

2ª Etapa da Pesquisa
PARA UM NOVO PACTO SOCIAL

VOL. I

BRASIL, REFORMA OU CAOS

Rio de Janeiro

309.181
I59
v.1

Í N D I C E G E R A L

2ª Etapa da Pesquisa

PARA UM NOVO PACTO SOCIAL

Í N D I C E G E R A L

VOL. I

BRASIL: REFORMA OU CAOS

APRESENTAÇÃO

INTRODUÇÃO

1ª Seção

O ESTADO SOCIAL DA NAÇÃO

2ª Seção

P A R A D I G M A S

1. Introdução
2. Sul da Europa
3. Brasil 2000

3ª Seção

REQUISITOS MACRO-ECONÔMICOS

1. Dilemas do Crescimento Sustentado
 2. Estratégias de Viabilização do Programa
 3. Financiamento do Setor Público
- Apêndice Técnico

4ª Seção

POLÍTICAS SOCIAIS

1. Introdução
2. Emprego
3. Valorização do Trabalho
- Apêndice
4. Políticas Setoriais
 - (1) Educação
 - (2) Nutrição
 - (3) Saúde
 - (4) Habitação
 - (5) Transporte Urbano
 - (6) Saneamento
 - (7) Meio Ambiente
 - (8) Previdência Social
 - (9) Assistência Social
 - (10) Violência e Segurança

5ª Seção

ESTRATÉGIAS E AGÊNCIAS

1. Introdução
2. Níveis de atuação
3. Secretaria de Desenvolvimento Social

CONCLUSÕES

VOL. II

O ESTADO SOCIAL DA NAÇÃO (2)

6ª Seção

REGIÃO NORDESTE

VOL. III

O ESTADO SOCIAL DA NAÇÃO (3)

7ª Seção

REGIÃO NORTE

8ª Seção

REGIÃO CENTRO-OESTE

VOL. IVO ESTADO SOCIAL DA NAÇÃO (4)9ª Seção

REGIÃO SUDESTE

VOL. VO ESTADO SOCIAL DA NAÇÃO (5)10ª Seção

REGIÃO SUL

VOL. VIASPECTOS MACRO-ECONÔMICOS11ª Seção

PEA, MODELO ECONOMETRICO, ALIMENTAÇÃO, PARADIGMAS E TRIBUTAÇÃO

Apresentação
População Economicamente Ativa
A Restrição Externa ao Crescimento Econômico Brasileiro
Padrões de Crescimento da Oferta Agrícola
Segmentação no Mercado de Trabalho
Relações Quantitativas
Política Tributária

VOL. VII

POLÍTICAS SOCIAIS (2)

Introdução a Políticas Sociais

12ª Seção

UMA PROPOSTA ALTERNATIVA PARA A EDUCAÇÃO NACIONAL

13ª Seção

POLÍTICA DE NUTRIÇÃO

VOL. VIII

POLÍTICAS SOCIAIS (3)

14ª Seção

POLÍTICA DE SAÚDE

Saúde e Assistência Médica
Estratégia de Financiamento da Assistência
Médica na Reforma Sanitária

VOL. IX

POLÍTICAS SOCIAIS (4)

15ª Seção

PROPOSIÇÕES DE UM PROGRAMA HABITACIONAL

16ª Seção

TRANSPORTE URBANO PARA O BRASIL DE 2000

VOL. X

POLÍTICAS SOCIAIS (5)

17ª Seção

S A N E A M E N T O

18ª Seção

MEIO AMBIENTE NO BRASIL

VOL. XI

POLÍTICAS SOCIAIS (6)

19ª SeçãoPREVIDÊNCIA SOCIAL NO BRASIL:
AVALIAÇÃO E SUGESTÕES20ª SeçãoA ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL:
TENDÊNCIAS E PERSPECTIVAS21ª SeçãoSEGURANÇA PÚBLICA:
A CRIMINALIDADE URBANA VIOLENTA

A P R E S E N T A Ç Ã O

A P R E S E N T A Ç Ã O

O presente documento constitui o Relatório Geral da 2ª etapa da pesquisa "Para um Novo Pacto Social". Compreende, ademais desta Apresentação e da Introdução, vinte e uma Seções, que se distribuem, na edição mecanografada, por onze volumes, contendo a matéria discriminada no Índice Geral.

A primeira etapa desta pesquisa foi empreendida pelo Instituto de conformidade com entendimentos mantidos com o Presidente Sarney, em Agosto de 1985 e seu Relatório foi entregue ao Presidente em Abril de 1986. Essa primeira etapa teve por objetivo proceder a um delineamento geral da problemática social brasileira, indicando a natureza e as causas da pobreza e da ignorância de grandes parcelas da população e visando a determinar, dentro de objetivos exequíveis, de conformidade com o paradigma Brasil, 2000, as condições necessárias para se lograr, até o fim do século, um substancial incremento do padrão de vida do povo brasileiro, elevando-o a níveis comparáveis aos atualmente existentes no Sul da Europa. O relatório dessa primeira fase foi publicado, em forma de livro, sob o título "Brasil, 2000", pela editora Paz e Terra, do Rio de Janeiro, em 1986.

A segunda etapa desta pesquisa, empreendida por convênio com o IPEA de 22.XII.86, teve por finalidade proceder a uma ampla desagregação dos dados e das análises precedentes - da ordem de 1 para 20 - com as complementações e os detalhamentos necessários para se chegar, qualitativa e quantitativamente, a uma clara enumeração das metas a serem alcançadas até o ano 2000, de sorte a se atingir os objetivos já referidos. Para tanto empreendeu-se uma análise das políticas e medidas necessárias e uma confiável estimativa dos decorrentes dispêndios de investimento e de custeio, medidos em termos de OTNs e de porcentagens anuais do PIB, determinando-se a forma de financiar esse programa de modo compatível com as condições gerais da economia brasileira e do contorno internacional.

Com a primeira etapa intentou-se proporcionar, ao país

e ao governo, uma nítida visão da alarmante situação em que se encontra o povo brasileiro e das condições necessárias para uma eficaz estratégia de desenvolvimento social, apta a erradicar a miséria e as formas mais severas da pobreza e da ignorância, até o fim do século. Com esta segunda etapa se visa a reunir os elementos necessários para a pronta elaboração de um Plano Plurianual de Desenvolvimento Social e seu começo de execução, a partir de 1989. Busca-se passar do nível das formulações genéricas, suficientes para a formação de um consenso nacional em torno de objetivos desejáveis e exequíveis, para o nível de políticas e medidas específicas, enumerando as metas a serem atingidas dentro de determinados prazos e custos e indicando as condições de conformidade com as quais essas metas podem ser operacionalmente implementadas.

Método

Para dar atendimento aos objetivos desta segunda etapa da pesquisa procedeu-se ao detalhado tratamento de cinco principais questões: (1) situação social do povo brasileiro, desagregada por regiões e zonas; (2) análise comparativa de paradigmas internacionais susceptíveis de trazer esclarecimentos para o caso brasileiro (Sul da Europa) e revisão crítica do paradigma Brasil, 2000, à luz dos novos dados coligidos; (3) análise das correlações sistêmicas entre as principais variáveis da economia brasileira e do contorno internacional e, com base nelas, construção de um confiável modelo de consistência macro-econômica, que permita a indicação, em função de determinados parâmetros, das pautas de exequibilidade do programa social proposto; (4) levantamento, tendo em vista os dados relativos à situação social do povo brasileiro e às políticas sociais presentemente em curso, das necessidades básicas do país em matéria de emprego e de valorização do trabalho, bem como de suas carências, nas áreas de Educação, Nutrição, Saúde, Habitação, Transporte Urbano, Saneamento, Meio Ambiente, Previdência, Assistência Social e Segurança Pública, com a determinação das metas a serem atingidas, em tais áreas, até o ano 2000, das medidas para tal necessárias, incluindo uma confiável estimativa dos decorrentes dispêndios de investimento e de custeio, medidos em OTNs e em porcentagens

anuais do PIB; (5) análise da problemática operacional do programa social proposto, com indicação da estratégia conveniente e das agências necessárias para sua implementação.

O detalhado levantamento da situação social do povo brasileiro, sucintamente indicado na 1ª Seção e, discriminadamente, nas Seções 6 a 10, foi empreendido, com base nas informações primárias disponíveis, mediante o estudo de cada uma das cinco regiões do país, discriminando-se, em cada, a situação existente nas zonas rural, urbana e metropolitana. Esse estudo conduziu a 19 monografias setoriais: quatro, das situações rurais (não há dados sobre a zona rural da região Norte), cinco, das urbanas e dez, das regiões metropolitanas, onde se concentra a maior porcentagem da população brasileira. Com base nesses dados, preparou-se uma monografia sintetizando, para o Brasil em seu conjunto, as principais constatações das monografias precedentes.

A pesquisa relacionada com paradigmas levou a três estudos. Dois desses estudos, integrando a 2ª Seção deste Relatório, versam sobre, respectivamente, a análise comparativa de paradigmas sociais do Sul da Europa e a revisão crítica do paradigma Brasil, 2000. Esta última se levou a cabo a partir de um conhecimento mais detalhado da evolução das principais variáveis sociais no Sul da Europa e, por outro lado, mediante a utilização dos dados e previsões constantes dos estudos monográfico relativos aos dez setores sociais precedentemente referidos. O terceiro estudo sobre paradigmas, constante da 11ª Seção deste Relatório, lida com os problemas econométricos implicados nessa problemática e proporcionou critérios e pautas para aferir a exequibilidade da nova formulação do paradigma Brasil, 2000.

A análise das correlações sistêmicas entre as principais variáveis da economia brasileira e seu contorno internacional, bem como o modelo de consistência macro-econômica construído a partir de tal análise, sucintamente indicados na 3ª Seção e, discriminadamente, na 11ª Seção, constituíram um decisivo marco referencial para esta 2ª etapa da pesquisa. Para os fins operacionais

de um programa social é decisiva a questão do custo das metas propostas, da forma de se financiar tais custos e da compatibilidade de tal financiamento com as condições gerais da economia. No caso brasileiro, tal compatibilidade se reveste de importância crucial, tendo em vista que os dispêndios sociais previstos - necessariamente elevados, dado o nível da pobreza a ser erradicada - se confrontam, presentemente, com um grave déficit do setor público. Teve a pesquisa, por isso, de abranger um espectro muito mais amplo do que o que normalmente lhe corresponderia, determinando as condições necessárias para a correção do atual déficit público, em termos que permitam, adicionalmente, o atendimento não inflacionário dos dispêndios previstos para o programa social.

Substantivamente, a parte central desta 2ª etapa da pesquisa é a que se encontra sucintamente exposta na 4ª Seção deste Relatório e, discriminadamente, nas Seções 12 a 21. As questões aí tratadas são, de um lado, o problema do emprego e da valorização do trabalho e, de outro, as políticas sociais nas áreas da Educação, Nutrição, Saúde, Habitação, Transporte Urbano, Saneamento, Meio Ambiente, Previdência, Assistência Social e Segurança Pública.

A erradicação da miséria e das formas mais agudas da pobreza e da ignorância consiste, no fundamental, num esforço que conduza à interrupção do ciclo de reprodução social dessas carências, mediante políticas e medidas que (1) assegurem um satisfatório nível educacional para a população, (2) em boas condições de higidez e (3) razoáveis de bem-estar, concomitantemente com providências que promovam (4) o pleno emprego, em (5) satisfatórias condições de remuneração do trabalho. Esse tipo de problemática conduziu, por um lado, em função dos estudos econométricos da 3ª Seção, ao estudo do problema do emprego, com sua elevada taxa de subemprego e desemprego e da remuneração do trabalho e das medidas necessárias para assegurar o pleno emprego e elevar, significativamente, mas de forma não inflacionária e compatível com a produtividade da economia, a remuneração real do trabalho, presentemente muito baixa.

Por outro lado, a análise da situação da população brasileira nos dez setores sociais precedentemente enumerados e das metas a serem atingidas, para corrigir suas principais carências, requeria, previamente, o detalhado levantamento da situação social do país, constante, sucintamente, da 1ª Seção deste Relatório e, discriminadamente, das Seções 6 a 10. Com base nesses dados, procedeu-se ao estudo das carências educacionais, nutricionais, etc., fixando-se as metas a serem atingidas, até o ano 2000, para a correção de tais carências, com indicação das medidas a serem adotadas e confiável estimativa de seus custos.

A última problemática enfrentada por esta 2ª etapa da pesquisa se refere à questão das estratégias a serem adotadas para a implementação do programa social previsto e das agências que terão de dar-lhe execução. Essa matéria, tratada na 5ª Seção do Relatório, exigiu uma análise sócio-política e técnico-institucional do processo global das mudanças propostas, diferenciando os níveis deliberacionais e operacionais implicados em tal processo e indicando, para cada nível, a estratégia apropriada e as agências convenientes para sua implementação.

Equipe da Pesquisa

A 2ª etapa desta pesquisa foi empreendida pelo Instituto de Estudos Políticos e Sociais sob a direção de uma Equipe de Coordenação, compreendendo, como diretor geral, o Decano do Instituto, Prof. Helio Jaguaribe e, como coordenadores setoriais, os seguintes pesquisadores: (1) "O Estado Social da Nação", constante das Seções 1ª e 6ª a 10ª: Prof. Nelson do Valle e Silva; (2) "Paradigmas", compreendendo a 2ª Seção e parte da 11ª Seção: Prof. Marcelo de Paiva Abreu; (3) "Requisitos Macro-econômicos", compreendendo a 3ª e as demais partes da 11ª Seção: Prof. Winston Fritsch; (4) "Políticas Sociais", compreendendo a 4ª e as Seções 12 a 21: Pe. Fernando Bastos de Ávila, SJ; (5) "Estratégias e Agências", compreendendo a 5ª Seção: Prof. Helio Jaguaribe. Coube, ainda, ao Prof. Helio Jaguaribe a incumbência de elaborar a Apresentação, a Introdução (com a colaboração de Winston Fritsch) e as Conclusões Finais da Pesquisa.

Sob a coordenação dos professores precedentemente mencionados, os relatórios setoriais da pesquisa foram empreendidos pelos seguintes pesquisadores:

A) O ESTADO SOCIAL DA NAÇÃO

1) Prof. Nelson do Valle e Silva

- O Estado Social da Nação em 1985
- Região Metropolitana do Rio de Janeiro
- Região Metropolitana de Fortaleza

2) Profs. Tânia Quiles Lustosa e José Bernardo Burle de Figueiredo

4 Zonas Rurais:

- Nordeste
- Sudeste
- Sul
- Centro-Oeste

4 Regiões Metropolitanas:

- Curitiba
- Brasília
- São Paulo
- Salvador

3) Profs. Alberto de Mello e Souza e Hamilton Lustosa

5 Zonas Urbanas

- Norte
- Nordeste
- Sudeste
- Sul
- Centro-Oeste

4 Regiões Metropolitanas

- Belém
- Recife
- Belo Horizonte
- Porto Alegre

B) PARADIGMAS

1) Prof. Marcelo de Paiva Abreu

2ª Seção

- Introdução
- Sul da Europa
- Brasil, 2000

2) Prof. Renato Galvão Flores Jr.

11ª Seção

- Correlações Econométricas

C) REQUISITOS E ASPECTOS MACRO-ECONÔMICOS

1) Prof. Winston Fritsch

3ª Seção

- Estratégias de viabilização do programa
- Capítulo da 4ª Seção sobre emprego e valorização do trabalho com a colaboração de Helio Jaguaribe

2) Prof. Paulo Paiva

11ª Seção

- Projeções Demográficas

3) Prof. Fernando Homem de Mello

11ª Seção

- Padrões de Crescimento da Oferta Agrícola

4) Prof. José Marcio Camargo

11ª Seção

- Segmentação no Mercado de Trabalho

5) Prof. Ricardo Varsano

11ª Seção

- Política Tributária

6) Profs. Winston Fritsch e Eduardo Modiano

11ª Seção

- Modelo Macro-Econômico

D) POLÍTICAS SOCIAIS

1) Prof. Helio Jaguaribe

4ª Seção

- Introdução

- Emprego e Valorização do Trabalho, com a cooperação de Winston Fritsch

2) Dr. Guilherme Sperandio Ventura

Introdução e 4ª Seção

- Cálculos e sistematização do dispêndio correspondente às metas de políticas sociais.

3) Prof. Pe. Fernando Bastos de Ávila, SJ

4ª Seção

(com base nos dados constantes das monografias das Seções 6 a 21)

- Educação

- Nutrição

- Saúde

- Habitação

- Transporte Urbano

- Saneamento

- Meio Ambiente

- Previdência Social

- Assistência Social

- Segurança Pública

Vol. VII

- Introdução às Seções 12 a 21

- 4) Prof. Vicente Barreto
12ª Seção
- Uma Proposta Alternativa para a Educação Nacional
- 5) Prof. Alberto Carvalho Silva
13ª Seção
- Política de Nutrição
- 6) Prof. José Carvalho de Noronha
14ª Seção
- Política de Saúde
(com a colaboração do Prof. Adolfo Chorny)
- 7) Drs. Herberto Ferreira da Silva e Marcio Serôa de Araújo Coriolano
15ª Seção
- Proposições de um Programa Habitacional
- 8) Dr. Frederico Bussinger
16ª Seção
- Transporte Urbano para o Brasil 2000
- 9) Dr. Augusto Sérgio Pinto Guimarães
17ª Seção
- Saneamento
- 10) Dr. Fernando Alves de Almeida
18ª Seção
- Meio Ambiente
- 11) Dr. Custódio Antônio Matos
19ª Seção
- Previdência Social no Brasil: Avaliação e sugestões

12) Profª Ana Maria Brasileiro

20ª Seção

- A Assistência Social no Brasil: Tendências e Perspectivas.

13) Prof. Edmundo Campos Coelho

21ª Seção

- Segurança Pública: A criminalidade urbana violenta

E) ESTRATÉGIAS E AGÊNCIASProf. Helio Jaguaribe

5ª Seção

- Estratégias e Agências

Sobre os Autores. Alberto Carvalho da Silva

Médico pela USP (1946), ex-professor catedrático de Filosofia da USP (aposentado em 1985), Diretor-Presidente da FAPESP, autor de numerosos trabalhos sobre fisiologia da nutrição.

. Alberto Mello e Souza

Economista (UFRJ - 1958); PhD Economia (Univ.de Michigan, EUA , 1975).

. Ana Maria Brasileiro

Diplomada em Direito pela USP (1962) e licenciada em Ciências Sociais pela UFRJ (1967), PhD em Ciências Políticas pela Universidade de Essex (1976). Atualmente, Consultora da UNICEF, autora de vários trabalhos no campo da assistência social.

. Augusto Sérgio Pinto Guimarães

Engenheiro Civil e de Saneamento pela UFRJ (1972), professor assistente de Introdução à Engenharia do Meio Ambiente da UFRJ, Assessor Chefe Técnico da Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Regional do Estado do Rio de Janeiro, autor de diversos trabalhos no campo do Meio Ambiente.

