williamson (2004, p. 44-48) discutem a relação entre desigualdade de renda, crescimento econômico e pobreza. O crescimento econômico tem papel importante na diminuição da pobreza, agindo principalmente através da criação de empregos. É importante notar que a presença de alta desigualdade de renda faz com que o crescimento econômico tenha menor impacto sobre a diminuição da pobreza, uma vez que tal crescimento não é distribuído igualmente entre as parcelas da população.

No entanto, índices que realçam a desigualdade social podem não ter necessariamente significado no contexto da pobreza, uma vez que, como destaca Schiller (2008, p. 16), “ser pobre é visto como calamidade mais séria do que ser desigual; pobreza implica não só ‘menos’, mas também ‘não o suficiente’”.

De acordo com Haveman e Lynn Jr. (1975 apud ABRANCHES; SANTOS; COIMBRA, 1998, p. 22), economicamente, a erradicação da pobreza e o aumento da igualdade na distribuição de renda implicam ações diferentes e podem, em certas circunstâncias, induzir a demandas conflitantes ou produzir efeitos contraditórios entre si. “Não são fenômenos independentes, pois interagem, histórica e estruturalmente: um reforça o outro, em medida variável, no tempo e no espaço. Mas, obedecem a lógicas distintas, econômica e politicamente.” (ABRANCHES; SANTOS; COIMBRA, 1998, p. 21);

O conceito de linha de pobreza é um dos mais utilizados para se estabelecer o que é e o que não é considerado ser pobre. Tal método estabelece um mínimo valor monetário necessário para que o indivíduo consiga suprir necessidades básicas de sobrevivência. No entanto, há discórdia quanto ao conceito de necessidades básicas e também da real capacidade deste valor representar o suprimento de tais necessidades. A linha de pobreza pode variar em países diferentes: o que é considerado pobreza nos Estados Unidos não se assemelha ao considerado pobreza no Congo, por exemplo. Uma prática comumente utilizada, quando se deseja fazer comparações em nível global, é utilizar o valor estabelecido pelo Banco Mundial. O valor da linha de extrema pobreza estabelecido pelo Banco Mundial equivale atualmente a US\$1,90 ao dia. Estabeleceu-se também o valor de US\$1,00 para linha de indigência.

2.2 A Pobreza no mundo e no Brasil

A pobreza mundial, ao provocar o impedimento ao acesso igualitário aos bens necessários para se viver dignamente, escancara a existente violação de direitos humanos.

Com o progresso econômico global na década de 1960, alguns países se beneficiaram e conseguiram acabar significativamente com a pobreza local. No entanto, nas regiões que não foram beneficiadas por esse progresso, a pobreza decresceu muito lentamente ou aumentou. Com o rápido aumento populacional da África subsaariana, por exemplo, o número de pobres na região aumentou.

Atualmente, aproximadamente 175 milhões de pessoas vivem em situação de miséria na América Latina (que tem hoje uma população estimada de 625 milhões de pessoas) (CEPAL, 2016). Apesar de a taxa de pobreza ter caído na maioria dos países em relação aos anos anteriores, em alguns países como Honduras, México e Venezuela a pobreza aumentou de 2% a 5% ao ano.

Kuczynski e Williamson (2004, p. 42) apontam que a proporção de pobres e a desigualdade social não diminuíram entre os países da América Latina na década de 1990, salvo poucas exceções como o Chile e o Uruguai, que obtiveram leves reduções. Altas taxas de crescimento costumam ser a esperança para a redução da pobreza e desigualdade social, no entanto, muitas vezes tal fator se torna somente ilusão, se não considerado juntamente com o problema da desigualdade.

É interessante notar que “pode ser que os problemas de pobreza e de desigualdade ajudem a explicar as taxas persistentemente baixas de crescimento, em lugar de apenas ou principalmente o lento crescimento explicar a persistente pobreza” (KUCZYNSKI; WILLIAMSON, 2004, p. 43). Tal possibilidade nos faz pensar no círculo vicioso de pobreza e baixo crescimento econômico que possivelmente faz parte da economia de vários dos países subdesenvolvidos do mundo e na importância de se quebrar tal ciclo para que venham a ocorrer mudanças significativas. Kuczynskie e Williamson (2004) mostram que a pobreza de renda combinada com a desigualdade no acesso ao crédito e a recursos, como terra e educação, contribuem para o baixo crescimento da renda da população.

“No Brasil, devido às pessoas pobres terem poucos ativos, elas não podem se assegurar contra o risco da renda, acentuando o efeito da baixa renda sobre a aquisição adicional de ativos” (ATTANASIO; SZÉKELY, 2001 apud KUCZYNSKI; WILLIAMSON, 2004, p. 48). Esse tipo de constatação demonstra a importância de se mudar a concepção e cultura do acesso ao crédito e de se facilitar o acesso a ativos para as pessoas de mais baixa renda, com objetivo de facilitar o crescimento econômico distribuído.

Wolff (2007, p. 266) realça a prioridade de se investir no ensino primário, principalmente em países menos desenvolvidos, aspecto que pode ser concluído pelos trabalhos de Psacharopoulos e Patrinos (1985; 2002) que demonstraram que a taxa de retorno da educação sobre a renda é maior no ensino primário. Isso ocorre devido à diferença significativa de produtividade entre trabalhadores alfabetizados de não alfabetizados. Foi demonstrado também que a taxa de retorno é maior para regiões em que a população possui menor renda.

No Brasil, as pessoas de menor renda encontram maior dificuldade em adquirir uma educação de qualidade. As crianças de famílias pobres tendem a abandonar a escola mais cedo (ter menos anos de estudos) do que outras crianças (Schiller, 2008). Tal situação dificulta a evasão da situação de pobreza.

A teoria do capital humano, como observado nas publicações de Mincer (1958), Schultz (1964) e Becker (1964), defende a ideia de que o nível de educação e conhecimento da população é relevante como variável do crescimento econômico, pois o aumento da produtividade da população e do crescimento econômico está relacionado tanto ao capital

físico quanto ao capital humano, que serviria de suporte para minimizar os rendimentos decrescentes advindos do capital físico, através da redução dos custos de produção. O investimento em capital humano surge como alternativa para a redução das disparidades econômicas (Viana; Lima, 2010).

Do ponto de vista econômico, para que se tenha crescimento no Brasil, é importante considerar que estamos em um momento propício para se investir em educação (investimento em pessoas), uma vez que passamos por um momento de bônus demográfico. O bônus demográfico ocorre quando grande parcela da população faz parte da População Economicamente Ativa (PEA) em relação à população economicamente inativa (crianças, jovens e idosos).

Kuczynski e Williamson (2004) destacam também o impacto hostil que a instabilidade econômica tem para as pessoas pobres, uma vez que quando o retorno sobre o trabalho diminui as famílias são levadas a retirar suas crianças da escola e a vender a terra ou pequenos negócios (seus únicos e principais ativos, além da força de trabalho). Esse tipo de impacto que a instabilidade econômica tem sobre a pobreza, e conseqüentemente sobre a educação, colabora para que a situação dos pobres perdure.

“Estudos de países também apontam para os benefícios de uma combinação de ativos para as pessoas pobres. Por exemplo, melhor acesso ao crédito ou à posse de terra é muito mais eficaz onde o pobre tem mais educação, e vice-versa.” (KUCZYNSKI; WILLIAMSON, 2004, p.48).

Tavares e Monteiro (1994 apud SOARES, 2001, p. 167) reconhecem a estagnação econômica e aumento da concentração de renda brasileira, na década de 1980, mas colocam foco no fato de ter ocorrido melhoria em vários indicadores das condições de vida da população, apesar da situação econômica. A estagnação econômica pode ser observada pela análise de indicadores. A população, por exemplo, cresceu mais do que o PIB, reduzindo a renda *per capita* em 4,8% nesta década. Houve nesta década também, aumento da concentração de renda: a parcela da renda nacional apropriada pelos 10% mais ricos aumentou em 3,2% (de 44,9% para 48,1%). Por outro lado, a participação dos 50% mais pobres foi reduzida em 2,4% (de 15,5% para 12,1%). Tais taxas já se mostram números preocupantes mesmo sem a consideração dos ajustes. A melhoria nas condições de vida pode ser observada por melhorias em indicadores como esperança de vida ao nascer, taxa de mortalidade infantil e diminuição da desnutrição entre crianças de até cinco anos de idade. Alguns desses indicadores podem ser explicados por melhorias nas condições de saneamento básico, cobertura vacinal e perfil educacional.