- . Custódio Antonio Matos
Diplomado em Direito MSoSc pela Universidade de Birmingham, Diretor de Orçamento e Finanças do INAMPS.
- . Edmundo Campos Coelho
Sociólogo pela UFMG, PhD pela Universidade da Califórnia, Los Angeles, professor-pesquisador do IUPERJ, autor de várias publicações sobre assuntos militares e de segurança pública.
- . Fernando Alves de Almeida
Engenheiro civil-sanitarista (UFRJ/75). Mestre de Engenharia do Meio Ambiente (Manhattan College, 1988), professor adjunto de Introdução à Engenharia do Meio Ambiente da UFRJ e Diretor do Departamento de Controle Ambiental da FEEMA.
- . Fernando Bastos de Ávila, S.J.
PhD em Sociologia pela Universidade de Louvain, ex-Diretor do Departamento de Sociologia da PUC/RJ, Consultor para assuntos sociais da CNBB e da Arquidiocese do Rio, Diretor do Instituto, autor de importantes obras no campo da Sociologia e da Filosofia Social.
- . Fernando Homem de Melo
Engenheiro agrônomo e professor em engenharia pela Escola Superior de Agronomia Luiz de Queiroz - ESALQ/USP. Mestre em economia pela North Caroline State University e doutor em economia pela mesma universidade. Professor titular da Faculdade de Economia e Administração da USP. Ministra os cursos de graduação e pós-graduação da mesma universidade. Diretor e pesquisador da Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas - FIEPE.
- . Frederico V. M. Bussinger
Engenheiro Eletricista (1983) e Economista (1976) pela USP, Diretor de Operações do Metrô de São Paulo, Presidente da Comissão de Manutenção da Associação Nacional dos Transportes Públicos, autor de várias publicações sobre transporte urbano.
- . Guilherme Sperandio Ventura
Mestrando de economia - Departamento de Economia PUC/RJ.
- . Hamilton Tolosa
Economista (UFRJ - 1964); PhD Ciência Regional (Univ. da Pennsylvania, EUA, 1968)
Área de Trabalho: Desenvolvimento Urbano; Mercado de Trabalho

- . Herberto Lira Ferreira da Silva
Arquiteto pela USP, ex-Superintendente da SERFHAU, ex-Chefe de Pesquisas do BNH, Assessor da Vice-Presidência de Planejamento da Caixa Econômica Federal, autor de diversos trabalhos no campo planejamento urbano.

- . Helio Jaguaribe de Mattos
Diplomado em Direito pela PUC/RJ (1946), PhD "honoris causa" , pela Universidade de Mainz (RFA/1983), por sua contribuição às ciências sociais; ex-chefe do Departamento de Ciência Política do ISEB; ex-professor de Ciência Política das Universidades de Harvard, Stanford e do M.I.T.; Decano do Instituto, autor de ampla obra no campo das Ciências Sociais.

- . José Bernardo Burle de Figueiredo
Economista (Univ. de Genebra, 1968)
Áreas de Trabalho: Modelos de Interrelação Econômico-Demográficos

- . José Carvalho de Noronha
Médico pela UFRJ, ex-Secretário Geral e ex-Diretor de Medicina Social do INAMPS, Secretário de Saúde do Estado do Rio de Janeiro.

- . José Márcio Antonio Guimarães de Camargo
Professor do Departamento de Economia PUC/RJ. PhD em Economia (M.I.T. - 1977) especialista em Economia do Trabalho, autor de de várias publicações.

- . Marcelo de Paiva Abreu
PhD em Economia (Cambridge, 1978) professor de economia da PUC/RJ, especialista em economia internacional, autor de várias publicações.

- . Nelson Valle e Silva
Economista (PUC/RJ-1968); PhD Sociologia (Univ. de Michigan, EUA, 1978), pesquisador do Instituto.
Área de Trabalho: Estratificação e Mobilidade Social; População e Ecologia Humana.

- . Paulo Tarso Almeida Paiva
Professor de universidade de Juiz de Fora-MG (1963) e PhD pela Universidade da Pennsylvania; Professor Adjunto do Departamento de Ciência Econômica da UFMG; Diretor do Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional da UFMG; Presidente da Associação de Estudos Populacionais.

- . Renato Galvão Flores Jr.
Engenheiro pelo I.M.E., professor de economia da UFRJ, autor de várias publicações.
- . Renato Modiano ^{MIT}
PhD em Economia pelo ~~I.M.E.~~ MIT, professor adjunto do Departamento de Economia da PUC/RJ, especialista em macro-economia, autor de várias publicações.
- . Ricardo Varsano
PhD em Economia pela Universidade de Stanford, Superintendente Adjunto do Instituto de Pesquisas do IPEA, autor de numerosas publicações sobre problemas tributários.
- . Tânia Quiles Lustosa
Economista (PUC/RJ-1972); PhD Candidate (Food Research Inst. , Univ. de Stanford, EUA)
Áreas de Trabalho: Economia de Nutrição; Demografia
- . Vicente Barreto
Livre docente em Filosofia, pesquisador da Fundação da Casa de Rui Barbosa e professor nas Faculdades Candido Mendes. Foi presidente da Fundação Educar (ex-Mobral). Membro do Conselho Estadual de Educação do Estado do Rio de Janeiro.
- . Winston Fritsch
PhD em Economia (Cambridge, 1982), professor de economia e Decano do Centro de Ciências Sociais da PUC/RJ, especialista em macro-economia e economia internacional, autor de várias publicações.

A G R A D E C I M E N T O S

Ao Presidente José Sarney, pelo incentivo dado à presente pesquisa, recomendando seu empreendimento e mobilizando, através da SEPLAN, os recursos necessários para o custeio de sua primeira etapa;

Ao Embaixador Rubens Ricúpero, pela assistência prestada à iniciativa, durante todo o período em que exerceu a Assessoria Especial da Presidência da República;

Ao Dr. José Carlos Ferreira, Diretor Geral do IPEA e aos técnicos daquele Instituto, pela valiosa colaboração prestada, durante toda a realização da pesquisa;

Ao Dr. Peider Kõnz, chefe do escritório do PNUD no Brasil até 1987, e ao Diretor Adjunto, Dr. Walter Franco, por sua continua assistência;

Aos Srs. Pedro Malan, Peter Knight, George Psacharopoulos e Bruce Fuller do Banco Mundial, Washington, Sr. John Yfantopoulos, Ministério da Saúde, Atenas, Sr. D. Karantinos, Manpower Employment Organization, Atenas, Sra. K. Kasimati, Greek Centre for Social Research, Atenas, Srs. Claude Richard e Donald McGranahan, UNRISD, Genebra, Sra. Mercedes Alcover e Sr. Julian Santamaria, Centro de Investigaciones Sociológicas, Ministério da Presidência, Madrid, Sr. Luis Vila, CEDISS, Ministério do Trabalho e Previdência, Madrid, Sra. Carmen Alcaide, Banco de Bilbao, Madrid, pela colaboração prestada;

À Secretária-Chefe do Instituto, Sra. Maria Augusta Leal Soares, por sua constante supervisão secretarial e à Secretária Sra. Maria de Guadalupe Affonso Martinez, por sua eficiente coordenação do material e, juntamente com a Secretária Sra. Regina Lúcia Cortes Lima, pela impecável mecanografia dos textos.

I N T R O D U Ç Ã O

I N T R O D U Ç Ã O

O dualismo social

A característica fundamental da sociedade brasileira é seu profundo dualismo. De um lado, como o revelam os indicadores econômicos, encontra-se uma moderna sociedade industrial, que já é a oitava economia do mundo ocidental e acusa um extraordinário dinamismo, no curso dos últimos quarenta anos, embora seu crescimento econômico tenha fortemente declinado a partir da década de 80. De outro lado, como o revelam os indicadores sociais, encontra-se uma sociedade primitiva, vivendo em nível de subsistência, no mundo rural, ou em condições de miserável marginalidade urbana, ostentando padrões de pobreza e ignorância comparáveis aos das mais atrasadas sociedades afro-asiáticas. A primeira sociedade inclui uma parcela minoritária, enquanto a segunda compreende cerca de 60% da população total.

Com as maciças migrações do mundo rural para o urbano, acentuadas nos últimos dez anos, as duas sociedades, previamente diferenciadas pela condição predominantemente rural da primitiva e predominantemente urbana, da moderna, hoje convivem nas mesmas cidades e nas mesmas ruas. Em nenhum país do mundo, nem na própria Índia, são mais aberrantes os contrastes sociais. 15% das famílias brasileiras, com rendimento per capita de até 1/4 do salário mínimo, vivem em estado de miséria. 35% das famílias, com rendimento per capita de até 1/2 salário mínimo (incluídas as precedentes), vivem em estado ou de miséria ou de estrita pobreza. Esse estado corresponde à condição de 41% dos brasileiros. 65,1% das pessoas que trabalham recebem uma remuneração mensal de apenas até 1 salário mínimo. Somente 10,1% ganham mais de três salários mínimos, e apenas 1,4% das pessoas que trabalham auferem mais de 10 salários mínimos, ou seja, atualmente, mais de US\$600,00 ao mês. Os 50% mais pobres do país têm acesso a apenas cerca de 13,6% da renda. O 1% mais rico tem participação praticamente igual (13,13%), ou seja, tem cinquenta vezes a renda da metade mais pobre. Em virtude da alta taxa de urbanização do país (mais de 70%) a miséria e a pobreza concentram-se, em primeiro lugar, nas cidades (pequenas e

médias), contrariamente ao que usualmente se supõe. Nelas se encontram 57,7% das famílias e 54,8% das pessoas pobres. O mundo rural tem 45,2% das pessoas pobres, mas a maior porcentagem de miseráveis (56,4%).

A miséria e a pobreza afetam, particularmente, as crianças de até 14 anos de idade. Isto, ademais do escândalo moral que representa, indica a medida em que já estão inseridas, no presente, as condições de agravamento futuro da situação social do país. Mais de 27% das crianças estão em estado de miséria. 53,1% das crianças estão em estado de estricte pobreza. E a maioria das pessoas em estado de miséria (54%) são crianças.

Esse estado de miséria e pobreza corresponde a um elevadíssimo grau de ignorância. O analfabetismo absoluto ainda afeta cerca de 20% da população. O relativo, mais do dobro. Metade da população de 15 anos ou mais, tem menos de 4 anos de escolaridade, não havendo completado o curso primário. Numa sociedade industrial moderna, a prática totalidade da população de 15 ou mais anos deve ter cursado as oito séries do 1º Grau. No Brasil, os que nessa faixa etária concluíram o 1º Grau são menos de 10% da população.

A qualidade de vida da população brasileira, em tais condições, é necessariamente muito baixa. Mais de metade dos domicílios não tem luz elétrica. Mais de 71% não têm canalização interna de água e mais de 85% não têm escoadouro adequado. 65% não dispõem de filtro e mais de 79% não têm geladeira.

Os indicadores de pobreza, de ignorância e de má qualidade de vida se distribuem muito desigualmente pelas cinco regiões e zonas do país, sendo sempre piores no Nordeste, que contém 48,6% da pobreza total, e na zona rural dessa região, que contém 68% da miséria rural brasileira.

Origens do dualismo

A causa primária do dualismo social brasileiro foi o instituto da servidão, que perdurou até fins do século XIX. Os abolicionistas, com raras exceções como a de Joaquim Nabuco, consideravam que a escravidão era matéria de legislação. Abolida a instituição

servil, supunham-se eliminados os males dela decorrentes. Não se levou em conta a necessidade de assistência especial, em matéria de educação e de outras facilidades, para incorporar os ex-escravos e suas famílias a condições aptas a lhes permitir o pleno desfrute da cidadania. A reprodução familiar da ignorância e da miséria manteve, assim, no curso das quatro gerações que nos separam da Abolição, o dualismo básico entre participantes e excluídos dos benefícios da civilização brasileira.

Um segundo importante fator da perpetuação do dualismo social foi a circunstância de o Brasil se ter industrializado muito recentemente, em condições tecnológicas de crescente intensidade do capital. Os países que se industrializaram no século XIX puderam incorporar grandes contingentes de sua população rural ao seu setor secundário. Os retardatários da industrialização, como o Brasil, não logram fazê-lo porque, nas condições mais recentes, é cada vez menor a parcela relativa da população absorvida pelo setor industrial.

Ocorreu, com o Brasil, que ele manteve, até cerca de meados deste século, o grosso de sua população numa economia rural primitiva. Nas últimas décadas, as migrações do mundo rural para o urbano - 15 milhões de pessoas, só nos últimos dez anos - não puderam ser absorvidas pelas atividades industriais, gerando-se, assim, a imensa marginalidade urbana que hoje se observa no país. Concomitantemente, o regime da propriedade e da gestão rurais, fortemente concentrador, mantém a grande maioria da população que permanece no campo em estado de miséria ou de pobreza. Mais de 51% das famílias miseráveis se encontram na zona rural. E mais de 64% dos trabalhadores rurais ou trabalham sem remuneração (50,5%) ou percebendo até 1/2 salário mínimo (PNAD, 1985).

Um terceiro relevante fator da dualidade social do país é o já mencionado elevadíssimo estado de ignorância da população. Com cerca de metade da população de 15 ou mais anos dispondo de menos de 4 anos de escolaridade e menos de 10% desta tendo o 1º grau completo, a falta de qualificação da população economicamente ativa a reduz a níveis extremamente modestos de produtividade e, dado o imenso exército de reserva, aos irrisórios padrões de remuneração e de vida precedentemente referidos.

Novo padrão de vida

É possível erradicar-se a miséria e se acabar com as formas extremas da pobreza, no Brasil? Essa questão, a que intuitivamente quase todos os brasileiros dão uma resposta afirmativa, pode ser agora, pela primeira vez, graças à presente pesquisa, objeto de uma constatação positiva, baseada no conhecimento dos dados, tanto no que se refere aos problemas a serem enfrentados, quanto no que diz respeito às condições requeridas para solucionar tais problemas, inclusive em termos de metas físicas, custos, políticas, requisitos institucionais e prazos necessários.

Colocada a questão em seus termos mais amplos pode-se dizer que, precisamente pelo fato de ser, escandalosamente, a maior do mundo, a brecha que separa o nível de desenvolvimento econômico do país de seu nível de desenvolvimento social, a moderna sociedade industrial brasileira - se houver a necessária vontade política - dispõe das condições técnicas, administrativas, e financeiras requeridas para incorporar, até o fim do século, a maioria carente da população a padrões sociais compatíveis com os de uma moderna sociedade industrial. Isto não significa, no caso brasileiro, que se proceda à transferência da totalidade dessas grandes massas para o setor urbano industrial do país. A economia rural pode ter um grande papel a desempenhar no desenvolvimento econômico-social de uma sociedade industrial, tal ocorrendo, notadamente, no caso do Brasil.

O objetivo a ser alcançado, até o ano 2000 - e a ser aprimorado, a partir dele - é acabar com o atraso e a ignorância, e a miséria deles decorrente, generalizando, para todos os brasileiros, condições de educação, de vida e de trabalho, adequadas a uma moderna sociedade industrial. Para esse efeito importa, por um lado, interromper o ciclo de reprodução social do atraso e de ignorância, gerando-se, por outro lado, modalidades de trabalho e de assistência à população que lhe assegurem condições de vida substancialmente melhores. Pode-se prever, de um modo geral, que a razoavelmente correta e tempestiva implementação do programa social proposto neste estudo conduzirá, até o ano 2000, à quadruplicação do padrão real de vida das grandes massas, implicando em moderado esforço

tributário adicional, que não terá efeitos negativos sobre o padrão de vida dos estratos superiores e, a médio prazo, operará positivamente a favor de tais estratos. Importa, entretanto, aumentar , significativamente, a eficiência dos serviços sociais, que são os de pior qualidade no país.

O duplo objetivo de interromper o ciclo de reprodução social do atraso e da ignorância e de promover condições substancialmente melhores de trabalho e de assistência às grandes massas requer que se ponha em marcha quatro grandes conjuntos de política: (1) uma Revolução Educacional, (2) uma política de pleno emprego , (3) uma política de valorização do trabalho e (4) uma política de efetivos serviços sociais, ademais de no campo da educação, nas áreas de Nutrição, Saúde, Saneamento, Meio Ambiente, Habitação , Transportes Urbanos, Previdência, Assistência Social e Segurança Pública. E requer que se imprima a esses serviços uma taxa de eficiência significativamente superior à atual. Sem exageros nessa questão , pode-se e deve-se exigir desses serviços um nível de eficiência comparável ao da média nacional. O grau de eficiência do atual serviço de Correios e Telégrafos pode ser adotado como um razoável padrão a ser atingido.

Observe-se, finalmente, no tocante à quadruplicação do padrão de vida das grandes massas, que esta apresenta características distintas - e, correspondentemente, também diferentes taxas de melhoramento - conforme se considerem os diversos indicadores a serem levados em conta. Assim, os indicadores de qualidade de vida, constantes do paradigma Brasil, 2000, importam em coeficientes distintos dos aplicáveis aos indicadores referentes à educação, aos indicadores de emprego, aos de rendimento real do trabalho e aos referentes, além de à educação, aos demais serviços sociais, como nutrição, saúde, saneamento, meio ambiente, habitação, transporte urbano, previdência, assistência social e segurança social pública. O resultado a ser atingido, como se expõe no presente estudo, resultará da confluência da elevação não inflacionária do patamar salarial brasileiro com o substancial incremento de bem-estar, resultante da realização das previstas metas sociais.

Paradigma Brasil, 2000

O paradigma Brasil, 2000, no sentido amplo do termo, em que foi empregado no livro "Brasil, 2000", compreende o conjunto de metas previstas, nesta pesquisa, para serem atingidas pelo país até o fim do século - ou primeiros anos do próximo - mediante a eficiente implementação do programa social nela descrito. Essas metas se referem a posições absolutas e relativas a serem gradualmente alcançadas, no conjunto de indicadores sociais precedentemente referidos e são enumeradas em subseqüente tópico desta Introdução.

É no sentido restrito do termo, entretanto, que o paradigma Brasil, 2000 será sucintamente tratado no presente tópico. Nesse sentido estrito, o paradigma se refere aos cinco indicadores sociais de que trata a 2ª Seção deste estudo: (1) esperança de vida ao nascer, (2) mortalidade infantil de menos de um ano de nascidos vivos, (3) ligações de água na rede, (4) ligações de esgoto ou fossa ascéptica e (5) taxa de alfabetização, de 15 a mais anos.

Esses cinco indicadores têm sido amplamente usados para comparações internacionais de níveis de desenvolvimento social. Têm o mérito de exprimir, de forma consequencial, a qualidade de vida de uma população. As posições que ostentem cada um desses indicadores refletem os padrões sanitários e de meio ambiente, de condições residenciais, de educação, de saúde, e implícita mas efetivamente, de nível de renda, de que disponha uma população. Apresentam, como já referido por outro lado, a vantagem de permitir comparações internacionais, como as que são apresentadas na 2ª Seção deste estudo.

A posição brasileira, relativamente a esses indicadores, confrontada com a de alguns países cuja estrutura econômica - social permite comparações significativas, apresentava, em 1984, o seguinte quadro.

PARADIGMAS INTERNACIONAIS (1984)

	Brasileiro	Argentino	Espanhol	Grego	Iugoslavo	Português
Esperança de Vida ao Nascer (anos):						
. Total	64	70	77	75	69	74
. Masculina	62	67	74	72	66	71
. Feminina	67	74	79	78	73	77
Taxa de Mortalidade Infantil (menores de 1 ano) %	68	34	10	16	28	19
Taxa de Mortalidade Infantil (1-4 anos) %	6	1	-	1	2	1
Consumo Diário de Calorias Per Capita, Como Porcentagem das Necessidades (1983)	106	119	132	144	141	124
Taxa de Alfabetização entre adultos (1980)	76	93	...	...	...	...

Fonte: World Bank (1983) e (1986b)

Levando-se em conta as taxas de modificação desses indicadores observadas, no Brasil, no período de 1980-1985 e assumindo-se que essas taxas se tenham mantido, para o período 1985-1987, chegou-se, para este último ano, às estimativas constantes do quadro da página seguinte.