Soares (2001) utiliza a premissa do trabalho citado acima como ponte para estabelecer uma ligação entre a melhoria das condições de vida da população (apesar da estagnação econômica) dos brasileiros na década de 80 com o papel das políticas públicas como agente impactante de tais melhorias.

2.3 Os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio

É natural que o primeiro passo em direção à melhoria do contexto socioeconômico mundial seja tomar consciência dos problemas existentes, para despertar o desejo de mudança e finalmente traçar planos a serem seguidos para que possamos atingir os objetivos desejados.

Como podemos observar pelos textos da Declaração Universal dos Direitos Humanos e da Constituição, não é de hoje que as nações e seus líderes têm consciência do dano causado à sociedade e ao indivíduo que não provém de recursos para suprir necessidades básicas como educação, saúde, alimentação e moradia.

Preocupados com a situação da pobreza e miséria no mundo, em setembro de 2000, representantes de 191 países reuniram-se na sede das Nações Unidas (ONU) e assinaram a

chamada Declaração do Milênio, documento que expressa uma série de valores e direcionamentos de ações que quais os países se comprometeram a apoiar. Estes direcionamentos abordaram temas como paz, segurança e desarmamento; desenvolvimento e erradicação da pobreza; proteção do ambiente comum; direitos humanos, democracia e governança; proteção dos grupos vulneráveis; necessidades especiais da África; fortalecimento das Nações Unidas e visam colaborar para a melhora de fatores como desenvolvimento, erradicação da pobreza e respeito aos direitos humanos.

São oito os objetivos propostos: 1) erradicar a extrema pobreza e a fome; 2) alcançar o ensino primário universal; 3) promover a igualdade de gênero e o empoderamento das mulheres; 4) reduzir a mortalidade infantil; 5) melhorar a saúde materna; 6) combater a Síndrome da Imunodeficiência Adquirida (AIDS), a malária e outras doenças; 7) garantir a sustentabilidade ambiental; 8) criar uma parceria mundial para o desenvolvimento.

A fim de facilitar a definição das prioridades nacionais e internacionais, os oito objetivos foram subdivididos em 18 metas e 48 indicadores, quantitativos, tendo como referência o ano de 1990.

O Estado, com objetivo de atender as demandas necessárias, atua por meio das políticas públicas, que podem ser formuladas principalmente por iniciativa dos poderes executivo e legislativo, a partir de demandas e propostas da sociedade.

As políticas públicas são constituídas por instrumentos de planejamento, execução, monitoramento e avaliação encadeados em (SANTOS, 2014): Os planos (I) estabelecem diretrizes, prioridades e objetivos gerais a serem alcançados em prazos longos; os programas (II) estabelecem objetivos gerais e específicos focados em determinado tema, público, conjunto institucional ou área geográfica; as ações (III) visam o alcance de determinado objetivo específico e as atividades (IV) visam dar concretude às ações.

A política pública pode assumir quatro formas, segundo Lowi (1972, apud Santos, 2014): (i) distributivas, que aparentam distribuir vantagens sem, aparentemente, acarretar custos; por exemplo, a isenção de impostos; (ii) redistributivas que têm como objetivo o desvio e o deslocamento consciente de recursos, direitos ou outros valores entre camadas sociais e grupos sociais; por exemplo, o Bolsa Família; (iii) regulatórias: trabalham com ordens e proibições, decretos e portarias. Seus custos e benefícios não são determináveis de antemão; por exemplo, concessão de TVs.; (iv) constitutivas: modificam regras que estruturam processos e conflitos políticos, ou seja, condições gerais sob as quais as outras três são negociadas.

A sociedade civil, por meio de atores privados, pode exercer papel de influência nas políticas públicas. Isso se dá por meio de entidades privadas (como Organizações Não Governamentais (ONGs), mídia, movimentos sindicais, empresas, associações, etc.), que podem tanto desenvolver ações concretas com objetivos similares aos das políticas públicas, quanto praticar lobby político (exercer influência, pressionar o poder público).

3 Método de pesquisa: análise de conteúdo

A metodologia escolhida foi a Análise de Conteúdo por categorias ou temática, que é um conjunto de técnicas de análise das comunicações que visam obter por procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens, indicadores (variáveis de inferência, quantitativos ou não) que permitam a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção (variáveis inferidas) dessas mensagens. Os métodos de Análise de Conteúdo têm como objetivo provocar a superação da incerteza (quanto à interpretação/inferência do conteúdo) e o enriquecimento da leitura (através do tempo de contato com o conteúdo). (BARDIN, 2006).

Assim, a escolha desta metodologia em pesquisas propõe a descoberta de realidades manifestadas nas entrelinhas do texto e a superação das incertezas provindas das hipóteses e dos pressupostos, por uma maior aproximação do analista e do material pelo enriquecimento da leitura, através dos destaques fornecidos pela análise.

Conforme descrito por Bardin (2011), a Análise de Conteúdo se organiza em três etapas distintas: (i) pré-análise; (ii) exploração do material; e (iii) tratamento dos resultados, a inferência e a interpretação.

A pré-análise (1) contempla a leitura flutuante; escolha dos documentos; formulação de hipóteses e objetivos; referenciação dos índices e a elaboração de indicadores e a preparação do material. A exploração do material (2) constitui a definição de categorias e a identificação das unidades de registro (unidade base, foco da categorizada) e de contexto. Após a codificação, segue-se para a categorização, a qual consiste na classificação de elementos constitutivos de um conjunto, por diferenciação e, seguidamente, por reagrupamento segundo as unidades de registro, com os critérios previamente definidos. O tratamento dos resultados, inferências e interpretação (3) é a etapa de condensação, destaque e interpretação das informações.

A técnica de Análise de Conteúdo por Categorias foi utilizada para a análise da parte concernente ao Objetivo 1 dos cinco Relatórios de Acompanhamento dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, emitidos pelo governo através do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), conforme Quadro 1.

Objetivos e Metas	Indicadores
Objetivo 1. Erradicar a pobreza extrema e a fome	
Meta 1. Reduzir pela metade, entre 1990 e 2015, a proporção da população com renda inferior a 1 dólar PPC por dia	1. Proporção da população com menos de 1 dólar por dia; 2. Índice de intensidade de pobreza; 3. Participação dos 20% mais pobres no consumo nacional;
Meta 2. Reduzir pela metade, entre 1990 e 2015, a proporção da população que sofre de fome	4. Prevalência de crianças com menos de cinco anos com insuficiência ponderal; 5. Proporção da população que não atinge o nível mínimo de consumo dietético de calorias;

Quadro 1 - Indicadores e metas dos Objetivos do Milênio 1 e 2.

3.1 Material, Unidades de Registro e de Contexto.

O material analisado foram os cinco Relatórios de Acompanhamento dos Objetivos do Milênio de 2000-2015 referente ao ODM nº 1 (Erradicar a Extrema Pobreza e a Fome) de todos.

Para estruturação da análise de conteúdo escolheu-se como Unidade de Registro o parágrafo (exceto para Quadros e Gráficos, neste caso cada um destes foi considerado como uma Unidade de Registro) e como Unidade de Contexto cada um dos cinco Relatórios de Acompanhamento dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio.

3.2 Categorias, subcategorias e direção

As categorias foram separadas em dois grupos: categorias em que a Unidade Codificada expressa caráter comparativo-avaliativo em relação a determinado tema (informativas); e as categorias em que o conteúdo expresso na Unidade explica conceitos ao leitor, com propósito elucidativo (conceituais).

Para elaboração das categorias e (quando necessário) subcategorias foram feitas em duas etapas. Primeiramente atribuiu-se o máximo de palavras chave possíveis para cada Unidade de Registro. Posteriormente, foi realizada uma filtragem de tais palavras:

eliminaram-se os temas que tinham poucas aparições e então se buscou estabelecer categorias que, em conjunto, melhor atenderiam às cinco regras/orientações para criação e classificação de categorias (exclusividade; homogeneidade; exaustividade; confiabilidade e regras claras).

No Quadro 2, para cada Unidade de Registro de uma categoria Informativa foi atribuída um valor direcional. Quando o conteúdo da Unidade demonstrou ou expressou avanço no tema, a Unidade foi contabilizada à linha (+), caso o conteúdo da Unidade tenha demonstrado ou expressão retrocesso ou estagnação no tema foi contabilizada à linha (-). Se o conteúdo da Unidade expressou ambos, foram contabilizados 0,5 para cada linha.