É a partir da realidade social refletida nesse quadro, sucintamente descrita na 1ª Seção e analiticamente exposta nas Seções 6 a 10 deste estudo, que se procedeu à construção do paradigma Brasil, 2000. Para esse efeito considerou-se, por um lado, a experiência internacional. Como evoluíram, em relação a esses indicadores, no curso deste século e, notadamente, nas quatro últimas décadas, os países usados para comparações internacionais com o Brasil? Por outro lado, considerou-se o próprio caso brasileiro. Como evoluíram o Brasil, em conjunto e suas cinco regiões? Que tendência inercial acusaria tal evolução, até o ano 2000? Que resultados, finalmente, podem ser atingidos através de políticas de desenvolvimento social, tal como as indicadas na 4ª Seção deste estudo? Entrecruzando-se, criticamente, as projeções decorrentes dessas diversas hipóteses na forma indicada na 2ª Seção deste estudo, chegou-se à projeção revista do paradigma Brasil, 2000, conforme o quadro da pg.

Brasil e Grandes Regiões, Indicadores Sociais Estimados, 1987

	Brasil	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste
Esperança de vida (anos) *	63	67,5	54,5	65,3	69,4	67,7
. Mortalidade infantil, menos de 1 ano . nasc. vivos (0/00)	65	49,4	100	57,1	45,6	50,0
Ligações d'água na rede (%)	70,9 *	... *	47,6	85,5	64,8	59,3
Ligações de esgoto na rede e fossa séptica (%)	49,1 *	... *	16,1	70,2	52,7	24,1
Taxa de alfabetização, 15 anos e mais (%)	80,9 *	... *	61,9	87,9	87,8	82,6

* Exclusive população rural da região Norte.

Brasil e Grandes Regiões, Paradigma para o Ano 2000 Implícito nas Metas Setoriais.

	Brasil	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste
Esperança de vida (anos)	70	72,1	69,5	69,5	72,4	71,9
. Mortalidade infantil, menos de 1 ano nasc. vivos (0/00)	30	23,2	39,3	29,2	24,0	24,7
Ligações d'água na rede (%)	81,2	76,8	76,8	86,2	76,8	76,8
Ligações de esgoto na rede e fossa séptica (%)	72,4	67,9	67,9	77,6	67,9	67,9
Taxa de alfabetização, 15 anos e mais (%)	91,3 *	87,9	87,9	92,8	93,3	90,6

Para se atingir esses resultados, é necessário lograr - se determinadas taxas anuais de mudança, em cada um desses indicadores e para cada uma das regiões do país. Para o país, como um todo, essas taxas de mudanças conduzem, anualmente, as metas intermediárias indicadas no quadro a seguir.

Metas Intermediárias para o Paradigma Brasil 2000

	1988	1990	1992	1994	1996	1998	2000
Esp.de Vida (anos)	63,7	65,0	66,1	67,2	68,2	69,1	70,0
. Mort.infantil, menos de 1 ano . nasc.vivos(0/00)	60,9	53,5	47,2	41,9	37,3	33,3	30,0
Ligações d'água na rede (%)	71,9	73,7	75,1	77,0	78,5	79,9	81,2
Ligações de esgoto na rede e fossa séptica (%)	51,3	55,4	59,2	62,7	65,9	69,2	72,4
Taxa de alfabetização, 15 anos e mais (%)	82,0	84,1	85,9	87,5	88,9	90,2	91,3

Relativamente às estimativas para o ano de 1987 o paradigma Brasil, 2000 implica nas taxas de aumento ou decréscimo dos indicadores em referência abaixo relacionadas:

TAXAS DE MUDANÇA
(1987-2000)

Esperança de vida ao nascer: de 63 para 70 anos:	11,11% de aumento
Mortalidade infantil: de 65/00 a 30/00	53,85% de decréscimo
Ligações de esgoto: de 49,1% a 72,4%	47,45% de aumento
Taxa de alfabetização: de 80,9% a 91,3%	13,45% de aumento

Educação

A ignorância, como precedentemente se ressaltou, é o principal fator, em termos de imediata causalidade, do atraso e da pobreza da população. O programa social proposto neste estudo tem, como uma de suas mais importantes, senão como a principal, das linhas de política recomendadas, o empreendimento de uma revolução educacional. A matéria é sucintamente abordada na 4ª Seção deste estudo e detalhadamente exposta na 12ª Seção. Asseguradas outras condições necessárias, é através da educação que se interromperá o ciclo de reprodução social do atraso, da ignorância e da resultante pobreza.

A situação educacional do país, como já mencionado, encontra-se seus dados mais expressivos nos seguintes itens: analfabetismo absoluto de mais de 20% da população de 15 ou mais anos; cerca de 50% dos brasileiros dessa faixa etária contando com menos de 4 anos de escolaridade; menos de 10% da população adulta tendo cursado o 1º grau completo.

Para transformar radicalmente o quadro educacional brasileiro, até o ano 2000, o programa social previsto neste estudo fixa, como meta: (1) a redução do analfabetismo a menos de 9% da população com 15 ou mais anos; (2) que 90% da população dessa faixa estaria cursando o 1º Grau; (3) e que 60% dos com 18 ou mais anos cursassem o 2º Grau.

A fim de permitir esse esforço educacional se prevê, entre outras medidas, por um lado, a formação de 150 mil novos professores habilitados e a atualização de 100 mil dos atualmente sub-habilitados. Por outro lado, prevê-se a execução de um amplíssimo programa de construção e reforma de escolas, prescreve-se a instituição da rede de Escolas de Promoção Popular e se estabelece o regime do cheque-educação.

As facilidades materiais necessárias para se levar a cabo a prevista revolução educacional importam na construção de

212 mil novas unidades de salas de aula, com capacidade, cada, para 40 alunos, num investimento estimado, de 1989 a 2000 em 301 milhões de OTNs.

Institucionalmente, prevê-se a complementação e parcial substituição da atual rede escolar pela rede das Escolas de Promoção Popular. As Escolas de Promoção Popular serão um sistema federal, operado, descentralizadamente, a nível de estados e regiões metropolitanas, compreendendo escolas que funcionarão em horário contínuo de 6 horas diárias, proporcionando às crianças, ademais de boa instrução, alimentação, uniforme e material escolar, higiene, atendimento médico-dentário, esporte, educação moral e cívica e lazer educativo. 70% das novas salas de aulas previstas corresponderão a tais Escolas, dimensionadas para 25 salas cada. As Escolas de Promoção Popular terão facilidades para o pré-escolar.

Esse sistema permitirá proporcionar às crianças oriundas de famílias carentes, que constituem a maioria absoluta da população escolar, uma educação integral que, sem afastá-las do âmbito familiar e dos correspondentes vínculos afetivos, interromperá o ciclo de reprodução social da cultura da pobreza.

A política educacional proposta, ademais de proporcionar uma boa e abrangente educação, terá, ainda, os seguintes méritos: (1) substancial redução da atual taxa de repetência, (2) prática eliminação da presente elevadíssima taxa de evasão escolar, (3) prevenção do ingresso prematuro de jovens na força de trabalho e (4) encaminhamento dos graduados do 1º Grau ou para o 2º Grau ou para o adestramento profissional.

É altíssima, presentemente, a taxa de repetência. Cerca de 50% das crianças matriculadas na 1ª série do 1º grau não logram aprovação para a 2ª série. Esse baixo aproveitamento escolar tem duas principais causas. Do lado docente, o modesto nível do magistério, condicionado pela crescente deterioração dos salários. De pouco mais de um milhão de professores do 1º Grau, exis

tentes em 1985, apenas 35,9% dispunham da licenciatura e mais de 19% não tinham nenhuma habilitação. Do lado discente - ademais das carências de origem nutricional - verifica-se o despreparo de crianças provenientes de famílias muito pobres e desinstruídas, para ter acesso ao nível mínimo de abstração requerido para aprender a ler e a contar. Observa-se, confirmando tal hipótese, o fato de que as crianças, da mesma procedência, que seguem o pré-escolar acusam, subseqüentemente, muito melhor aproveitamento.

A rede de Escolas de Promoção Popular, dotadas de pré-escolar e proporcionando uma educação abrangente, apoiada pelo programa de aprimoramento do nível docente - inclusive em termos salariais - corrigirá, substancialmente, a taxa de repetência que presentemente se verifica.

São ainda mais altas as taxas de evasão escolar. A maior parte das crianças (78%) abandona a Escola depois da 3ª série. Esse fenômeno castrófico responde pela generalizada ignorância da população brasileira. A terrível taxa de evasão escolar que afeta o sistema educacional brasileiro tem duas principais origens. De um lado, o crescente desincentivo escolar que sofrem as crianças submetidas a sucessivas reprovações. Depois da segunda ou da terceira reprovação a criança começa a se julgar incapaz para o estudo e a sofrer as negativas consequências psicológicas de sua descumprida responsabilidade com a faixa etária típica da série que é obrigada a repetir. De outro lado, as famílias carentes, para complementar seus rendimentos, começam a buscar o apoio do trabalho de seus filhos, a partir de 9 a 10 anos. Essa propensão é fortemente agravada para o caso, majoritário, de crianças repetentes.

A política educacional proposta por este estudo corrigirá a evasão escolar através de duas principais medidas. De um lado, proporcionando, de um modo geral e, notadamente, através das Escolas de Promoção Popular, uma boa e abrangente educação, que reduzirá, a níveis internacionalmente aceitáveis, a taxa de repetência. De outro lado, através do cheque-educação, que proporcionará à família da criança, ou à criança sem família, uma remuneração, por estudar, equivalente ou superior à remuneração média

que essa criança obteria, por sua prematura inserção na força de trabalho. Para esse efeito estimou-se um pagamento não inferior a 23% do salário mínimo.

Ademais da retenção da criança na Escola e da consequente prevenção de sua prematura inserção na força de trabalho, a política educacional está orientada para evitar o pronto início de trabalho por parte dos diplomados no 1º Grau. Preveem-se medidas que assegurem, ou bem a matriculação dos alunos no 2º Grau, ou seu encaminhamento, pela própria escola de 1º grau, a escolas profissionais ou, finalmente, ao quadro de aprendizes de profissionais habilitados. Com isto se busca a continuidade escolar até o 2º Grau, ou boa formação profissional, quer, preferivelmente, em escolas especializadas, quer através de adestramento supervisionado por profissionais competentes.

Adicionalmente ao dispêndio em inversões, precedentemente referido, o custeio de programa educacional previsto de 1989 a 2000, inclusive as despesas de cheque-educação, é estimado em 1.220,2 milhões de OTNs.

Pleno Emprego

Se a revolução educacional constitui o principal fator imediatamente determinativo de significativa elevação do padrão de vida do povo brasileiro, o regime de pleno emprego representa uma condição estritamente necessária para esse mesmo fim.

O mundo contemporâneo se defronta com um seríssimo problema de emprego. Importa, entretanto, distinguir o caso dos países superdesenvolvidos dos subdesenvolvidos. Nesses, a automatização e a altíssima eficiência do sistema produtivo reduz a necessidade de ocupações economicamente úteis, inclusive no terciário, a decrescentes parcelas da população. O trabalho tende a se tornar uma ocupação minoritária. As instituições e os hábitos sociais, entretanto, ainda não estão ajustados, nesses países, para essa nova realidade. Cria-se, assim, um falso problema de desemprego, quando o que efetivamente está em jogo é uma nova dife

renciação ocupacional. Subsistem, em quantidade decrescente, ocupações vinculadas, direta ou indiretamente, à produção: o trabalho tradicional. E surge nova área emergente de ocupações, que a sociedade precisa regulamentar: a ocupação dos que são levados a se dedicar a atividades socialmente não nocivas mas também não produtivas, que requerem, da sociedade, uma remuneração apropriada, independentemente da utilidade econômica do eventual produto. Trata-se, forçando levemente as tintas, de assegurar a remuneração social do consumidor.

Nas sociedades subdesenvolvidas, a falta de correspondência entre a oferta e a demanda de trabalho decorre da insuficiência de capital, das deficiências técnico-gerenciais e do despreparo da mão-de-obra. Este é o caso do Brasil, onde o desemprego (na economia formal) da mão-de-obra não qualificada, atinge proporções que podem ser de mais de 25% da PEA urbana e muito superiores, para a rural, gerando uma gigantesca marginalidade urbana e uma miserável agricultura de subsistência.

De acordo com os estudos efetuados na 11ª Seção desta pesquisa observa-se que, embora a taxa de crescimento demográfico tenha decrescido, estimando-se que, dos 2,5% de década 1970-80 passe, na década 1980-90, a cerca de 2%, o reverso ocorre com relação à PEA, que tende a crescer a taxas da ordem de 3,2%, em virtude de aumento do trabalho feminino, precedentemente menos frequente. Não desprezíveis reduções no crescimento da PEA poderão ser obtidas com a política educacional proposta neste estudo, através da retenção das crianças na escola e sua não-prematura inserção na força de trabalho.

Assim mesmo, se se admitir uma taxa de crescimento do produto da ordem de 5,5% e da PEA da ordem de 3,2% a tendência inercial, não se alterando o perfil do sistema produtivo, é a de se manter ainda mais elevada a taxa de desemprego, até o fim do século. Conforme o estudo constante da Seção 4ª desta pesquisa, as projeções de desemprego na economia formal, nas condições referidas, passam de 28,8% da PEA, em 1988, para 30,8% no ano 2000.

A instauração, nas condições precedentemente indicadas, de política de pleno emprego, ademais do crescimento do produto a taxas não inferiores a cerca de 6% e da PEA a taxas não superiores a cerca de 3,2%, requer, da parte do governo federal, a adoção de um importante elenco de medidas. Tais medidas, em grandes linhas, podem ser distribuídas em três principais grupos: (1) medidas encaminhadas para ampliar o crescimento do emprego rural, (2) medidas orientadas para maximizar o emprego urbano e finalmente (3) medidas apropriadas para eliminar o desemprego residual, salvo uma inevitável taxa de desemprego friccional.

Nos últimos 10 anos foi nula a taxa de crescimento do emprego rural. Daí a maciça migração de 15 milhões de camponeses para os centros urbanos, onde não puderam ser convenientemente absorvidos. Nas atuais condições brasileiras, a única forma eficaz de se elevar o emprego rural é a promoção de uma reforma agrária que, liberada de injunções ideológicas ou de pressões clientelísticas, tenha, como objetivo primordial, a produção de emprego e, complementarmente, a de aumentar a oferta de alimentos. Trata-se de otimizar a relação homem-terra, assegurando aos desempregados rurais uma boa alternativa produtiva e encaminhando esta, predominantemente, para a produção de alimentos.

Diversamente das formas ideológicas ou clientelísticas de considerar a reforma agrária, o principal problema desta não é a disponibilidade de terras, por desapropriação ou cessão de áreas públicas. Os problemas básicos, em reforma agrária, são o do assentamento dos camponeses e o de sua assistência técnica e social. O assentamento é, certamente, o aspecto mais custoso do programa porque envolve, ademais de medidas relacionadas com as inversões preparatórias das lavouras, inclusive manutenção das famílias até sua auto-suficiência, outras que dizem respeito ao transporte das famílias para as áreas a que vão ter acesso e as que se referem à indispensável urbanização dos lavradores, situando-os em pequenas e médias cidades, próximas ao sítio de trabalho, ou formando agro-vilas.

A política de emprego agrícola proposta neste estudo envolve todas essas medidas e busca assegurar ao emprego agrícola uma taxa de crescimento próximo a 2%, concomitantemente com providências asseguradoras de um nível de bem-estar, para o trabalhador rural, competitivo com as condições de vida do trabalhador urbano com menos de dois salários mínimos.

Estima-se, para o assentamento de 2 milhões de famílias de camponeses sem terra, de 1989 a 2000, um dispêndio da ordem de 2,5 bilhões de OTNs.

A maximização do emprego urbano, dada uma estimativa de crescimento do PIB da ordem de ca. de 6%, requer uma política de amplos incentivos para as atividades intensivas de mão-de obra. A análise das condições paramétricas da economia brasileira, a que se procede na 3ª Seção deste estudo, revela a possibilidade, dentro de uma prudente flexibilidade, de se incentivar determinados setores a um desenvolvimento fortemente intensivo de mão-de-obra, para atendimento da demanda doméstica, sem prejuízo da modernização geral da economia. Tais incentivos deverão compreender um amplo conjunto de medidas, tanto as que transfiram para o faturamento encargos usualmente assumidos pela folha de pagamento - notadamente para salários até três mínimos - como as que impliquem em incentivos fiscais e creditícios. Tal política poderá elevar, sensivelmente, o número de postos de emprego urbano, contribuindo para reduzir, a um limite estimável em cerca de 22% a provável taxa de desemprego urbano, para o fim do século. Assim mesmo, continua importante a previsível taxa de desemprego urbano. Para absorver esse desemprego residual, excluída uma taxa da ordem de 5% de desemprego friccional, previu-se a montagem de um sistema de promoção de emprego pelo governo federal, através do Serviço Nacional, além da elevação da renda do setor informal.

O Serviço Nacional será uma agência do Ministério do Interior, operada, descentralizadamente, a nível dos estados e das regiões metropolitanas. Seu objetivo será o de assegurar emprego, em regime de trabalho autônomo e nível de salário míni-

mo, a qualquer trabalhador válido que o solicite. Qualificados e registrados, esses trabalhadores serão postos à disposição de empreiteiras, de empresas que trabalhem para o governo e do setor privado, em geral, para a execução de serviços não especializados. O Serviço Nacional assegurará o deslocamento desses trabalhadores para seus sítios de trabalho e responderá por seus salários, durante um período experimental de ajuste do trabalhador ao serviço que lhe for designado, até sua direta contratação pela empresa executora da obra. A entidade proprietária ou destinatária da obra reembolsará o Serviço Nacional dos salários adiantados, descontando-os do montante do preço.

O resíduo de trabalhadores não absorvidos pelo setor privado será diretamente empregado pelo Serviço Nacional na execução de obras ou serviços públicos e no apoio aos assentamentos da Reforma Agrária.

Afim de manter muito baixos os custos operacionais do Serviço Nacional e reduzir a um mínimo seu corpo de funcionários permanentes, prevê-se, como alternativa ao serviço militar, respeitadas as contingentes por este necessitadas, a incorporação, aos quadros auxiliares, técnicos e administrativos do Serviço Nacional, em condições equivalentes às do serviço militar, e por prazos razoáveis, de seis meses a um ano, de jovens de 18 a 21 anos que hajam completado o 2º Grau. O Serviço Nacional contará com a cooperação das Forças Armadas, ademais da de outros órgãos ou empresas públicas, para lhe proporcionar apoio operacional em todo o território do país.

Estima-se em 900 milhões de OTNs os dispêndios não reembolsáveis dessa política de emprego, de 1989 a 2000.

Valorização do trabalho

Uma terceira condição necessária para a elevação do padrão de vida do povo brasileiro é a valorização do trabalho. A subre

muneração do trabalho constitui uma das conseqüências da falta de qualificação da mão-de-obra, em condições de superabundância de oferta da mesma. Os brasileiros são pobres porque ganham mal. E ganham mal porque, por um lado, a baixa qualificação per capita do trabalho conduz a níveis muito baixos de produtividade e, por outro, por causa da superabundância da oferta, em relação à demanda de trabalho não qualificado.

A interrupção da reprodução social do ciclo de pobreza requer, ademais de uma revolução educacional (qualificação do trabalho) e de um regime de pleno emprego (equilíbrio estável entre a oferta e a demanda do trabalho) medidas que, prudentemente, conduzam à valorização da remuneração do trabalho. Existe, no Brasil, um amplo espaço para uma prudente valorização da remuneração do trabalho, como se verifica pelo estudo constante da 4ª Seção desta pesquisa.