Tabela 2 - Descrição das Categorias e Subcategorias da Análise de Conteúdo

	Categorias	Subcategorias	Regra de Codificação	
Informativas (I)	Pobreza/Renda/Desigualdade	Nacional	A Unidade expressa e/ou compara dados ou acontecimentos a respeito da pobreza e/ou desigualdade de renda nacional, sem qualquer segmentação regional ou populacional	“A se considerarmos em 2015, a proporção de pessoas vivendo abaixo da linha de pobreza por dia, o Brasil estaria em 177º lugar no mundo”
		Regional	A Unidade expressa e/ou compara dados ou acontecimentos a respeito da pobreza e/ou desigualdade de renda dentro de regiões distintas do país	“Os dados mostram que o Nordeste detinha o maior número de pessoas vivendo em situação de pobreza absoluta, cinco vezes mais pobres do que o Sul”
		Racial	A Unidade expressa e/ou compara dados ou acontecimentos a respeito da pobreza e/ou desigualdade de renda dentro de diferentes etnias	“A desigualdade de renda é maior entre negros e brancos”
		Gênero	A Unidade expressa e/ou compara dados ou acontecimentos a respeito da pobreza e/ou desigualdade de renda dentro de diferentes gêneros	“Homens e mulheres vivem em condições distintas [...]”
	Empregabilidade/Desemprego	Jovens	A Unidade expressa e/ou compara dados ou acontecimentos a respeito da taxa de desemprego	“[...] O nível de desemprego passou de 761 milhões em 2002 para 1,1 bilhão em 2013, com o aumento das principais regiões metropolitanas”
		Adultos		
	Fome/Alimentação/Desnutrição	Infantil	A Unidade expressa e/ou compara dados ou acontecimentos a respeito da desnutrição e hábitos alimentares	“[...] Em 1975, 18,4% da população brasileira vivia em situação de insegurança alimentar; em 1996, esse número chegou a 20,4%”
Adulta				
Conceituais (C)	Indicadores e Métricas		A Unidade explícita ou explica indicadores utilizados para mensuração de dados	“Nas políticas públicas, é difícil mensurar os níveis de pobreza, o mínimo como referência”
	Programas		A Unidade explícita, descreve ou apresenta Programas elaborados pelo governo para combate à pobreza	“[...] O Fome Zero foi voltado para a população em situação de pobreza, mas também para o combate à fome”
	Outro		A Unidade não se aplica à regra de codificação de nenhuma das demais categorias	

3.3 Análise dos resultados

A Categorização está expressa na Tabela 3 a seguir.

		2.004		2.005		2.007			
Sub-categoria		Direção (+ -)	Frequência relativa	Direção (+ -)	Frequência relativa	Direção (+ -)	Frequência relativa	D	
I	Pobreza/Renda/Desigualdade	Nacional	8 + 2 -	10	4 + 2,5 -	6,5	14 + 2 -	16	
		Regional		2	1,5 + 0,5 -	2	1 + 3 -	4	
		Racial		2	0,5 + 4,5 -	5	1 + 5 -	6	
		Gênero				1			
	Empregabilidade/Desemprego	Jovens		4	0,5 + 1,5 -	2			
		Adultos		4					
	Fome/ Alimentação	Infantil	1 + 2 -	3	7 +	7	8,5 + 0,5 -	9	
		Adulta				5		3	
	C	Programas		9		30		2	
		Indicadores e Métricas		4		13		7	

Tabela 3: categorização

Pela categorização do primeiro relatório (2004), pode-se observar que a categoria com maior número de aparições é a categoria-tema pobreza, renda e desigualdade, subcategoria NACIONAL. Esta subcategoria apresenta maior número de aparições de direção positiva, o que representa que, nas unidades de registro desta categoria, a maior parte do conteúdo expressa melhora nacionalmente nesta categoria-tema.

Pode-se observar também na categorização deste relatório, que todas as aparições de unidades na categoria anteriormente citada, nas subcategorias REGIONAL e RACIAL, foram de direção negativa, o que significa que nos momentos em que o conteúdo do relatório tratou destes temas, expressou-se estagnação ou piora nestas questões.

Na categorização do segundo relatório (2005), pode-se observar que a subcategoria REGIONAL não apresenta somente aparições de direção negativa, como no relatório anterior. Neste, o que chama mais atenção é o número da categoria FOME/ALIMENTAÇÃO, tendo todas as unidades da subcategoria INFANTIL direção positiva e todas as unidades da subcategoria ADULTA direção negativa. Isso representa que o conteúdo do relatório em grande parte expressa muitos aspectos ainda a melhorar na população adulta, quanto ao tema da fome e muitos aspectos já melhorados na população infantil.

A subcategoria RACIAL continua com prevalência de aparições de direção negativa, enquanto as aparições da subcategoria REGIONAL não foram somente de direção negativa, como no primeiro relatório.

Este segundo relatório, é o relatório com maior número de aparições na categoria programas, o que significa que grande parte das ações listadas no final desta pesquisa emanaram deste.

Na categorização do terceiro relatório (2007), assim como no primeiro relatório, predomina o número de aparições de direção positiva na subcategoria BRASIL. As subcategorias INFANTIL e ADULTA se comportam de maneira bem semelhante ao relatório anterior, assim como a REGIONAL e RACIAL.

Percebe-se na categorização do quarto relatório (2007) um aumento das aparições em quase todas as categorias. Isso possivelmente representa um relatório com maior conteúdo e dados nas categorias-temas já apresentadas pelos relatórios anteriores. Pela subcategoria BRASIL, e as aparições de orientação positiva, pode-se perceber que o conteúdo do relatório continua a expressar bom desempenho nacionalmente no enfrentamento das metas do tema pobreza.

Pela análise dos relatórios, é possível observar que na categoria pobreza o relatório apresenta frequências similares de Unidades de direção positiva e negativa. A categoria Nacional demonstra que a maior parte das vezes em que se apresentaram informações em relação ao desempenho do Brasil, foram dados de cunho progressista em relação às metas do ODM 1. No entanto, todas as vezes em que se apresentaram informações em relação às diferenças de renda por região ou por raça, estas se enquadraram nas categorias de direção negativa.

Os relatórios demonstraram também grande avanço quanto às dificuldades nutricionais, principalmente dentre as crianças. Salvo o primeiro relatório todos os outros demonstram predomínio das Unidades de direção positiva. De acordo com a análise, a desnutrição e má alimentação estão presentes em maior escala na população adulta, a desnutrição não se apresenta mais como um problema dentre a população infantil.

Pode-se observar que o 4º e 5º relatório foram os únicos que não apresentaram informações no tema EMPREGABILIDADE/DESEMPREGO, o que levanta a questão comparativa entre os demais anos.

Objetivo de Pesquisa 1 - Identificar se houve melhora no ODM 1 no período estipulado

A interpretação da Análise de Conteúdo demonstrou que, de acordo com os relatórios, houve melhora expressiva no ODM 1 no âmbito nacional, tanto em relação a renda da população quanto a proporção da população que sofre de fome. No entanto, não é possível afirmar o mesmo ao se tratar das diferenças regionais, raciais entre zona urbana e rural.

Antecipando-se aqui uma das limitações da pesquisa, os relatórios se baseiam majoritariamente nas metas quantitativas do ODM 1, estabelecidas pela ONU para todos os países. Estas metas quantitativas são, como relatado por muitos autores citados no Capítulo 1, passíveis de questionamento quanto à quão realmente expressam a realidade da pobreza no Brasil.

Objetivo de Pesquisa 2 – Identificar as ações que colaboraram para o desenvolvimento das metas

Para a identificação das ações que colaboraram para o desenvolvimento das metas, no decorrer da pré-análise, elaborou-se uma lista de todas as ações ressaltadas pelos cinco relatórios.

No decorrer da Análise de Conteúdo, foi realizada uma listagem das ações e programas citados nos Relatórios de Acompanhamento dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio. Desta forma é possível observar as ações destacadas pelo governo como importantes, e relacioná-las com os resultados obtidos na Análise de Conteúdo.