Observa-se, com efeito, manifesta discrepância entre o nível médio e setorial de produtividade da economia brasileira, comparada aos países do Sul da Europa, com o nível do salário mínimo brasileiro, comparado ao dos países daquela região. A produtividade média da economia brasileira, medida em termos de produto per capita, é 1/3 a 1/4 da dos países em referência. O salário mínimo brasileiro, todavia, representa, menos de 1/10 do vigente naqueles países. Há, portanto, amplo espaço para uma prudente e gradual elevação não inflacionária, em termos reais, do salário mínimo brasileiro.

Importa, entretanto, para esse efeito, levar-se em conta a estricteza necessidade de se assegurar, previamente, três condições de que depende a eficácia de uma elevação não-inflacionária do salário mínimo. Essas três condições prévias são: (1) abundância de alimentos, (2) pleno emprego e (3) prévia acumulação de suficiente margem de poupança. Sem a primeira, a elevação do salário mínimo produzirá uma elevação mais que proporcional do preço dos alimentos, tornando negativos os efeitos da majoração salarial. Sem estáveis condições de pleno emprego, a elevação do salário mínimo produzirá um incremento do desemprego, anulando, para o conjunto dos trabalhadores, os benefícios do

aumento salarial. E sem a prévia formação de uma razoável margem de poupança a elevação do salário real entorpece o crescimento econômico. Ambas essas pré-condições, entretanto, podem ser atendidas em prazos razoavelmente curtos, da ordem de três a quatro anos. O programa social previsto neste estudo propõe, assim, que se dê pronto início às medidas necessárias para assegurar a abundância da oferta de alimentos e o pleno emprego.

Serviços sociais

Ademais das condições precedentemente mencionadas - educação, pleno emprego e valorização do trabalho - a elevação do padrão de vida do povo brasileiro requer substancial ampliação e melhoria dos serviços sociais básicos. Estes, ademais da educação, já abordada, compreendem: Nutrição, Saneamento, Meio Ambiente, Saúde, Habitação, Transporte Urbano, Previdência, Assistência Social e Segurança Pública. A 4ª Seção deste estudo contém uma sintética exposição dos problemas com que o país se confronta, nessas áreas e das medidas previstas para solucionar tais problemas, com indicação do respectivo custo. Nas Seções 12 a 21 desta pesquisa constam, discriminadamente, os estudos monográficos na base dos quais foram elaboradas essas recomendações de política.

É matéria pacífica, por parte de todos os estudiosos, que o Estado contemporâneo, ademais dos serviços públicos tradicionais, tem de assumir a responsabilidade por diversos serviços sociais. A amplitude desses serviços varia de conformidade com as características culturais e as instituições políticas de cada país, ademais de suas condições econômicas. Os Estados Unidos tenderam a moderar a intervenção social do Estado, em proveito da iniciativa privada, com base em altos níveis médio e mínimo de rendimentos da população. A Europa Ocidental, diversamente, tendeu a maximizar a oferta dos serviços sociais nas áreas da educação, da saúde, do transporte urbano e da habitação. Os países socialistas, obviamente, transferiram para a responsabilidade do setor público a totalidade dos serviços sociais.

No caso brasileiro, é indiscutível a necessidade da prestação, pelo Estado, dos serviços sociais precedentemente enume-

rados, bem como a de se proceder, aceleradamente, a uma substancial ampliação dos mesmos e correspondente melhoria de seu padrão de eficiência e qualidade. Importa levar em conta, a esse respeito, que a baixíssima remuneração do trabalho, no Brasil, comparativamente a países com equivalente nível de desenvolvimento econômico, coloca o país diante de uma clara alternativa. Ou amplia e melhora, substancialmente, seus serviços sociais, de sorte a que estes contribuam com importante parcela para o bem-estar da população, ou eleva, substancialmente, a remuneração do trabalho, permitindo que a população adquira, privadamente, no mercado, os serviços sociais que este possa oferecer. É óbvio que a segunda alternativa é inviável. O setor privado não está, nem por muitos anos poderá estar, aparelhado para dar eficiente e econômico atendimento às demandas de toda a população em matéria de educação, de saúde, de habitação, ou de transporte urbano, para mencionar aqueles, dentre os serviços em referência, que são mais susceptíveis de privatização. Acrescenta-se que os salários que seriam necessários, para uma privatização de tais serviços, teriam de corresponder, necessariamente, aos padrões americanos, ou seja, algo de 20 vezes maior que o atual nível brasileiro.

Torna-se evidente, assim, nas condições do país, que o objetivo de elevar, substancialmente, o padrão de vida da população, em termos comparáveis, até o fim do século, aos atualmente observáveis no Sul da Europa, ou seja, em termos que implicam a quadruplicação do presente nível de vida das grandes massas, só é realizável combinando-se, com as medidas precedentemente indicadas em matéria de educação, de pleno emprego e de valorização do trabalho, uma política de substancial ampliação e melhoria dos serviços do Estado nas referidas áreas de Nutrição, Saneamento, Meio Ambiente, Saúde, Habitação, Transporte Urbano, Previdência, Assistência Social e Segurança Pública.

Como já mencionado, as políticas sociais em questão se acham suscintamente expostas na 4ª Seção desta pesquisa. Para os fins desta Introdução se procederá, apenas, à enumeração das metas previstas para serem atingidas, até o ano 2000, em cada um desses setores, com indicação do respectivo custo. Importa regis-

trar, entretanto, entre esses setores, que Nutrição e Assistência-Social constituem casos especiais. Dado o presente nível de miséria e pobreza da população, um programa de desenvolvimento social tem, necessariamente, de conter, na sua fase inicial, um importante aspecto assistencial. Enquanto não se melhoram as condições gerais da sociedade, há urgentes problemas nutricionais e demandas de assistência a serem atendidos. Conforme se realizem as metas de desenvolvimento social, incluída a da abundante oferta de alimentos, vão se reduzindo, proporcionalmente, as carências nutricionais e as situações de absoluto desamparo.

METAS DAS POLÍTICAS
SOCIAIS PARA 2000

M E T A S

1. EDUCAÇÃO	C U S T O S 1.000.000 OTNs		
	Invest.	Custeio	Total
1 - Matrícula de 90% da população de 7 a 14 anos no 1º grau.			
2 - Matrícula de 60% da população de 15 a 18 anos no 2º grau.			
3 - Alfabetização de 8,8 milhões de 9 a 19 anos, reduzindo-se o analfabetismo a menos de 9% da população de 15 ou mais anos.			
4 - Formação de 150 mil professores e atualização de 100 mil.			
5 - Cheque-educação para os alunos da 4ª à 8ª série do 1º grau.			
6 - Construção de 212 mil unidades de salas de aulas p/40 alunos, 70% em EPPS e 30% em escolas comuns.	301,0	1.220,2	1.521,2
<u>2. NUTRIÇÃO</u>			
1 - Unificação no INAN das funções do planejamento e execução do programa nutricional.			
2 - Atendimentos pelos programas PSA e PNAE de nutrízes, crianças de 7 a 14 anos, nas faixas da miséria, e da estrícta pobreza (Em 1989 tal atendimento abrangerá a 32,6 milhões de pessoas, correspondendo a			

METAS DAS POLÍTICAS
SOCIAIS PARA 2000

M E T A S

	C U S T O S 1.000.000 OTNS		
	Invest.	Custeio	Total
1.679,4 mil toneladas de alimentos).	--	2.218,5	2.218,5
<u>3. SAÚDE</u>			
1 - Elevar para 70 anos a esperança de vida ao nascer			
2 - Reduzir para 30/1000 a mortalidade infantil até 1 ano de nascidos vivos.			
3 - Assegurar apropriada assistência médica hospitalar à totalidade da população.			
4 - Construir 216.000 novos leitos hospitalares.			
5 - Instalar 20.000 novos consultórios.	1.703,9	3.621,1	5.325,0
<u>4. HABITAÇÃO</u>			
1 - Cobrir o atual déficit habitacional de 7 milhões de moradias e atender à futura demanda adicional.			
2 - Construir ao todo 14 milhões de novas moradias			
3 - Melhorar 1,9 milhões de moradias.			
4 - Padrões de moradia e taxa média de financiamento público não recuperável:			

METAS DAS POLÍTICAS
SOCIAIS PARA 2000

M E T A S

	C U S T O S 1.000.000 OTNs		
	Invest.	Custeio	Total
<p>a) Padrões:</p> <ul style="list-style-type: none"> - até 5 s.m. - 40 m² - de 5 a 10 s.m. - 70 m² - + 10 s.m. - 100 m² <p>b) Financiamento</p> <ul style="list-style-type: none"> - até 1 s.m. - 100% - de 1 a 2 s.m. - 50% - de 2 a 3 s.m. - 30% - de 3 a 5 s.m. - 20% - de 5 a 10 s.m. - 10% 	5.797,5	--	5.797,5
<u>5. TRANSPORTE URBANO</u>			
<p>1 - Assegurar a todo o cidadão urbano acesso a transporte confiável e de boa qualidade, a custo compatível com rendimento mensal de 1 s.m., mediante subsidiamento público com pensatório.</p>			
<p>2 - Instituir um sistema combinando corredores de transporte de massa com serviços de ônibus em pontos apropriados dos corredores e assegurar um incremento de 80 milhões de viagens/dia.</p>	3.329,2	768,5	4.097,7

METAS DAS POLÍTICAS
SOCIAIS PARA 2000

M E T A S

	C U S T O S 1.000.000 OTNs		
	Invest.	Custeio	Total
<u>6. SANEAMENTO</u>			
1 - Instalar 14.740 mil novas ligações de água, atendendo 81,2% das necessidades estimadas.			
2 - Instalar 18.970 ligações de esgoto, atendendo 72,4% das necessidades estimadas.			
3 - Manter 4.300 mil instalações sanitárias domiciliares, atendendo 95% das necessidades estimadas.			
4 - Duplicar, em termos reais, as inversões de microdrenagem, relativamente ao ano de 1980.			
5 - Duplicar as inversões do DNOS relativamente ao ano de 1980.			
6 - Assegurar serviço de coleta de lixo a 85% da população urbana	3.863,9	--	3.863,9
<u>7. MEIO AMBIENTE</u>			
- Instaurar e manter, no país, condições ambientais de padrão internacional.	1.905,1	--	1.905,1
<u>8. PREVIDÊNCIA</u>			
1 - Assegurar a estabilidade financeira			

METAS DAS POLITICAS
SOCIAIS PARA 2000

M E T A S

	C U S T O S 1.000.000 OTNs		
	Invest.	Custeio	Total
do SIMPAS, elevando de 8 para 9% do PIB sua arrecadação.			
2 - Assegurar a universalidade e a equidade do atendimento previdenciário (SIMPAS será auto-financiado pelas contribuições previdenciárias: dos recursos de custeio 2% se destinam a Assistência Social)	-	2.776,8	2.776,8
<u>9. ASSISTÊNCIA SOCIAL</u>			
- Assegurar assistência social aos desamparados, atendendo suas necessidades básicas, c/ 2% da arrecadação previdenciária.			
<u>10. SEGURANÇA PÚBLICA</u>			
1 - Proceder ao aprimoramento institucional, ético-profissional e material do sistema de segurança pública - Polícias, Ministério Público, Justiça Penal, Sistema Carcerário.			

METAS DAS POLÍTICAS
SOCIAIS PARA 2000

M E T A S

	C U S T O S 1.000.000 OTNs		
	Invest.	Custeio	Total
2 - Assegurar espaço carcerário adicional para uma população prisional de até 100.000 pessoas.			
3 - Concentrar o esforço de aprimoramento e de construções nos 5 primeiros anos de programa.	597,2	358,3	955,5
TOTAL GERAL	17.497,8	13.352,4	30.850,2

PROGRAMA SOCIAL
1989-2000 (OTNs⁶)

ANO	INVESTIMENTO	CUSTEIO	TOTAL
1989	1.072,9	707,9	1.780,8
1990	1.161,4	792,2	1.957,6
1991	1.259,2	877,4	2.136,6
1992	1.347,0	965,1	2.312,1
1993	1.482,6	1.082,5	2.565,1
1994	1.591,5	1.203,3	2.794,8
1995	1.651,0	1.322,8	2.973,8
1996	1.575,4	1.302,0	2.877,4
1997	1.564,3	1.245,7	2.810,0
1998	1.586,8	1.235,8	2.822,6
1999	1.613,0	1.262,2	2.875,2
2000	1.592,7	1.355,3	2.948,0
TOTAL	<u>17.497,8</u>	<u>13.352,2</u>	<u>30.850,0</u>

<u>P R O G R A M A S O C I A L</u>			
1989 - 2000 (% PIB)			
ANO	INVESTIMENTO	CUSTEIO	TOTAL
1989	2,77	1,82	4,59
90	2,84	1,94	4,78
91	2,92	2,04	4,96
92	2,96	2,12	5,08
93	3,09	2,26	5,35
94	3,14	2,38	5,52
95	3,09	2,47	5,56
96	2,80	2,31	5,11
97	2,63	2,09	4,72
98	2,53	1,97	4,50
99	2,43	1,91	4,34
2000	2,29	1,94	4,23

Programa de Gastos Públicos na Área Social (OTN x 1.000.000)

I N V E S T I M E N T O

	HABITACAO	SAUDE	SANEAMENTO	TRANSPORTE	MEIO-AMBIENTE	SEGURANCA	EDUCACAO	Totais
1989	322.3	121.3	235.9	190.6	116.3	70.5	16.0	1072.9
1990	368.1	124.7	250.7	203.1	122.7	75.2	16.9	1161.4
1991	413.9	128.2	274.4	216.5	129.4	78.8	18.0	1259.2
1992	459.7	131.8	285.5	230.8	136.5	83.6	19.1	1347.0
1993	546.1	135.6	302.3	246.0	144.0	88.4	20.2	1482.6
1994	672.4	139.4	319.8	262.5	152.0	23.9	21.5	1591.5
1995	679.0	143.3	333.0	279.5	160.3	25.1	30.8	1651.0
1996	565.5	147.4	333.7	298.0	169.1	27.5	34.2	1575.4
1997	492.1	151.5	358.1	317.7	178.4	28.7	37.8	1564.3
1998	459.2	155.8	373.5	338.7	188.3	29.9	41.4	1586.8
1999	426.1	160.2	389.8	361.0	198.6	32.2	45.1	1613.0
2000	393.1	164.7	407.2	384.8	209.5	33.4	-	1592.7
Totais	5797.5	1703.9	3863.9	3329.2	1905.1	597.2	301.0	17497.8

Programa de Gastos Públicos na Área Social (OTN x 1.000.000)

C U S T E I O

	Saúde	Segurança	Nutrição	Educação	Previdência	Ref.Agrária	Transporte	Totais
1989	-	43.0	169.8	36.1	387.6	23.9	47.5	707.9
1990	3.7	45.4	172.3	44.2	404.8	71.7	50.1	792.2
1991	7.5	47.8	175.0	52.3	422.7	119.4	52.7	877.4
1992	80.4	50.2	177.8	60.8	373.2	167.2	55.5	965.1
1993	155.4	52.6	180.6	70.1	326.5	238.9	58.4	1082.5
1994	232.5	14.3	183.5	79.8	273.5	358.3	61.4	1203.3
1995	311.8	15.5	186.4	90.0	224.4	430.0	64.7	1322.8
1996	393.3	15.5	188.8	108.9	169.1	358.3	68.1	1302.0
1997	477.2	16.7	191.7	130.5	119.0	238.9	71.7	1245.7
1998	563.3	17.9	194.6	154.6	62.8	167.2	75.4	1235.8
1999	652.0	19.1	197.5	181.6	13.2	119.4	79.4	1262.2
2000	744.0	20.3	200.5	211.3	-	95.6	83.6	1355.3
Totais	3621.1	358.3	2218.5	1220.2	2776.8(*)	2388.8	768.5	13352.2

(*) 2% dos recursos de custeio se destina à Assistência Social

Programa de Gastos Públicos na Área Social (% PIB) *

I N V E S T I M E N T O

	HABITACAO	SAUDE	SANEAMENTO	TRANSPORTE	MEIO-AMBIENTE	SEGURANCA	EDUCACAO	Totais
1989	0.83	0.31	0.61	0.49	0.30	0.18	0.04	2.77
1990	0.90	0.31	0.61	0.50	0.30	0.18	0.04	2.84
1991	0.96	0.30	0.64	0.50	0.30	0.18	0.04	2.92
1992	1.01	0.29	0.63	0.51	0.30	0.18	0.04	2.96
1993	1.14	0.28	0.63	0.51	0.30	0.18	0.04	3.09
1994	1.33	0.28	0.63	0.52	0.30	0.05	0.04	3.14
1995	1.27	0.27	0.62	0.52	0.30	0.05	0.06	3.09
1996	1.01	0.26	0.59	0.53	0.30	0.05	0.06	2.80
1997	0.83	0.25	0.60	0.53	0.30	0.05	0.06	2.63
1998	0.73	0.25	0.60	0.54	0.30	0.05	0.07	2.53
1999	0.64	0.24	0.59	0.55	0.30	0.05	0.07	2.43
2000	0.57	0.24	0.58	0.55	0.30	0.05	0.00	2.29

* Obs.: Considerando-se o crescimento do PIB no período 1987-2000 em 5,5 %

Programa de Custos Públicos na Área Social (% PIB) *

C U S T E I O

	SAUDE	SEGURANÇA	NUTRIÇÃO	EDUCAÇÃO	PREVIDÊNCIA	REF.AGRÁRIA	TRANSPORTE**	TOTAIS
1989	-	0.11	0.44	0.09	1.00	0.06	0.12	1.82
1990	0.01	0.11	0.42	0.11	0.99	0.18	0.12	1.94
1991	0.02	0.11	0.41	0.12	0.98	0.28	0.12	2.04
1992	0.18	0.11	0.39	0.13	0.82	0.37	0.12	2.12
1993	0.32	0.11	0.38	0.15	0.68	0.50	0.12	2.26
1994	0.46	0.03	0.36	0.16	0.54	0.71	0.12	2.38
1995	0.58	0.03	0.35	0.17	0.42	0.80	0.12	2.47
1996	0.70	0.03	0.33	0.19	0.30	0.64	0.12	2.31
1997	0.80	0.03	0.32	0.22	0.20	0.40	0.12	2.09
1998	0.90	0.03	0.31	0.25	0.10	0.27	0.12	1.97
1999	0.98	0.03	0.30	0.27	0.02	0.18	0.12	1.91
2000	1.07	0.03	0.29	0.30	-	0.14	0.12	1.94

* Obs.: Considerando-se o crescimento do PIB no período 1987-2000 em 5,5 %

** Subsídio ao transporte urbano

Custos do Programa

As políticas sociais previstas no presente estudo, como precedentemente se indicou, implicam num investimento da ordem de 17,5 bilhões de OTNs e em gastos de custeio da ordem de 13,3 bilhões de OTNs, totalizando, até o ano 2000, 30,8 bilhões de OTNs. Isto significa um dispêndio adicional anual total, em programas sociais, da ordem de 5% do Produto Interno Bruto, em média, durante o período de execução do programa (1989-2000).

As estimativas feitas na primeira etapa desta pesquisa, relativamente ao custo total do programa, eram substancialmente inferiores. Como, naquela primeira fase, não se dispuzesse de estudos detalhados sobre as políticas setoriais que permitissem estimativas acuradas e desagregadas dos custos envolvidos, sugeriu-se, como valor indicativo, a diferença entre os gastos sociais realizados por países do Sul da Europa e pelo Brasil como registrada pelo Banco Mundial. Estimamos, assim, que gastos adicionais da ordem de 2,5% do PIB, até o fim do século, permitiriam superar o presente estado de pobreza e de miséria.

A desagregação, a nível setorial, da análise das políticas sociais, procedida nesta segunda etapa da pesquisa e que permitiu aprimorar a qualidade das informações sobre custos, conduz a cifras que são substancialmente superiores às previsões anteriores. Por que foi tão majorada a conta? A resposta contém dois principais elementos. Por um lado, existe a reconhecida fragilidade da estimativa, apenas indicativa, feita anteriormente. Por outro lado - que é o que efetivamente importa - as diferenças que nos separam da experiência dos países do Sul da Europa são muito mais significativas do que parecem à primeira vista. Em síntese, podem ser enumeradas da seguinte forma: (1) em que pese nosso maior potencial de crescimento, o problema do emprego, no Brasil, é muito mais grave, em virtude da grande diferença existente entre os níveis atuais de subemprego e renda e do fato de que as taxas de crescimento da força de trabalho no Brasil são cerca de três vezes superiores às dos países do Sul da Europa; (2) o déficit residencial, no início dos programas de desenvolvimento social,

no Sul da Europa, era incomparavelmente inferior ao brasileiro e se confrontou, uma vez mais, com taxas de crescimento da demanda habitacional bem inferiores às vigentes no Brasil; (3) a reforma agrária nesses países, de uma ou de outra forma, já havia sido feita, enquanto nossa reforma agrária está praticamente toda ainda por fazer.

Mesmo assim, apesar de que os grandes esforços em melhoria das condições de habitação urbana das populações de baixa renda e assentamento rural, associados à reforma agrária a serem empreendidos no programa aqui proposto - os mais custosos entre os previstos - não constem dos dispêndios europeus, incluindo-se a previdência social, os atuais níveis de gasto público em serviços sociais, nesses países, continuariam superiores aos níveis brasileiros, conforme resultantes do programa.

Coerência Macroeconômica e Financiamento do Programa

Uma condição fundamental para a consecução dos objetivos de erradicação da miséria e elevação do bem estar social, no Brasil, é a manutenção de um crescimento econômico, sustentado a um ritmo que permita a absorção do subemprego e a melhoria do padrão de consumo das populações até hoje marginalizadas na distribuição dos frutos do progresso material, ocorrido nas últimas décadas. Entretanto, um aumento substancial do dispêndio público, como o exigido pelo programa aqui proposto, somado a políticas que visem atenuar as grandes distorções existentes na distribuição da renda nacional, têm duas importantes consequências negativas sobre o potencial de crescimento econômico a longo prazo. Por um lado, enquanto o aumento dos gastos de custeio das administrações públicas contribui para erodir ainda mais a poupança do governo, as políticas distributivas reduzem a propensão a poupar do setor privado. A operação desses dois efeitos reduz a poupança doméstica como proporção do produto e, conseqüentemente, a capacidade de acumulação de capital e o crescimento da capacidade produtiva. Por outro lado, partindo-se de uma situação de profundo desequilíbrio financeiro do setor público e reconhecida necessidade de recuperação dos investimentos em infraestrutura,

o financiamento não inflacionário de uma substancial elevação do gasto público em programas sociais pode conduzir a dívida pública interna a uma trajetória explosiva.

Por isso, a implementação do programa de forma coerente com o objetivo de crescimento sustentado tem como requisitos a contenção temporária de demandas por aumentos no salário real médio acima dos incrementos de produtividade, de modo a manter a poupança do setor privado a níveis consistentes com o esforço de investimento necessário, e a adoção paralela de um conjunto de medidas capazes de promover o retorno de influxos positivos de poupança externa e restaurar a capacidade de financiamento do setor público. Dentre essas medidas, destacam-se:

a) Progressivo aumento da poupança externa ao longo da próxima década, do modo a atingir 1,5% do PIB no fim século. Esse aumento projetado - que, por definição, é igual ao aumento do déficit em conta corrente - resultaria da redução do saldo comercial, fruto de aumento das importações não-petróleo a um ritmo maior do que o crescimento do produto, provocada por medidas de liberalização comercial, parcialmente compensada por queda paralela, mas em menor extensão, do déficit da conta de serviços, ambos tomados como proporção do PIB. Esses menores pagamentos projetados em conta de serviços resultariam, exclusivamente, da queda no componente de juros, causada por substancial redução do estoque da dívida externa líquida como proporção do produto, a ser obtida, principalmente, pela recuperação progressiva, até 1994, dos níveis de ingresso líquido dos investimentos diretos estrangeiros como proporção do PIB vigentes no início da década e da internalização de três quartas partes desses fluxos, através de operações de conversão da dívida.

O financiamento do déficit em conta corrente, bem como a elevação do valor do estoque de reservas para cerca de seis meses de importações, resultaria da ampliação dos fluxos líquidos de dinheiro novo - provenientes de organismos multilaterais, agências governamentais e, eventualmente, de bancos e instituições financeiras privadas - em algo como 1% do PIB em relação aos níveis

atuais. Passo importante na normalização das relações com os credores - e em especial com os credores oficiais - seria dado pela retomada do serviço integral das dívidas com as agências governamentais, que se seguiria à assinatura de acordos de reescalonamento do total dos pagamentos de amortização da dívida bancária registrada de médio e longo prazo e dos devidos ao Clube de Paris, relativas ao período 1987-1998, por um prazo de quinze anos e dez de carência, com os novos vencimentos, divididos em parcelas iguais, ocorrendo, portanto, entre 1999 e 2013. É importante observar que, como mostrado na Seção 3, materializando-se a projetada recuperação dos fluxos de investimento direto e a substancial redução da dívida líquida como proporção do PIB - dos atuais 40,8% a 14,8% no ano 2000 - seria possível a retomada de seu serviço integral em 1999, inclusive as amortizações da dívida reescalada, sem alteração relevante do nível então vigente de empréstimos e financiamentos brutos.

b) Recuperação da receita líquida das administrações públicas da ordem de 7% do PIB até 1994. Esta recuperação da carga tributária líquida seria obtida, principalmente, através de medidas de caráter tipicamente fiscal, visando a elevação da receita tributária bruta e a redução de transferências e subsídios, descritas em detalhe na Seção 3. Seria também auxiliada, de forma importante, pelos efeitos indiretos da redução da taxa de inflação, a ser conseguida pela reintrodução temporária de rígido controle de preços e salários, simultaneamente no início do programa.

A recomposição da capacidade de financiamento do setor público, basicamente promovida pelo ajuste fiscal, seria consolidada pela manutenção da receita líquida das empresas estatais federais - excluídas transferências (subsídios) do Tesouro e despesas de investimento - aos níveis atualmente programados, ligeiramente superiores a 2% do PIB.

Tomadas em conjunto, estas medidas permitiriam:

a) Elevar progressivamente a capacidade de investimento da economia em cerca de 4,5% do PIB, em relação aos níveis atuais

e recompor as parcelas de formação bruta de capital fixo das empresas privadas e públicas federais no PIB, aos níveis da primeira metade da década passada. O ritmo de aumento da capacidade produtiva, tornado possível pela maior taxa de inversão, possibilitaria acelerar o crescimento do produto para taxas anuais entre 6% e 6,5% nos próximos três anos e sustentá-las em torno de 5,5% ao longo da próxima década, mantendo-se praticamente constante o nível de utilização de capacidade. Por outro lado, a recuperação da poupança nacional permitiria promover-se, a partir de 1994, progressivo aumento da parcela de salários na renda nacional, elevando-se em cerca de 45% o salário real médio da economia entre 1998 e 2000.

A melhoria dos indicadores de renda e consumo privado por habitante, decorrente da retomada do crescimento sustentado e do impacto distributivo da prevista política salarial, não deve ser subestimada: neste cenário, a renda per capita, a preços constantes, se elevaria dos atuais 1850 dólares a cerca de 3000 dólares no ano 2000, enquanto o consumo por habitante, hoje em torno de 1250 dólares, ultrapassaria os 1900 dólares no fim do século, valor significativamente superior ao atual consumo per capita português e comparável ao nível grego. Acrescente-se que na política salarial prevista, privilegia-se o aumento real dos salários mais baixos, a partir do mínimo, assegurando-se a este um incremento efetivo (duplicação) significativamente superior ao aumento médio, para o conjunto dos salários, da ordem de 45%, relativamente a 1988.

b) Financiar o grande aumento dos gastos sociais do governo decorrente do programa e, ao mesmo tempo, reduzir progressivamente as necessidades de financiamento do setor público, no conceito operacional, dos atuais 5,5% do PIB para 1,8% no ano 2000. Esta redução do desequilíbrio fiscal que, como discutido na Seção 3, deveria ser acompanhada pelo abandono da gerência da taxa de juros como instrumento de controle da demanda e sua subordinação aos objetivos da política financeira do governo - seria suficiente para evitar o crescimento explosivo da dívida pública interna como proporção do PIB.

Deve ser notado, finalmente, que, como a economia brasileira deverá continuar a operar sob severa restrição cambial no futuro previsível, o crescimento também poderá vir a sofrer restrições oriundas do impacto de choques externos sobre a capacidade de importar. Estas considerações não são centrais na discussão sobre os requisitos de política macroeconômica doméstica, feita na Seção 3 e resumida acima, que se concentra na análise da factibilidade do programa, tendo em vista seu impacto sobre a taxa de investimento e sobre os requisitos de financiamento do setor público, supondo-se um cenário internacional de relativa estabilidade. Entretanto, é importante que se tenha em mente a grande vulnerabilidade atual de nossa economia em relação a eventos como esses, cuja possibilidade de ocorrência é elevada, enquanto persistir o enorme potencial de instabilidade nos mercados financeiros internacionais, provocado pelo desequilíbrio externo dos Estados Unidos. Caso advenha uma conjuntura adversa - como, por exemplo, alta súbita das taxas internacionais de juros, que será provavelmente acompanhada de queda de demanda nos países industriais - será impossível sustentar-se temporariamente a taxa de crescimento projetada sem financiamento externo adicional ou redução equivalente do serviço da dívida, alterando-se, evidentemente, todos os resultados aqui simulados. Por outro lado, na ausência desses acontecimentos adversos, a vulnerabilidade externa da economia deve diminuir progressivamente na medida em que, como é provável, se reduzam, tanto a relação dívida-exportações, quanto o potencial de instabilidade da economia mundial.

Importa levar em conta, na hipótese de um cenário desfavorável, marcado pela elevação da taxa internacional de juros e restrições das exportações brasileiras, que o país sempre disporá, em tal eventualidade, de alguns recursos compensatórios. Como consta da Tabela 5 da 3ª Seção deste estudo, o montante de juros previstos para atendimento do serviço da dívida, no período 1989-2000, representa algo que varia de 3,4% no início, a 1,2% do PIB, no final do período. Esse montante representa de 33% a 12% das exportações, respectivamente, em 1989 e 2000. Considerando - se que a superveniência de um cenário desfavorável é mais provável no início, do que no fim do período em referência, temos que a

margem de resistência compensatória do país seria apreciável, permitindo, mediante a suspensão de pagamento de juros e uma política de moratória, apreciável correção para a queda das exportações e para a neutralização da alça da taxa de juros.

Recuperação operacional do Estado

Qualquer programa social - na verdade, qualquer política pública - requer, nas presentes condições do Brasil, a recuperação da capacidade operacional do Estado. A despeito de suas sérias deficiências, o Estado brasileiro, na década de 1970, tornou-se, indubitavelmente, o mais moderno Estado do 3º Mundo. Circunstâncias diversas, notadamente decorrentes do desmesurado clientelismo que acompanhou a instauração da Nova República, erodiram, seriamente, a capacidade operacional do Estado.

Três são as principais características da presente deterioração do Estado brasileiro: (1) insolvência financeira, (2) ineficácia administrativa e (3) irresponsabilidade pública. A insolvência financeira se denota pela queda da taxa bruta, da ordem de 26% do PIB, na década de 1970, para o presente patamar da ordem de 22% do PIB. Mais ainda, se denota pela queda da taxa líquida, da ordem de 16%, na passada década, para um nível da ordem de 10%, correntemente.

A ineficácia administrativa decorre de um conjunto de fatores, predominantemente de origem clientelística, que conduziu a uma generalizada substituição de critérios de competência e idoneidade, na designação de servidores públicos, notadamente nos escalões superiores, por critérios de repartição partidária das funções públicas, comandados por razões de ordem meramente eleitoral. Criou-se uma verdadeira política de botim, que conduziu a uma feudalização da máquina do Estado, com o preenchimento das funções públicas por pessoal inabilitado, concomitantemente com uma abusiva expansão dos quadros e, frequentemente, não menos abusiva (o caso dos "marajás") elevação de remunerações.

Inevitável decorrência desse estado de coisas tem sido intolerável perda de responsabilidade pública por parte dos servidores do Estado. A sociedade civil se sente privada da assistência dos poderes públicos, perdendo confiança na prestação dos serviços públicos rotineiros e, mais ainda, nas políticas e promessas governamentais.

Esse Estado deficitário, inepto e desacreditado, não tem nenhuma capacidade de manter e administrar políticas coerentes, muito menos quando se trate de um complexo programa multi-anual, como o proposto no presente estudo. Esse Estado é simplesmente inviável, nas condições de uma avançada sociedade industrial, como a brasileira. O país se defronta, assim, com uma clara alternativa. Ou o Estado assume um nível de modernidade e um grau de eficiência comparáveis com os observáveis nos setores adiantados da economia brasileira, tornando-se apto a regular e assistir tal economia, ou o Estado continua resvalando para crescentes níveis de ineficiência, tornando inviável a preservação do progresso econômico-tecnológico já alcançado pela sociedade civil e compelindo esta a retrogradar para os padrões afro-asiáticos, que estão prevalecendo na máquina do Estado.

A recuperação da capacidade operacional do Estado tem, como condição necessária, a recuperação de seu equilíbrio financeiro, mediante discreta elevação da taxação bruta (mais 4% do PIB) e substancial elevação da líquida, retornando a um nível mínimo da ordem de 16% do PIB. Essa recuperação financeira, entretanto, não é viável se não se proceder, concomitantemente, a uma reforma administrativa, que restaure, internamente, a eficácia do Estado e, externamente, recupere sua credibilidade pública. A sociedade civil atingiu um nível de absoluta falta de confiança nos homens públicos e no serviço público e oporá (compreensivelmente) a mais intransigente resistência a quaisquer intentos de majoração tributária, se não receber a mais clara evidência de que o governo passe a imprimir absoluta transparência à utilização dos recursos públicos e alta taxa de eficiência e responsabilidade ao funcionamento da máquina do Estado.

1ª Seção

O ESTADO SOCIAL DA NAÇÃO

1ª Seção

O ESTADO SOCIAL DA NAÇÃO1. A ILUSÃO DO CRESCIMENTO

A crise que se instala no início dos anos oitenta marca para a maioria dos países latino-americanos o fim de um ciclo de rápido crescimento econômico baseado em condições comerciais muito favoráveis e no fácil endividamento externo. De fato, durante o período 1950-1980 a América Latina experimenta taxas médias de crescimento superiores a 5% ao ano, mais que quadruplicando o Produto Interno Bruto destes países. Comparando com o que ocorreu em outras regiões do mundo trata-se, sem dúvida, de um desempenho admirável. Mas a crise que ora enfrentamos marca também o fim de uma ilusão: a de que o crescimento econômico por si só seria capaz de erradicar a pobreza e os altos níveis de injustiça social que tem historicamente caracterizado os países da América Latina. Na verdade, estudos recentes¹ indicam que de uma população latino-americana total de cerca de 264 milhões de pessoas em 1970, nada menos de 115 milhões (isto é, 44%) poderiam ser consideradas pobres, ou seja, não usufruíam rendimentos necessários para adquirir no mercado uma cesta de bens e serviços considerados essenciais. Além disso, desta população pobre, mais de 40% não tinham renda suficiente para sequer cobrir suas necessidades mínimas de alimentação, colocando-os no que se pode chamar de faixa de indigência².

A maioria dos países do Continente, aí estando incluído o Brasil, seguiram uma via de modernização conservadora, orientando o crescimento de sua estrutura produtiva para a satisfação das necessidades dos grupos de renda mais elevada, detentores de uma fração extremamente elevada da riqueza naqueles países. Os benefícios que eventualmente chegassem às camadas populares o fariam de forma indireta, descendo por percolação do alto da hierarquia social. O agravamento da desigualdade social, inevitável corolário deste

estilo de desenvolvimento, não era considerado um sinal de degradação do bem-estar social enquanto os setores modernos da economia se expandissem com suficiente rapidez. Pelo contrário, considerava-se imprescindível o crescimento prévio do produto para depois então se proceder à sua redistribuição: o crescimento acelerado seria o grande democratizador das oportunidades. Com propriedade pode-se qualificar o estilo de crescimento adotado como excludente e concentrador. Excludente por deixar à margem dos Benefícios diretos do desenvolvimento largas parcelas da população, quando muito aproveitando-se dos sobejos do núcleo modernizante e permanecendo em situação de pobreza ou mesmo, da mais estrita miséria. Concentrador por só a alguns aproveitar, justamente aqueles que conseguiam se integrar ao setor moderno da economia. É este desenvolvimento excludente e concentrador que entra em crise no início da presente década, asfiziado sobretudo pelo serviço da dívida externa, que atualmente chega a absorver de 40 a 50% em média do valor das exportações dos países latino-americanos.

O desempenho econômico do Brasil foi em muitos aspectos nitidamente superior ao dos demais países do continente. Na verdade, nosso país foi por muito tempo considerado como o mais claro exemplo de sucesso na via conservadora de modernização. O Produto Interno Bruto brasileiro que já vinha crescendo a uma taxa histórica de cerca de 6-7% ao ano, tem seu ritmo de expansão acelerado para valores na ordem de dois dígitos no período que segue a pequena depressão de 1962-1966, chegando a uma média de 11,2% durante o período 1967 a 1973. Este é o período conhecido como o do "Milagre" brasileiro. A partir desta última data começa a arrefecer o ritmo de crescimento do PIB, com o valor máximo de 14% em 1973, caindo para 9,8 em 1974 e 5,6% em 1975. Mas, ainda assim, o crescimento pós-73 (início da retração mundial que se seguiu ao primeiro choque do petróleo) ainda foi muito substancial, compatível com as taxas históricas de crescimento, situando-se no nível de 7,1% ao ano entre 1973 e 1980. Considerando-se o produto per capita o desempenho brasileiro é ainda mais marcante, ajudado que foi pela redução no ritmo de crescimento populacional, oriundo de uma sustentada queda nas taxas de fecundidade que se verifica a partir de meados da

década de 1960. Em 1980 o produto interno per capita atingia um nível 3,5 vezes superior àquele observado três décadas antes. No entanto, com o início da crise, o produto per capita cai sistematicamente atingindo em 1983 o mesmo nível que se tinha observado em 1978 (veja-se a figura 1).

O acelerado crescimento da economia brasileira baseou-se na consolidação e expansão forte do setor industrial, comandado particularmente pela produção de bens duráveis de consumo (por exemplo, automóveis e eletrodomésticos), orientados para os consumidores nas faixas mais altas de rendimentos. Assim as taxas de crescimento do Produto Industrial, que haviam sido de apenas 2,6% no período recessivo 1962 a 1967, ultrapassam o ritmo de crescimento do PIB atingindo ao nível médio anual de 12,7% no período 1967-1973 e 7,6% para 1973-1980, tendo atingido em 1973 o pico de crescimento na ordem de 15,8%³. Ao todo, estima-se que apenas na década passada o PIB tenha crescido em termos reais algo como 127%, o produto per capita na ordem de 79% reais enquanto que o produto industrial apresentou um crescimento de menos de 145%⁴.