Ministério do Desenvolvimento Social	Plano Brasil Sem Miséria (BSM); Programa Agente Jovem de Desenvolvimento Social e Humano; Programa Bolsa Família (PBF); Ação Brasil Carinhoso (ABC); Programa de Aquisição de Alimentos (PAA); Programa de Atendimento Integral à Família (PAIF); Programa de Combate ao Abuso e a Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes (Programa Sentinela); Programa de Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil (PETI); Programa Fome Zero; Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf); Programas de Segurança Alimentar e Nutricional; Plano Nacional de Reforma Agrária (PNRA); Distribuição gratuita de cestas de alimentos (CONAB); Benefício de Prestação Continuada (BPC); cadastro único para programas sociais do governo federal; Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais; Programa de Inclusão Bancária
Ministério do trabalho e emprego	Plano Nacional de Formação Profissional (Planfor), Programa Nacional de Qualificação (PNQ); Programa de Geração de Emprego e Renda (Proger); Programa Nacional de Estimulo ao Primeiro Emprego (PNPE); Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado; Programa de Alimentação do Trabalhador (PAT)
Ministério da Saúde	Estratégia Saúde da Família (ESF); Programa Nacional de Suplementação de Ferro; Programa Nacional de Suplementação de Vitamina A; Vigilância Nutricional (VAN); Programa "leite é saúde"; Incentivo para o combate às carências nutricionais (ICCN); Bolsa-

	Alimentação; Programa Saúde nas Escolas
Ministério da Educação	Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego; Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE); Programa Nacional de Inclusão de Jovens (Projovem); Programa Saúde nas Escolas
Ministério da Agricultura	Distribuição gratuita de cestas de alimentos (CONAB); Assentamentos da Reforma Agrária
Ministério do meio ambiente	Programa Bolsa Verde
Ministério do esporte	Programa Segundo Tempo
Terceiro Setor	Ação da cidadania contra a fome, a miséria e pela vida
Outros	Aumento da escolaridade materna; aumento do acesso a serviços básicos de saúde; estabilização monetária resultante do plano real; desoneração de tributos; criação do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional; adoção de políticas de educação, saúde, saneamento e acesso a alimentos; ampliação do acesso ao crédito; articulação Intersetorial das Políticas Sociais; aumento da escolaridade dos trabalhadores; aumento do salário mínimo real; expansão da cobertura de saneamento básico; expansão da previdência rural; expansão dos serviços de saúde; inclusão de mais brasileiros no mercado de trabalho formal; mudanças e inovações na legislação; processo de urbanização; programas de transferência de renda; redução da taxa de juros; criação de tecnologias sociais inovadoras; transformações demográficas; plano presidente amigo da criança e do adolescente; renda mensal vitalícia (RMV)

Tabela 4: Lista de Ações, Programas e Acontecimento Citados nos Cinco Relatórios de Acompanhamento dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Através desta pesquisa, foi possível observar que o houve desenvolvimento significativo quanto às metas estipuladas para superação da pobreza, tendo o Brasil superado algumas delas. No entanto, o país ainda enfrenta imensas dificuldades para extinção das desigualdades regionais e raciais existentes, deixando muito a desejar. Isso sugere que pode ser útil criar futuras metas também com base em desigualdades internas ao país.

É importante destacar também algumas limitações da pesquisa. Primeiramente, as metas estipuladas pela ONU, são numéricas e de abrangência nacional, e que, portanto a superação de todas não significa necessariamente a extinção da sensação de pobreza por toda a população. Por ser uma pesquisa muito abrangente, buscando incitar respostas para perguntas de escala nacional e de um período de tempo muito grande, faz-se o contraponto de ser dependente das informações contidas na mensagem analisada (nos relatórios), emitida pelo IPEA.

Os resultados ainda incitam à ansia de querer saber quais dentre as ações mencionadas pelos relatórios, teriam a melhor abordagem para solucionar os problemas salientados pela Análise de Conteúdo. Daí surge a proposição de se efetuar novas pesquisas não só com no âmbito de se descobrir novas maneiras de se mensurar a pobreza e a fome, mas também de aprofundar a pesquisa nas características de cada uma das ações e acontecimentos realizados pelo governo e sociedade civil nos últimos anos.

5 REFERÊNCIAS

- BANCO MUNDIAL. Disponível em: < <http://iresearch.worldbank.org/PovcalNet> > Acesso em: 15 maio. 2016.
- _____. Relatório de Desenvolvimento Mundial. 2006. Disponível em: < <http://siteresources.worldbank.org/INTWDR2006/Resources/477383-1127230817535/082136412X.pdf> > Acesso em: 15 maio. 2016.
- BARDIN, L. Análise de conteúdo. São Paulo: Edições 70, 2011.
- BRASIL. Constituição Federal Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm > Acesso em: 20 abr. 2016.
- CACCIAMALI, Maria; JOSÉ-SILVA, Maria de Fátima. A construção da igualdade de gênero e raça na América Latina do século XXI: O caso do Brasil. São Carlos: Suprema gráfica e editora, 2008.
- CALIMAN, Geraldo. Paradigmas da exclusão social. Universidade Católica de Brasília: Editora Universa/UNESCO. 2008.
- CAMPOS, Claudinei José Gomes. Método de Análise de Conteúdo: Ferramenta para a análise de dados qualitativos no campo da saúde.
- CÂMARA, Rosana Hoffman. Análise de conteúdo: da teoria à prática em pesquisas sociais aplicadas às organizações. Revista Interinstitucional de Psicologia, 6 (2), jul - dez, 2013,179-191
- CARLOMAGNO, Márcio C. ; ROCHA, Leonardo Caetano da. Como criar e classificar categorias para fazer análise de conteúdo: uma questão metodológica. Revista Eletrônica de Ciência Política, vol. 7, n. 1, 2016.
- CAVALCANTE, Ricardo Bezerra; CALIXTO, Pedro; PINHEIRO, Marta Macedo Kerr. Análise de Conteúdo: Considerações gerais, relações com a pergunta de pesquisa, possibilidades e limitações do método. Inf. & Soc.Est., João Pessoa, v.24, n.1, p. 13-18, jan./abr. 2014.
- CEPAL, Disponível em: < <https://nacoesunidas.org/numero-de-habitantes-na-america-latina-deve-chegar-a-625-milhoes-em-meados-de-2016-segundo-cepal/>> Acesso em: 29 jul. 2016. Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL)
- COIMBRA, Marcos Antonio; ABRANCHES, Sérgio Henrique; SANTOS, Wanderley Guilherme dos. Política social e combate à pobreza. Rio de Janeiro, J. Zahar Editor, 1998.
- FLORES HERRERA, Joaquín. A (re)invenção dos direitos humanos.. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2009.
- INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA), INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). 1º Relatório Nacional de Acompanhamento dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio. Brasília: setembro de 2004. Disponível em: <http://www.pnud.org.br/docs/1_relatorionacionalacompanhamentoodm.pdf> Acesso em: 20 abr. 2016.
- KUCZYNKI, P.P.; WILLIAMSON, J. Depois do consenso de Washington: Retomando o crescimento na América Latina. São Paulo: Saraiva, 2004.
- MOZZATO, Anelise Rebelato; GRZYBOVSKI, Denize. Análise de Conteúdo como Técnica de Análise de Dados Qualitativos no Campo da Administração: Potencial e Desafios. RAC, Curitiba, v. 15, n. 4, pp. 731-747, Jul./Ago. 2011.
- OLIVEIRA, Denize Cristina. Análise de Conteúdo Temático-Categorial: Uma Proposta de Sistematização. Rev. enferm. UERJ, Rio de Janeiro, p.569-576,2008.

- ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Declaração Universal dos Direitos Humanos. Paris. 1948.
- SANTOS, Clezio Saldanha dos, Introdução à Gestão Pública. 2ª Ed. São Paulo: Sarativa, 2014.
- SCHILLER, Bradley R. – The economics of poverty and discrimination. New Jersey: Pearson/Prentice Hall. 2008.
- SECRETARIA DO MEIO AMBIENTE E RECURSOS HÍDRICOS DO ESTADO DO PARANÁ. O que são políticas públicas? Disponível em: < http://www.meioambiente.pr.gov.br/arquivos/File/coea/pncpr/O_que_sao_PoliticPublicas.pdf > Acesso em: 21 jul. 2016.
- SEN, A. Desenvolvimento como liberdade. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.
- SOARES, L. Ajuste neoliberal e desajuste social na América Latina. Petrópolis, RJ: Vozes, 2001.
- UNITED NATIONS EDUCATIONAL, SCIENTIFIC AND CULTURAL ORGANIZATION (UNESCO). Reaching the marginalized – Education for All (EFA) Global monitoring report. Universidade de Oxford. 2010.
- VIANA, G.; LIMA, J. Interações, Campo Grande, v. 11, n. 2 p. 138, jul./dez. 2010. Disponível em: < <http://www.scielo.br/pdf/inter/v11n2/a03v11n2.pdf> > Acesso em: 25 maio. 2016.
- YUNUS, M. O banqueiro dos pobres.. São Paulo: Ática. 2008.
- WOLFF, Edward, N. Poverty and income distribution. Chichester, UK: Wiley-Blackwell. 2009.