Com taxas de crescimento neste níveis seriam necessários processos redistributivos de extrema perversidade para que a situação das classes menos favorecidas não apresentasse melhorias. De fato, fazendo-se um balanço das últimas décadas verificamos que, apesar de apoiado em altos custos sociais - entre os quais uma tendência à concentração na distribuição de rendimentos individuais - o saldo parece ser positivo em alguns aspectos. Por exemplo, R. Holffman aplicou o esquema proposto por A. Sen⁵ para examinar a evolução da pobreza no Brasil à luz dos resultados dos recenseamentos de 1970 e 1980. Após a determinação de uma "linha de pobreza" - ou seja, nível de renda abaixo do qual uma família deve ser classificada como pobre⁶ - definida por Hoffman como a renda familiar equivalente nas duas datas ao nível de 1 salário mínimo em Agosto de 1980, a primeira relação proposta por Sen para medir a pobreza agregada é a proporção de pobres na população total, notada pelo símbolo H. Empiricamente, H é a proporção de famílias definidas como pobreza sobre o total de famílias. É portanto uma medida

Evolução do Produto Interno Bruto do Brasil 1945-1984

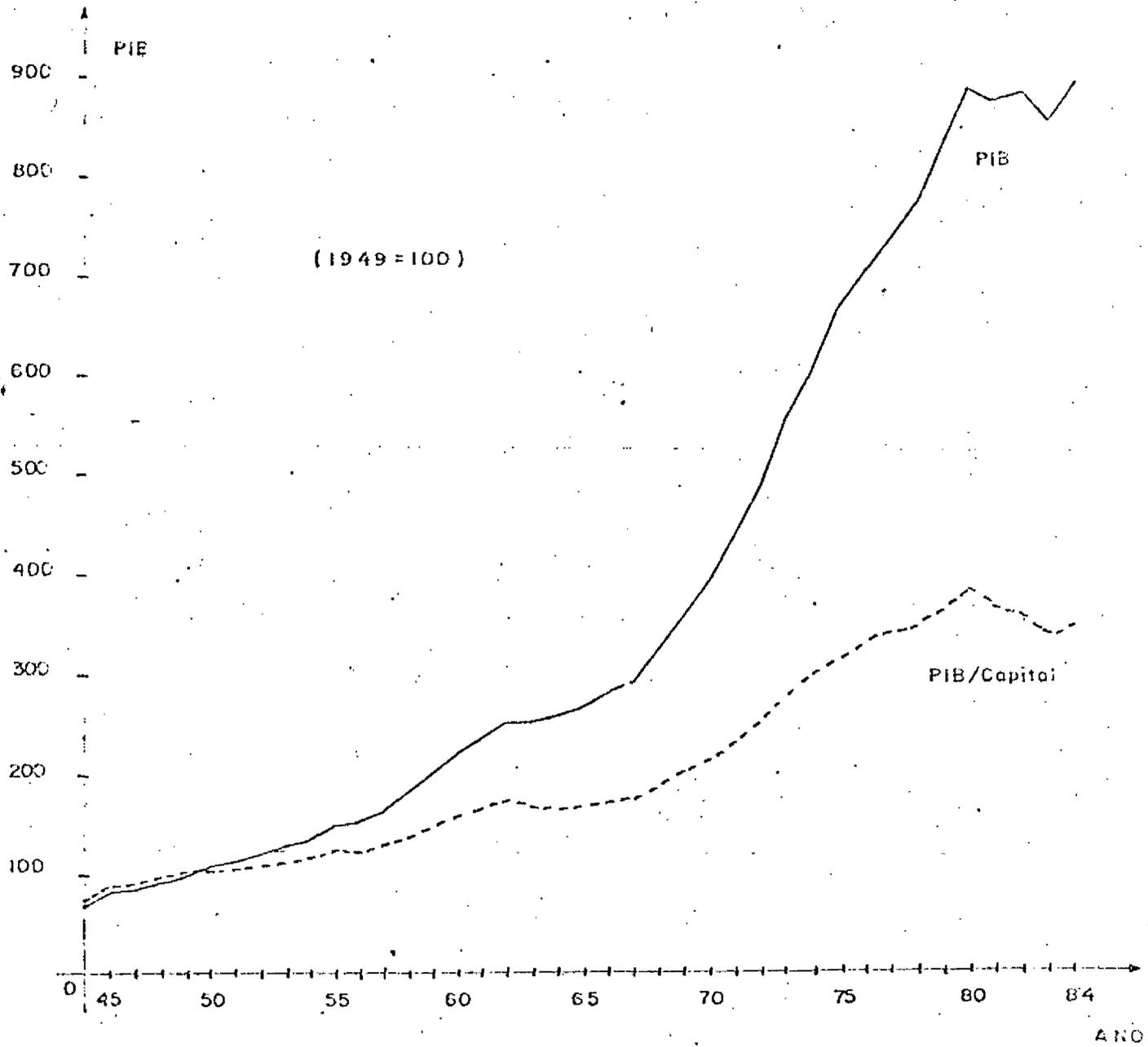


FIG. 1

intuitiva de pobreza, nos indicando sua incidência geral numa população dada. Um segundo indicador de pobreza mede o quão agregadamente estão estas famílias distantes da linha de pobreza. Cada família pobre pode ser representada pela diferença de seus rendimentos em relação à linha de pobreza, ou seja, por seu "hiato de renda". Agregando-se todos os hiatos de renda destas famílias pobres e expressando em termos médios como uma percentagem da linha de pobreza, obtem-se a medida I, o "hiato de pobreza". I varia de zero, implicando que nenhuma família pobre tem renda abaixo da linha de pobreza (sendo estas rendas, portanto, todas idênticas à própria linha de pobreza), a um máximo de 1, indicativo no caso em que todos os pobres tem renda nula. Finalmente, Sen propõe uma última medida caracterizadora de pobreza, a desigualdade de renda entre os pobres, medida através do conhecido coeficiente de Gini (G), apenas agora restrito às famílias pobres. Hoffman calculou as três medidas H, I e G para os anos 1970 e 1980 tanto para o Brasil como um todo, quando para as cinco principais macro regiões do país. Os resultados obtidos por Hoffman estão apresentados no quadro abaixo:

Quadro 1: Pobreza Familiar no Brasil: 1970 - 1980

Região	Índices de Sen						Medida de Pobreza K de Kakwani	
	H		I		G		1970	1980
	1970	1980	1970	1980	1970	1980		
Norte	0,453	0,218	0,373	0,422	0,239	0,302	0,209	0,120
Nordeste	0,682	0,439	0,510	0,431	0,311	0,284	0,420	0,243
Sul	0,359	0,161	0,403	0,403	0,266	0,260	0,883	0,082
Sudeste	0,271	0,115	0,451	0,408	0,315	0,279	0,161	0,060
Centro-Oeste	0,462	0,202	0,404	0,406	0,254	0,275	0,234	0,105
Brasil	0,422	0,219	0,466	0,420	0,302	0,283	0,256	0,118

Nota: Para definição da linha de pobreza utilizou-se o equivalente em 1970 e 1980 a 1 salário mínimo de Agosto de 1980. As famílias foram classificadas de acordo com sua renda familiar total mensal.

Fonte: Hoffman (1984)

O fato notável do quadro 1 é que, excetuado a hiato de renda (I) e o coeficiente de desigualdade entre os pobres (G) para a região Norte - área essencialmente de fronteira, em rápida expansão durante a última década - todos os demais indicadores de pobreza se reduziram entre 1970 e 1980. Em particular, a proporção de pessoas pobres segundo a definição de Hoffman caiu em quase a metade para o Brasil como um todo, sendo que a redução não foi ainda mais substancial devido ao fraco desempenho da região Nordeste, que mesmo assim teve reduzida em cerca de 36% sua incidência de pobreza. Nas demais regiões o declínio foi quase uniforme, com reduções variando entre 52% na região Norte a cerca de 58% na região Sudeste. Dado que os demais indicadores de pobreza também caíram durante o período, não é de espantar que uma medida agregada de pobreza, que leve em conta estes indicadores, também apresente indicações inequívocas de melhoria. As duas últimas colunas do quadro 1 nos mostram os resultados do cálculo da medida de pobreza K proposta por N. Kakwani⁷. De acordo com esta medida, as reduções mais substanciais da pobreza - dado o caráter multiplicativo dos componentes H, I e G do índice - se deram nas Regiões Sudeste e Sul, onde sabemos se concentrou o núcleo do desenvolvimento brasileiro nas últimas décadas. Conclusões semelhantes no que diz respeito à redução da pobreza entre 1970 e 1980 também foram obtidas por J. Pastore e colaboradores: concentrando a atenção em famílias em situações de "extrema pobreza", aquelas que sobrevivem com um nível de rendimentos familiares per capita de no máximo 1/4 de salário (que, grosso modo, também corresponde à definição utilizada por Hoffman, uma vez que o tamanho médio das famílias brasileiras variou entre 4,8 e 4,4 durante aquele período), estes autores concluem "as tabulações dos dados do Censo de 1980 mostraram sensível queda na porcentagem de famílias em situação de extrema pobreza... tal porcentagem caiu de 44% em 1970 para 18% em 1980"⁸.

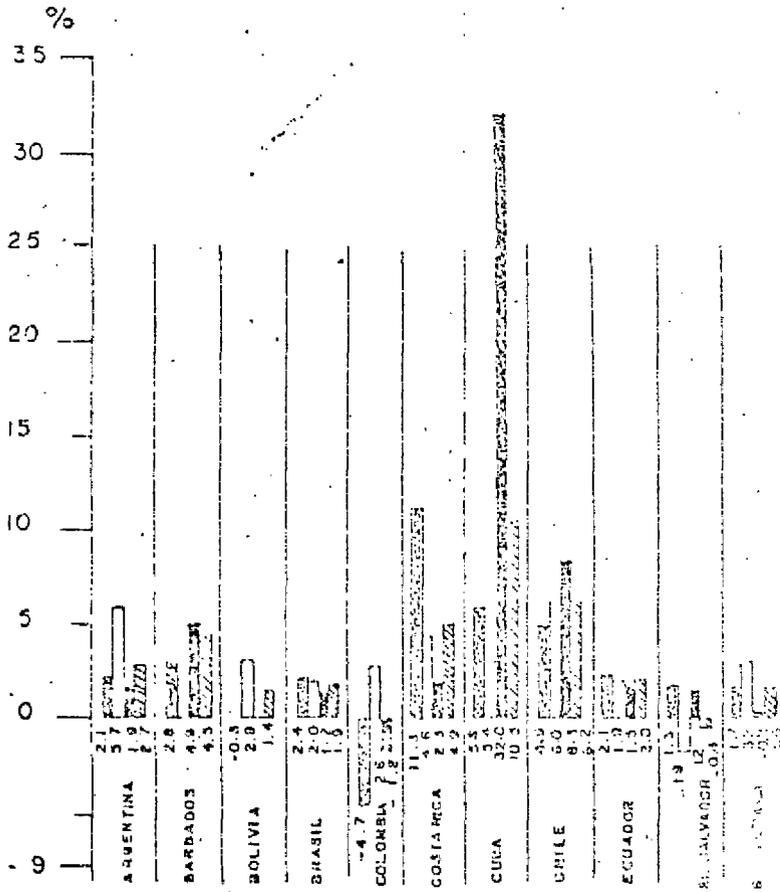
As melhorias nos indicadores de pobreza entre 1970 e 1980 são também confirmadas por outros indicadores de qualidade de vida. A figura 2 nos apresenta o que se denomina a Taxa de Redução da Disparidade (TRD) em um conjunto de indicadores sociais selecionados para 24 países latino-americanos e do Caribe entre 1970 e 1978, o

que nos ajuda também a ter uma avaliação comparativa do desempenho brasileiro. A TRD se pretende medir a velocidade com que um país elimina a disparidade entre o nível de progresso de um indicador social determinado e o melhor desempenho esperado para este mesmo indicador em qualquer parte do mundo por volta do ano 2000⁹. As TRD's na figura 2 representam o desempenho relativo dos países citados no que diz respeito à mortalidade infantil, a esperança de vida, a alfabetização e ao Índice de Qualidade Material de Vida (IQMV). Este índice combina os três outros indicadores numa escala única, variando de zero a 100, com igual ponderação para cada um dos indicadores mensurados com idêntica variação¹⁰. Busca-se portanto refletir de forma sintética o comportamento recente dos países em dimensões importantes da qualidade de vida conquistada por suas populações, tais como a nutrição, a saúde, o saneamento ambiental e a educação.

O que choca, no entanto, quando examinamos a figura 2 é a relativa modestia do feito brasileiro, sobretudo quando se tem em mente o desempenho de nossa economia neste mesmo período. Mesmo considerando que o Brasil apresenta taxas de redução positivas em todas as três dimensões - coisa que não ocorre em alguns países, como é o caso do desempenho negativo da Colômbia quanto à mortalidade infantil ou do Uruguai no que diz respeito à alfabetização - estas taxas oscilam entre apenas 1,2 e 2,4. A performance brasileira é, de fato, diminuta quando comparado com países sob regimes políticos e estilos de desenvolvimento tão distintos quanto Cuba, Costa Rica, o Chile e a Jamaica.

Assim, há um flagrante descompasso entre os modestos ganhos de bem-estar conquistados pelo povo brasileiro e o rápido crescimento experimentado pela economia de nosso país durante a década de 1970. A corrida desabalada do desenvolvimento resultou em bem magro prêmio. Mesmo considerando o ponto estrito da redução da extrema pobreza, como nos mostram tanto Hoffman quanto Pastore e seus colaboradores, o saldo embora positivo é ainda de uma pobreza residual bastante substancial. Mas importante, o foco crítico da destituição brasileira, o nosso tão castigado Nordeste, ficou largamente à margem dos benefícios indiretos do crescimento durante o

Figura 2 — AMERICA LATINA E CARIBE: TAX



FONT: UNICEF (1982)

"Milagre" econômico dos anos 70. Na verdade, o dualismo da sociedade brasileira só se agravou. Ao fim da década, seja a percentagem de indigentes 22 ou 18%, o fato é que se trata de bem mais de 20 milhões de brasileiros vegetando nas condições de mais absoluta miséria. É para com estes deserdados do "Milagre" que as prioridades das políticas econômicas e sociais têm que se voltar.

No entanto, a erradicação da pobreza e da miséria em nosso país claramente não pode mais resultar do mesmo modelo de crescimento excludente e concentrador do passado. Mesmo que a experiência tivesse mostrado que esta via conservadora de modernização é a mais eficiente - e vimos que ela na verdade resultou em bem escassos frutos para a massa dos trabalhadores brasileiros - esta via está hoje virtualmente bloqueada pelo asfixiante endividamento externo, que crescentemente exaure a capacidade de investir em nosso desenvolvimento. A dívida fácil do passado de fato representou a hipoteca de nosso futuro. Assim, o resgate da imensa dívida social junto a milhões de pessoas, vítimas da mais iníqua situação de injustiça social, através da promoção equitativa do desenvolvimento econômico e do bem-estar é tarefa que deve ser considerada como objetivo explícito e direto de uma decisão política afirmativa. Mas esta decisão política não pode ter o cunho centralizador e tecnocrático do passado: é essencial o apoio social organizado e firme, pois como lembra Wanderley G. do Santos, "sem efetivo comprometimento dos poderes públicos as pressões sociais tendem a produzir reverberações políticas de natureza conflitiva, com escassa repercussão no ordenamento racional da economia e na redução de desequilíbrios existentes. Sem apropriado suporte social organizado o empenho governamental tende a ser esterelizado pela resistência inercial do status quo. Na ausência de ambos, o futuro mais provável, em um cenário que desconte surpresas, é a perpetuação do presente, ocorrendo variações apenas na esclada do problemas"¹¹.

E que presente é este? A escolha de uma política social viável depende também crucialmente de um diagnóstico correto e atualizado da situação atual. Nesse sentido, as seções que se seguem tentarão apresentar um quadro que, embora seja conhecido em suas linhas gerais¹², tem a originalidade de se basear na mais recente

informação disponível: a Pesquisa Nacional por Amostragem de Domicílios, levada a cabo pela Fundação IBGE em Novembro de 1985. Os dados da PNAD-85 nos permitem cobrir uma relação razoavelmente extensa de itens que caracterizam a satisfação ou não das necessidades materiais mais básicas da população. Esta corresponde à definição empírica mais usual da pobreza e, como tal, o quadro que passaremos a descrever está restrito a um elenco de medidas "objetivas" das condições de vida da população. No entanto, tem-se sugerido que uma definição mais abrangente e fina do sentido humano da destituição deveria incluir algumas outras necessidades igualmente básicas, embora de natureza mais subjetiva e não-material, tais como a qualidade de vida propriamente dita (que inclui a qualidade do meio-ambiente, a qualidade das condições de trabalho, o gasto de tempo em deslocamentos necessários à sobrevivência), a realização pessoal, a participação social, a segurança individual e a liberdade política¹³. Estas são, sem dúvida, dimensões importantes do conceito de pobreza e devem constar da agenda de qualquer programa de pesquisa que se proponha a aprofundar esta questão. Apenas, no caso do Brasil, como tentaremos demonstrar a seguir, o nível de destituição material é tão profundo e extenso que questões de ordem subjetiva - de difícil avaliação - necessariamente tem que ficar relegadas a um segundo plano. Dificilmente poderíamos imaginar que indivíduos sujeitos à fome e às carências materiais mais elementares possam usufruir de qualquer margem para autorealização pessoal ou mesmo possam apreciar devidamente o sentido da liberdade política.

II. A POBREZA E A MISÉRIA NO BRASIL, 1985

Uma definição simultaneamente plástica e incisiva do conceito de pobreza nos é dada por Abranches: "pobreza é destituição, marginalidade e desproteção. Destituição dos meios de sobrevivência física; marginalização no usufruto dos benefícios do progresso e no acesso às oportunidades de emprego e renda; desproteção por falta de amparo público adequado e inoperância dos direitos básicos de cidadania, que incluem garantias à subsistência e ao bem estar"¹. Destes componentes, é o primeiro - destituição dos meios de sobrevivência física - que usualmente se toma como ponto de partida, como referencial empírico, tanto para a mensuração como para a caracterização da pobreza², relacionando-o com os dois outros componentes. Trata-se, numa primeira instância, tomando-se em consideração apenas as necessidades materiais de sobrevivência, de se responder à questão: quem são os pobres?

Segundo, Sen, são duas as alternativas metodológicas para identificar e enumerar a extensão da pobreza. A primeira alternativa é o método direto, consistindo este em classificar na faixa de pobreza todas as pessoas cujo nível de consumo de certos bens e serviços - aqueles considerados essenciais à sobrevivência - está abaixo de um certo mínimo; a segunda alternativa, o método da renda, consiste em se calcular o nível de renda associado à satisfação mínima das necessidades básicas, estabelecendo assim uma "linha de pobreza". Todo indivíduo (ou família, conforme o caso) com rendimento abaixo desta linha é considerado pobre³. O método direto apresenta algumas dificuldades associadas ao estabelecimento do que seria a cesta básica de bens e serviços, dadas as grandes variações individuais nos gastos e preferências de consumo, adicionando-se ainda a restrição de minimalidade para o custo total da referida cesta. Ou seja, encontramos indivíduos ou famílias cujo consumo de certos itens da cesta pode estar abaixo do nível mínimo e acima (eventualmente, bem acima) deste mínimo no que se refere a outros itens. Por vezes o sub-consumo de algum item é deliberado, refletindo mais estilos de vida, preferências individuais, do que uma situação de pobreza propriamente dita⁴. Por estas razões, o

método da renda é mais frequentemente utilizado já que, como indica Sen, ele acomoda as variações nas preferencias individuais sem violar a noção de pobreza como destituição, permite a identificação de quem não tem capacidade de satisfazer suas necessidades básicas dentro de padrões de consumo que podem variar entre comunidades ou mesmo, entre famílias e indivíduos. Por estas razões, e por outras de ordem prática - facilidade de obtenção de informações sobre rendimento, o fato da última pesquisa nacional sobre consumo (o ENDEF) já ter mais de 12 anos de idade, a comparabilidade com outras pesquisas - optou-se pelo método da renda para a definição da linha de pobreza que será utilizada no levantamento e caracterização das populações carentes no Brasil em 1985⁵.

Embora de uma forma geral baseados no método da renda, a quantificação da linha de pobreza tem variado muito nos estudos sobre a situação brasileira. Como já vimos, Hoffman localiza a linha de pobreza no nível de 1 salário mínimo de renda familiar total e Pastore e seus colaboradores utilizam a renda familiar per capita, localizando em 1/4 de salário mínimo per capita a linha de "extrema pobreza". Já Santos utiliza a renda individual e definindo 3 cortes de pobreza: a população "miserável", a parcela da População Economicamente Ocupada (PEO) que percebe até 1/2 salário mínimo; a população "indigenté", percebendo de 1/2 a 1 salário mínimo; e a população "pobre" strictu sensu, parcela da PEO que ganha entre 1 a 2 salários mínimos. De forma semelhante, Costa utiliza 3 níveis de pobreza a partir dos rendimentos individuais, definidos pelas linhas de 1, 2 e 3 salários mínimos. Também, como indica Calsing, os programas governamentais para populações de baixa renda usualmente colocam a linha de pobreza em 3 salários mínimos⁶.

Para identificação e delimitação da pobreza será utilizado aqui a renda familiar total como ponto de partida. Parece claro que a família é a unidade de análise mais relevante para o estudo da pobreza, uma vez que os níveis de bem-estar dos indivíduos estão mais fortemente associados ao nível de rendimentos das famílias a que pertencem do que aos de seus próprios rendimentos pessoais. No entanto, para refletir mais corretamente o nível de bem

estar material entre os membros da família há que se considerar o tamanho da família. Claramente, uma família de uma pessoa sozinha com renda total de 1 salário mínimo desfrutará de um nível de bem-estar bem superior ao de uma outra família com este nível de rendimento mas que seja composta por, digamos, 4 pessoas. Por mais desigual que seja o consumo dentro das famílias, a variação nos níveis de bem-estar tende a ser muito maior quando comparamos famílias de tamanhos diferentes. Para resumir, utilizou-se a variável "renda familiar per capita" para medir as diferenças no nível de bem-estar material entre as famílias. Optou-se também pela definição de 2 linhas indicativas de situações diferenciadas de pobreza: a linha de até 1/4 de salário mínimo per capita, indicando as famílias em situação do que será denominado "miséria"; a linha de até 1/2 salário mínimo per capita (englobando portanto a população "misérável"), a qual será referida como população "pobre" no sentido mais amplo⁷.

Antes de se iniciar a discussão da situação brasileira em 1985, convém alertar para dois possíveis vieses na metodologia adotada. Em primeiro lugar, o fato das famílias pobres tenderem a um tamanho maior do que as famílias não-pobres (conforme veremos mais adiante) faz com que, ao não se considerar eventuais economias de escala do gosto em função do tamanho familiar, o nível de renda familiar per capita subestima os valores verdadeiros de bem-estar nas famílias pobres relativamente aos das famílias não-pobres. Em segundo lugar, se as necessidades de consumo variam em função da idade dos membros da família, as crianças consumindo menos do que os adultos, o fato das famílias pobres terem tipicamente uma parcela maior de crianças do que as famílias não-pobres, a utilização da renda familiar per capita na definição da linha de pobreza também implica numa subestimação adicional no nível de bem-estar das famílias pobres em relação às demais famílias⁸.

Cabe ainda lembrar as notórias dificuldades na mensuração de rendimentos nas áreas rurais. A maior possibilidade de consumo direto das famílias rurais, particularmente no que diz respeito ao item alimentação, faz com que os níveis de rendimentos destas famílias sejam subestimados relativamente aos das famílias urbanas.

Assim, ao todo, pode-se dizer que a metodologia adotada tende a subestimar os verdadeiros níveis de bem-estar das famílias pobres, e em especial das famílias pobres rurais, o que indica a consciência de se dar preferência a definições mais restritas de pobreza, estratégia que tenderia a contrabalançar esta subestimação. Esta foi uma razão adicional na escolha dos níveis indicativos das situações de miséria e de pobreza adotados aqui.

A distribuição da renda familiar per capita segundo a PNAD de 1985 indica que cerca de 35% das famílias vivem em situação de pobreza, sendo que só na faixa que denominamos de miséria encontram-se quase 15% das famílias brasileiras. Em termos absolutos, estas percentagens implicam em dizer que mais de 11 milhões de famílias no Brasil vivem na pobreza, sendo que destas quase 4,7 milhões vivem na mais estrita miséria. A mediana da distribuição de renda familiar per capita é de apenas 0,8 salário mínimo. Olhando do ponto de vista das pessoas - isto é, dos indivíduos pertencentes a famílias pobres e miseráveis - a situação é ainda mais grave, dado o fato das famílias pobres serem normalmente mais numerosas do que as famílias não pobres: enquanto que estas últimas tem um tamanho médio de cerca de 3,7 pessoas, as famílias pobres atingem a um nível de 4,8 pessoas em média. Disto resulta, como pode ser visto no quadro 2 abaixo, que cerca de 41% das pessoas vivem em situação de pobreza, correspondendo a um total absoluto de mais de 53 milhões de pessoas. A mediana da distribuição de rendimentos familiares per capita cai para 0,7 salário mínimo.

Quadro 2: Distribuição da Renda Familiar
per Capita - Brasil, 1985

Renda Familiar per Capita (em salários mínimos)	Famílias (em mil)			Pessoas (em mil)		
	Número	%	% Ac.	Número	%	% Ac.
Até 1/4 s.m.*	4.692	14,7	14,7	24.444	18,7	18,7
De 1/4 a 1/2 s.m.	6.374	19,9	34,6	28.728	22,0	40,7
De 1/2 a 1 s.m.	7.860	24,6	59,2	31.844	24,4	65,1
De 1 a 2 s.m.	6.462	20,2	79,4	23.872	18,3	83,4
De 2 a 3 s.m.	2.471	7,7	87,1	8.469	6,5	89,9
De 3 a 5 s.m.	2.121	6,6	93,7	7.008	5,4	95,3
De 5 a 10 s.m.	1.404	4,4	98,1	4.477	3,4	98,7
De 10 a 20 s.m.	484	1,5	99,6	1.370	1,0	99,7
Mais de 20 s.m.	134	0,4	100,0	316	0,3	100,0
Sem Declaração	214	-	-	883	-	-
T O T A L	32.215	-	-	131.411	-	-

*Nota: Inclui famílias sem rendimentos; Fonte: FIBCE-PNAD/85;
Tabulações Especiais

O exame da incidência relativa da pobreza no Brasil de 1985 indica que este problema é, primordialmente, de natureza rural. Como mostra o quadro 3, a proporção de pobres é muito mais elevada nas áreas rurais do que nas áreas urbanas e metropolitanas. O valor típico das áreas rurais é aproximadamente o dobro das urbanas, em todas as regiões. Considerando-se a elevadíssima incidência de pobres, conforme definido, nestas áreas rurais, mesmo levando em conta que estes números possam estar superestimados (pelas razões discutidas antes), é claríssima a gravidade da pobreza rural.

Quadro 3: Incidência Relativa da Miséria e da Pobreza sobre a População Total de Famílias e Pessoas - Renda Familiar até 1/4 e até 1/2 salário mínimo per capita

Regiões	Famílias (% do Total)		Pessoas (% do Total)	
	Até 1/4 s.m.	Até 1/2 s.m.	Até 1/4 s.m.	Até 1/2 s.m.
1. Norte				
R.M. Belém	9,1	27,6	8,7	29,6
Urbano Não-Metrop.	10,8	31,1	12,4	35,7
2. Nordeste				
R.M. Recife	15,5	38,7	17,0	43,1
R.M. Fortaleza	14,1	39,0	16,0	43,4
R.M. Salvador	8,3	24,9	9,6	29,8
Urbano Não-Metrop.	24,4	54,7	27,9	59,1
Rural	46,2	78,6	55,0	84,4
3. Sudeste				
R.M. Rio de Janeiro	6,2	19,9	7,2	23,9
R.M. São Paulo	4,1	11,6	4,7	14,2
R.M. Belo Horizonte	8,0	24,5	9,8	28,7
Urbano Não-Metrop.	7,2	23,2	8,2	26,1
Rural	23,7	54,6	30,2	61,5
4. Sul				
R.M. Porto Alegre	3,4	12,1	3,8	14,1
R.M. Curitiba	5,0	19,4	6,3	23,2
Urbano Não-Metrop.	6,9	23,4	7,8	26,5
Rural	16,4	43,1	19,7	48,0
5. Centro-Oeste				
R.M. Brasília	7,0	21,9	8,1	25,3
Urbano Não-Metrop.	8,0	27,3	9,2	30,6
Rural	20,9	50,4	27,4	60,2
BRASIL	14,7	34,6	18,7	40,7

Tomando-se por base as pessoas pertencentes a famílias em situação de pobreza (isto é, com até 1/2 salário mínimo per capita), verifica-se que nas áreas rurais a proporção de pobres varia de um mínimo de 48,0% na região Sul a um valor tão elevado como 84,4% no Nordeste. Dificilmente qualquer subestimativa dos reais níveis de bem-estar destas famílias poderia falsificar a conclusão que o problema da pobreza no Brasil é acima de tudo associado às condições de vida no campo.

Em segundo lugar, fica claro também que a pobreza no Brasil tem um forte componente regional. A situação da região Nordeste é particularmente dramática, apresentando níveis de miséria e de pobreza significativamente mais elevados, qualquer que for o tipo de área - rural, urbana, metropolitana - do que as demais regiões do país. Novamente, a incidência da pobreza no Nordeste é aproximadamente o dobro daquelas verificadas para as demais regiões, sendo relativamente mais grave nas áreas urbanas não-metropolitanas. Neste caso, enquanto que a proporção de famílias pobres oscila entre 23 e 27% das famílias nas regiões Sudeste, Sul e Centro-Oeste, 31% na Região Norte, o valor correspondente para as áreas urbanas não-metropolitanas do Nordeste atinge a casa de quase 55% das famílias. A grande, mas relativa exceção do quadro sombrio da pobreza nordestina é a Região Metropolitana de Salvador, que apresenta níveis de carência semelhantes aos das demais áreas metropolitanas. Infelizmente, mesmo em Salvador, a pobreza atinge a quase 30% das pessoas.

No que diz respeito às áreas urbanas, a observação que fica é que as áreas urbanas não-metropolitanas tendem a apresentar incidências de pobreza ligeiramente superiores as áreas metropolitanas, com a exceção (já referida) da região Nordeste. Assim, as menores incidências de pobreza são encontráveis nas regiões metropolitanas fora do Nordeste, particularmente em Porto Alegre e São Paulo, ambas com uma proporção de famílias pobres em torno de 12%.

A questão que se coloca a seguir é, dadas estas incidências relativas da miséria e da pobreza, quais suas incidências absolutas? Em outras palavras, onde vivem os pobres? Naturalmente, o que entra em jogo agora é a distribuição espacial da população, que no caso brasileiro é muito desigual. O quadro 4 apresenta a distribuição das proporções de famílias e pessoas em situação de miséria e de pobreza para todas as cinco macro-regiões e segundo a situação rural, metropolitana e urbana não-metropolitana. O primeiro ponto a observar é que, dada a maior concentração de famílias com rendimentos per capita até 1/4 de salário mínimo nas áreas rurais e uma relativa maior concentração de famílias na faixa entre 1/4 e 1/2 salário mínimo nas áreas urbanas, a predominância rural ou urbana muda conforme estejamos considerando as famílias em situação de miséria ou aquelas no caso mais abrangente de pobreza. Quando olhamos para as famílias miseráveis, a proporção destas habitando as áreas é de 51,4%, constituindo portanto a maioria; por outro lado, as famílias pobres habitam majoritariamente as áreas urbanas, numa proporção que quase chega a atingir a 58% destas famílias pobres.

Quadro 4: Distribuição Regional da Miséria e da Pobreza
Famílias e Pessoas - Renda Familiar até 1/4 e até
1/2 salário mínimo per capita

Regiões	Famílias (em mil)				Pessoas (em mil)			
	Até 1/4 s.m.	%	Até 1/2 s.m.	%	Até 1/4 s.m.	%	Até 1/2 s.m.	%
0. Brasil	4.692	100	11.066	100	24.444	100	53.172	100
0.1 Urbano	2.278	48,6	6.384	57,7	10.651	43,6	29.150	54,8
0.1.1 Metropolit.	706	15,0	2.108	19,0	3.110	12,7	9.471	17,8
0.1.2 Não-Metr.	1.572	33,6	4.276	38,7	7.541	30,9	19.679	37,0
0.2 Rural	2.414	51,4	4.682	42,3	13.793	56,4	24.022	45,2
1. Norte	88	1,9	254	2,2	445	1,8	1.325	2,5
1.1 Urbano	88	1,9	254	2,2	445	1,8	1.325	2,5
1.1.1 R.M. Belém	21	0,5	63	0,5	85	0,3	287	0,6
1.1.2 Urb. Não-Metr.	67	1,4	191	1,7	360	1,5	1.038	1,9
2. Nordeste	2.653	56,5	5.161	46,6	14.524	59,4	25.830	48,6
2.1 Urbano	1.026	21,9	2.391	21,6	5.101	20,9	11.369	21,4
2.1.1 R.M. Recife	94	2,0	236	2,1	433	1,8	1.099	2,1
2.1.2 R.M. Fortal.	61	1,3	170	1,5	305	1,2	828	1,6
2.1.3 R.M. Salvador	44	0,9	132	1,2	206	0,9	639	1,2
2.1.4 Urb. Não-Metr.	827	17,7	1.853	16,8	4.157	17,0	8.803	16,5
2.2 Rural	1.627	34,6	2.770	25,0	9.423	38,5	14.461	27,2
3. Sudeste	1.230	26,2	3.511	31,7	5.925	24,2	16.076	30,2
3.1 Urbano	824	17,6	2.574	23,3	3.592	14,7	11.321	21,3
3.1.1 R.M. Rio	178	3,8	570	5,2	724	3,0	2.401	4,5
3.1.2 R.M. S. Paulo	170	3,6	480	4,3	714	2,9	2.147	4,0
3.1.3 R.M. B. Horiz.	61	1,4	187	1,7	301	1,2	883	1,7
3.1.4 Urb. Não-Metr.	415	8,8	1.337	12,1	1.853	7,6	5.890	11,1
3.2 Rural	406	8,6	937	8,4	2.333	9,5	4.755	8,9
4. Sul	480	10,2	1.442	13,0	2.302	9,4	6.551	12,3
4.1 Urbano	214	4,6	744	6,7	918	3,7	3.135	6,0
4.1.1 R.M. P. Alegre	26	0,6	94	0,8	101	0,4	372	0,7
4.1.2 R.M. Curitiba	24	0,5	93	0,8	115	0,4	420	0,8
4.1.3 Urb. Não-Metr.	164	3,5	557	5,1	702	2,9	2.393	4,5
4.2 Rural	266	5,6	698	6,3	1.384	5,7	3.366	6,3
5. Centro-Oeste	240	5,1	697	6,3	1.250	5,1	3.389	6,4
5.1 Urbano	126	2,7	421	3,8	595	2,4	1.950	3,7
5.1.1 R.M. Brasília	27	0,6	83	0,8	126	0,5	395	0,8
5.1.2 Urb. Não-Metr.	99	2,1	338	3,0	469	1,9	1.555	2,9
5.2 Rural	114	2,4	276	2,5	655	2,7	1.439	2,7

Um fato que surpreende, dada a expectativa de que a pobreza urbana estivesse maciçamente concentrada nas áreas metropolitanas, pobreza mais visível e vocal, é a constatação que sua grande maioria está, de fato, espalhada pela enorme rede urbana não-metropolitana. Esta maior concentração - e aqui, paradoxalmente, o termo mais adequado é dispersão - nas áreas urbanas não-metropolitanas é válida tanto para as famílias na faixa de miséria quanto para aquelas em situação de pobreza. Obviamente, a explicação deste fato um tanto inesperado reside no maior peso agregado das áreas não-metropolitanas em relação às metrópoles, além da maior incidência relativa de pobres nas áreas não-metropolitanas, que é particularmente elevada no caso do Nordeste. Assim, quando observamos que mais de 29 milhões de pobres no Brasil estão localizados em áreas urbanas, é preciso ter em mente que quase 20 milhões deles estão dispersos pela rede de pequenas e médias cidades fora da órbita metropolitana. Obviamente, este fato deve dificultar sobremaneira a execução de políticas setoriais orientadas ao abrandamento das carências materiais da população pobre, como é o caso das políticas de saneamento, habitação e transportes.

É claro que não se deve minimizar a importância da pobreza nas áreas metropolitanas: 15% das famílias miseráveis e 19% daquelas na faixa mais ampla de pobreza. O que é marcante no caso da pobreza metropolitana é sua grande concentração no eixo Rio - São Paulo. Tomando por base as pessoas em situação de pobreza, apenas a RM do Rio de Janeiro sozinha dá conta de 1/4 da pobreza metropolitana no país. Se a ela adicionarmos os números referentes à RM de São Paulo, esta proporção sobe a quase metade (mais precisamente, 47,2%) dos pobres nas metrópoles brasileiras, somando ao todo mais de 4,5 milhões de pessoas carentes só nestas duas áreas. A concentração de pobres em Belo Horizonte e nas metrópoles nordestinas, especialmente em Recife e Fortaleza, é também bastante considerável; já nas metrópoles da Região Sul, em Brasília e em Belém - áreas de menor porte - a incidência absoluta de pobres é relativamente modesta, sendo responsável ao todo por menos de 16% da pobreza metropolitana.

Mais uma vez, a face nordestina da pobreza brasileira se mostra com clareza: quase metade (48,6%) dos pobres e 59,4% das pessoas em estrita miséria habitam a região Nordeste. Só a área rural nordestina dá conta de mais de 1/4 (de fato, 27,2%) dos pobres no país. No entanto, é notável também a proporção de pessoas carentes nas pequenas e médias cidades da região, de tal forma que, somando-se área rural e áreas urbanas não-metropolitanas, verificamos que quase 44% dos pobres brasileiros, ou seja, mais de 23 milhões de carentes, se encontram espalhados pelo interior do Nordeste.

Os dados vistos até agora apontam para uma conclusão óbvia: o Brasil apresenta níveis insustentáveis de destituição, apesar dos ganhos relativos sobretudo na última década. A pobreza em geral e em particular mais grave - a estrita miséria - ainda permanece em níveis inaceitavelmente elevados. Embora possam ter havido redução relativa nas proporções da carência, o que importa humana e politicamente é o número absoluto de famílias destituídas. É para estas famílias que as estratégias de erradicação da pobreza devem estar orientadas. O desenvolvimento em nosso país tem que ter como compromisso inadiável o resgate de mais de 53 milhões de brasileiros para condições de vida minimamente dignas e compatíveis com as aspirações de uma nação que se quer civilizada.

III. O PERFIL DA POBREZA

Vamos nos concentrar agora principalmente naquelas famílias em situação mais angustiante, as quase 4,7 milhões de famílias miseráveis no Brasil. O que for dito para estas famílias, no entanto, é grosso modo extensível às famílias na situação mais abrangente de pobreza. De forma semelhante, apesar da análise ser feita basicamente a nível nacional, as variações regionais tendem a seguir as linhas descritas anteriormente. Quando julgada importante, diferenciação por tipo de área e região será apontada.

A chefia feminina, ou melhor - lembrando que em pesquisas oficiais do tipo da PNAD, a menos da inexistência ou incapacitação do homem, a chefia é por definição masculina - a ausência de chefia masculina, é uma das características pessoais do chefe que estão associadas à condição de miséria. Do total de famílias no Brasil cerca de 18% são chefiadas por mulheres. Quando consideramos as famílias na faixa de estrita miséria, a proporção correspondente sobe para 25%. Mesmo quando tomamos as famílias na faixa de pobreza, ainda assim verificamos que cerca de 22% apresentam chefia feminina, valor significativamente acima do valor para a população como um todo. Assim, uma parcela desproporcionalmente grande das famílias pobres, particularmente entre aquelas nos níveis mais graves de miséria, é composta por mulheres e seus eventuais dependentes.

Um outro aspecto a se considerar na análise da miséria no Brasil é que ela é mais frequente nas fases iniciais do ciclo de vida familiar do que nas fases mais tardias. Nas fases iniciais do ciclo de vida frequentemente se dá a conjunção de três fatores negativos: rendimentos ainda modestos devido à carreira sócio-econômica do chefe ainda estar começando, maior taxa de dependência devido ao início do ciclo reprodutivo, motivo que também ocasiona uma menor participação do cônjuge na força de trabalho. Assim a condição usual é que as famílias jovens tem uma maior probabilidade de se encontrarem em situação socio-econômica precária do que famílias mais velhas. Por exemplo, entre famílias

Por exemplo, entre famílias cujos chefes tem idade inferior ou igual a 29 anos cerca de 37% delas estão em situação de pobreza (renda familiar até 1/2 salário mínimo); já entre famílias com chefes entre 50 e 59 anos de idade esta proporção já caiu a 29%. Entretanto com a perda do poder laborativo, há uma tendência a aumentar as chances de se voltar à condição de pobreza, sendo que a proporção de famílias pobres com chefes com 60 anos e mais sobe para 35%.

Como se poderia imaginar, a combinação de idade com sexo do chefe tem efeito particularmente perversos na determinação da condição de pobreza das famílias. A proporção de famílias chefiadas por mulheres jovens que se encontram na pobreza é brutalmente superior ao observado para o restante da população, conforme podemos verificar no quadro abaixo:

Quadro 5: Proporção de Famílias na Pobreza por Idade e Sexo do Chefe

Idade do Chefe	Sexo do Chefe	
	Homem	Mulher
Até 29 anos	32,8%	59,0%
30 a 39 anos	36,7%	43,8%
40 a 49 anos	34,4%	35,0%
50 a 59 anos	28,9%	29,8%
60 anos e mais	34,8%	37,6%

Mais da metade das famílias chefiadas por mulheres com até 29 anos de idade está em situação de pobreza. Embora a incidência da pobreza tenda a declinar com a idade do chefe (subindo novamente ao fim da vida), até cerca de 50 anos de idade as famílias com chefia feminina mostram proporções de famílias pobres acima da média da população brasileira como um todo.

No Brasil a miséria e a pobreza estão intimamente associadas ao trabalho na Agropecuária e Extração por um lado e na Prestação de Serviços por outro, as quais concentra grande número de trabalhadores envolvidos em relações não formais de trabalho, homens predominantemente na Agropecuária e mulheres no serviço doméstico e nos cuidados pessoais. O que é interessante notar é que estes grupos ocupacionais estão associados a maiores probabilidades de inserção na miséria e na pobreza independentemente da região e da condição do domicílio envolvido, embora os níveis de carência no Nordeste sejam sempre bem maiores do que os para as demais regiões. Este fato pode ser observado no quadro que se segue:

Quadro 6: Proporções de Famílias na Faixa de Miséria por Ocupação do Chefe, Região e Situação do Domicílio

Região e Situação	Ocupação do Chefe							
	Técni- cas, Ci- entíf.	Admi- nistra- tiva	Agrop. e Extr.	Ind. e Const. Civil	Comer- cio	Trans- porte e Com.	Servi- ços	Outras
Brasil	5,9	3,7	34,3	9,4	8,7	6,0	21,6	11,7
Áreas Rurais:								
Nordeste	22,9	14,3	53,0	32,7	17,0	13,7	58,3	28,5
Sudeste	6,9	4,7	28,1	11,0	5,3	3,4	27,2	13,7
Sul	0,0	0,8	19,0	4,4	10,0	4,1	24,4	4,1
Centro-Oeste	22,5	5,3	23,2	14,1	9,6	7,0	34,4	11,5
Áreas Urbanas Não- Metropolitanas:								
Norte	2,5	0,3	19,6	5,7	3,1	3,1	20,5	8,7
Nordeste	5,9	3,1	39,7	21,7	12,9	7,5	49,5	23,2
Sudeste	0,8	0,6	12,3	3,8	2,9	1,7	19,6	6,0
Sul	1,0	0,0	14,6	3,1	2,9	1,4	15,9	4,0
Centro-Oeste	1,7	0,6	12,2	4,2	2,8	1,8	19,3	7,0
Metrópoles:								
Belém	0,4	0,3	12,1	5,3	4,3	0,7	26,2	7,7
Recife	1,6	1,1	16,7	8,3	10,3	4,4	35,1	13,1
Fortaleza	1,9	0,8	23,4	13,3	9,2	4,9	32,5	14,9
Salvador	1,0	0,6	24,1	5,5	4,7	0,3	25,1	7,5
Rio de Janeiro	0,2	0,2	21,1	4,3	4,3	1,4	14,8	5,6
São Paulo	0,0	0,3	10,4	1,3	2,5	1,2	6,8	3,0
Belo Horizonte	0,5	0,7	20,9	7,3	3,7	1,4	20,8	9,7
Porto Alegre	0,2	0,2	4,8	1,2	1,4	0,2	9,6	3,4
Curitiba	0,4	0,2	19,2	2,2	3,2	0,7	5,5	4,0
Brasília	0,4	0,2	21,3	5,6	2,4	1,4	16,8	5,4

Além disso, existem alguns fatores que, incidindo mais fortemente na população de baixa renda, agravam sobremaneira a situação de carência destas famílias. Um destes fatores é a desigualdade na proteção previdenciária e trabalhista oferecida a elas. Segundo a PNAD-85, entre as famílias em situação de miséria, 2.915 mil delas não tinham chefe contribuinte à Previdência Social, valor correspondente a nada menos do que 85,8% destas famílias. Olhando pelo lado das famílias e pessoas pobres, encontramos um total de 5.919 mil famílias sem contribuição previdenciária pelo chefe, o que nos permite supor que cerca de 31 milhões de pessoas em nosso país, além de se encontrarem em grave situação econômica, não podem se beneficiar do mínimo de proteção social oferecida pela sistema previdenciário.

Resultado semelhantes são obtidos quando se examina a desproteção trabalhista. Como se sabe, a carteira de trabalho assinada pelo empregador é um instrumento jurídico necessário à qualificação do empregado à cobertura da legislação trabalhista, que inclui férias, décimo-terceiro salário, seguro desemprego, etc. Não possuir a carteira assinada pelo empregador representa portanto a exclusão do empregado - e por extensão, de sua família - destes benefícios. Como pode ser verificado no quadro 7, no Brasil como um todo, 3/4 dos empregados não possuem o "privilégio" de uma carteira assinada, as proporções sendo mais elevadas nas áreas rurais do que nas urbanas, menor nas áreas metropolitanas do que nas não-metropolitanas. Mas mesmo nas metrópoles brasileiras, tipicamente mais da metade dos empregados não tem carteira assinada, proporção que atinge um máximo nas RM de São Paulo e do Rio de Janeiro, onde chegam a atingir a marca de 60%. A desproteção por falta de amparo público adequado é ainda uma das características a marcar a miséria e a pobreza no Brasil de 1985.

Quadro 7: Proteção Previdenciária e Trabalhista às Famílias Miseráveis por Região e Situação do Domicílio

Região e Situação	Proporção de Famílias Miseráveis cujo Chefe não	
	Contribui à Previdência	Tem Carteira Assinada
Brasil	85,8	75,1
Áreas Rurais:		
Nordeste	96,3	89,4
Sudeste	90,7	78,9
Sul	85,4	75,0
Centro-Oeste	91,5	85,4
Áreas Urbanas Não-Metropolitanas:		
Norte	74,1	68,1
Nordeste	79,5	70,6
Sudeste	69,5	65,3
Sul	68,9	62,2
Centro-Oeste	68,8	65,5
Metropolitanas:		
Belém	64,0	54,0
Recife	66,6	55,5
Fortaleza	62,7	54,9
Salvador	61,2	49,1
Rio de Janeiro	67,8	59,8
São Paulo	63,2	60,1
Belo Horizonte	54,6	44,7
Porto Alegre	56,4	38,8
Curitiba	71,7	57,4
Brasília	67,2	49,7

IV. CRIANDO A MISÉRIA FUTURA

Um outro agravante da situação de carência é a presença de crianças na família. Como sabemos, a exposição de crianças à situação de pobreza, marcando-as com uma série de deficiências físicas e, por vezes, mesmo intelectuais, tende a projetar no futuro as sequelas da situação de carência no presente. A criança fraca, doente e desnutrida de hoje é o cidadão inválido e incapaz de amanhã.

Um dos fatos que devemos lembrar é que a situação de pobreza está associada aos estágios iniciais do ciclo de vida das famílias, coincidindo em ampla medida com a fase reprodutiva dos casais. Além disso, sabemos que as famílias mais pobres apresentam um nível reprodutivo mais elevado do que as famílias em melhor situação econômica. Assim, não é de surpreender que a pobreza no Brasil seja caracterizada por uma presença mais frequente e mais numerosa de crianças (aqui definidas como tendo entre 0 e 14 anos de idade) do que para a população como um todo. O quadro 8 nos apresenta a distribuição do número de crianças na família pelo nível de renda familiar per capita.

Na população brasileira 64% das famílias tinham pelo menos uma criança entre seus membros. Quando consideramos as famílias miseráveis observamos que 87% delas - seja, mais de 4 milhões de famílias - estão neste caso de incluírem pelo menos uma criança. No outro lado do espectro, vemos que entre as famílias na faixa de miséria, nada menos de 33,7% delas tinham 4 ou mais crianças. Como contraste, observe-se que entre famílias com renda superior a 2 salários mínimos per capita, a proporção de famílias com 4 crianças ou mais é sempre inferior a 2%.

Quadro 8: Número de Crianças na Família por Faixa de Renda Familiar per Capita

Número de Crianças na Família	Faixas de Renda Familiar per Capita									
	Até 1/4	1/4 a 1/2	1/2 a 1	1 a 2	2 a 3	3 a 5	5 a 10	10 a 20	20 ou mais	Total
0	12,9	25,0	34,7	43,8	52,0	55,0	57,5	70,3	84,5	35,9
1	18,2	21,6	25,0	25,8	24,4	21,4	20,5	15,9	8,9	22,8
2	18,4	20,8	20,5	18,4	15,5	15,6	15,6	10,3	4,7	18,6
3	16,9	15,3	12,3	8,8	6,3	6,9	5,4	2,9	1,3	11,5
4 ou mais	33,7	17,4	7,5	3,2	1,8	1,2	1,1	0,7	0,7	11,1

Em termos agregados, estes fatos implicam em dizer que no Brasil, de um total de 47.852 mil crianças, cerca de 25.396 mil delas (isto é, 52,1% das crianças) vivem em situação de pobreza. O número de crianças miseráveis chega a atingir 13.173 mil, mais de 1/4 (precisamente, 27,5%) do total de crianças no país. Ou seja: a maioria das nossas crianças são pobres. Por outro lado, estes números absolutos implicam em dizer 48% das pessoas em situação de pobreza e 54% das pessoas na miséria são crianças. Ou seja a maioria dos nossos pobres são crianças (no mínimo, a metade deles). Estes números dramáticos sem dúvida, mostram a gravidade e a urgência do nosso problema.

Um outro fator associado à presença de crianças na família, e que pode ser considerada uma dimensão mais estritamente social da pobreza, é escolarização que é oferecida a estas crianças, medida tanto em seus aspectos quantitativos quanto qualitativos. Este é, também um fator agravante no sentido utilizado antes, na medida que tende a projetar no futuro as carências sofridas no presente. A segregação espacial e a necessidade do trabalho precoce expõem a criança pobre a uma escolarização menos intensa, mais instável e de pior qualidade do que aquela oferecida à população mais favorecida. O resultado deste processo é a acumulação de desvantagens, redundando numa realização escolar da criança pobre muito abaixo do aceitável, mesmo se levando em consideração as notórias deficiências do ensino, público ou particular, em nosso país.

Apesar da compulsoriedade legal de escolarização entre os 7 e 14 anos de idade, a situação do ensino no Brasil é ainda muito deficiente. Verdade é que nas últimas décadas o sistema educacional brasileiro se expandiu bastante e alguns objetivos mais elementares de política educacional parecem estar presentemente em vias de serem atingidos. Por exemplo, a questão da alfabetização pelo sistema de ensino. Na PNAD-85 "foram consideradas alfabetizadas as pessoas capazes de ler e escrever pelo menos um bilhete simples no idioma que conhecessem". Se tomarmos as pessoas com idade de 15-19 anos - representativas de última geração egressa do sistema formal de ensino - veremos (Quadro 9) que para a maior parte das áreas do país mais de 90% dos indivíduos eram capazes de preencher os requisitos da PNAD para serem considerados como alfabetizados.

Quadro 9: Grupo Etário de 15 a 19 anos
Taxa de Alfabetização (%)

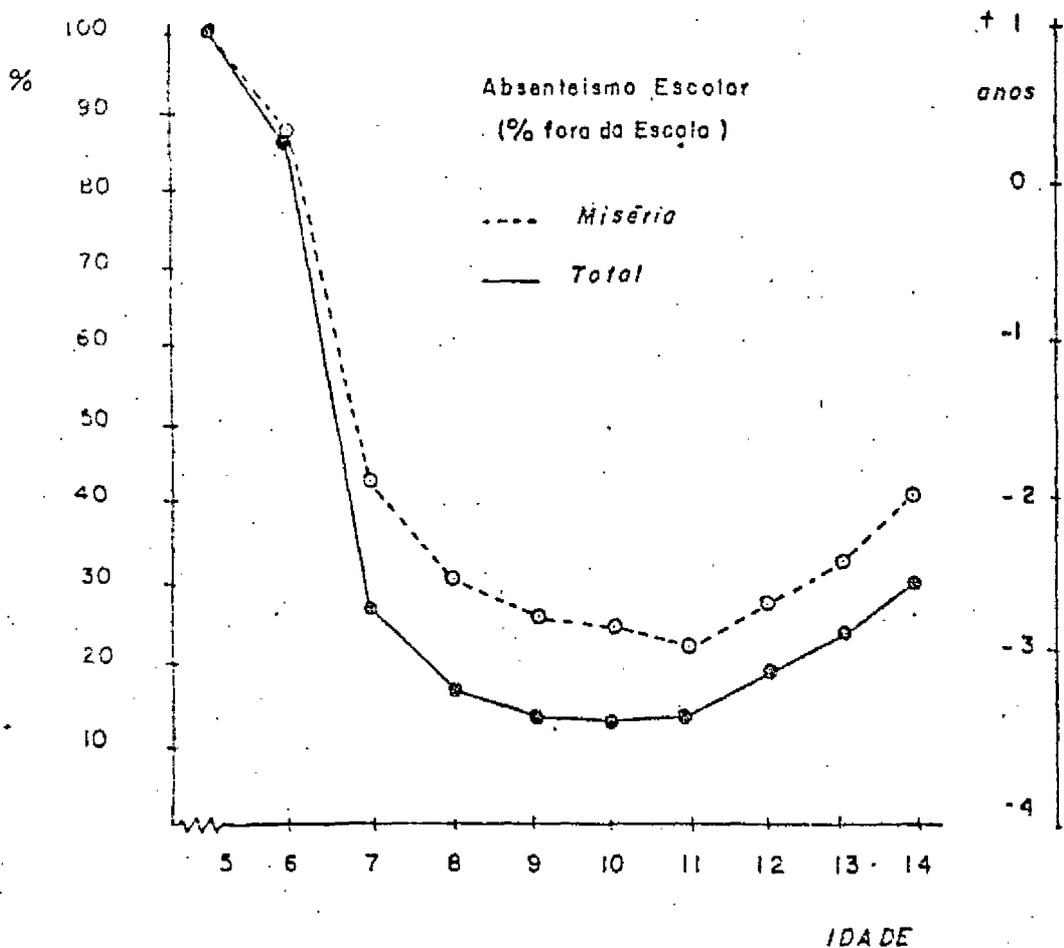
Área	Total	Homens	Mulheres
Brasil	88,76	86,20	91,29
Urbano Total	93,80	92,83	94,70
Rural	76,22	71,24	81,90
Norte			
RM Belém	96,34	96,03	96,63
Urb. Não-Metrop.	93,48	92,05	94,80
Nordeste			
RM Recife	88,88	87,73	89,99
RM Fortaleza	90,04	89,33	90,63
RM Salvador	94,13	93,79	94,44
Urb. Não-Metrop.	82,51	78,21	86,26
Rural	60,92	52,12	70,73
Sudeste			
RM São Paulo	97,72	98,10	97,36
RM Rio de Janeiro	96,98	96,23	97,70
RM Belo Horizonte	96,94	96,79	97,08
Urb. Não-Metrop.	96,32	96,03	96,61
Rural	88,09	85,77	90,79
Sul			
RM Porto Alegre	97,82	98,23	97,40
RM Curitiba	97,94	97,90	97,98
Urb. Não-Metrop.	96,37	95,73	96,96
Rural	93,96	92,97	95,10
Centro-Oeste			
Brasília	98,03	97,61	98,37
Urb. Não-Metrop.	95,49	94,18	96,68
Rural	83,53	79,65	88,43

A única clara exceção é a área rural no Nordeste, que ainda só produz cerca de 61% de alfabetizados, sendo a incidência da alfabetização entre homens nesta área da ordem de 52% e entre mulheres aproximadamente 71%. Aliás, fato de importância para o que diz respeito à composição da futura força de trabalho (e, por extensão, para o próprio sistema de estratificação social), em todas as regiões do país - com exceção da RM de São Paulo - na faixa de idade entre 15 e 19 anos, as mulheres apresentam maior nível educacional do que os homens. A nível nacional a diferença a favor das mulheres na percentagem de alfabetizados é superior a 5% a alfabetização entre homens é da ordem de 86% enquanto que entre mulheres chega ao nível de 91% na referida faixa etária.

No entanto, as desigualdades educacionais entre pobres e não-pobres persiste em níveis significativos. Comparando, por exemplo, a população miserável de idade de 6 a 14 anos com o seu equivalente na população total - da qual, como vimos, ela é parcela muito substancial - vários aspectos se ressaltam. Em primeiro lugar, a taxa de absentéismo (ou seja, a proporção de crianças fora da escola) é sempre muito maior entre crianças oriundas de famílias miseráveis, aproximadamente o dobro, daquela observada para a população total em quase todas as idades (Quadro 10). Ao fim da faixa etária de escolaridade obrigatória, 14 anos de idade, enquanto que para a população como um todo 29% das crianças já se encontram fora (ou nunca estiveram dentro) da escola, entre as crianças carentes este valor chega a atingir 40%. É ocioso dizer que, se considerássemos não as crianças de um modo geral mas somente aquelas oriundas de famílias ricas (qualquer que seja a definição), o contraste seria ainda mais gritante.

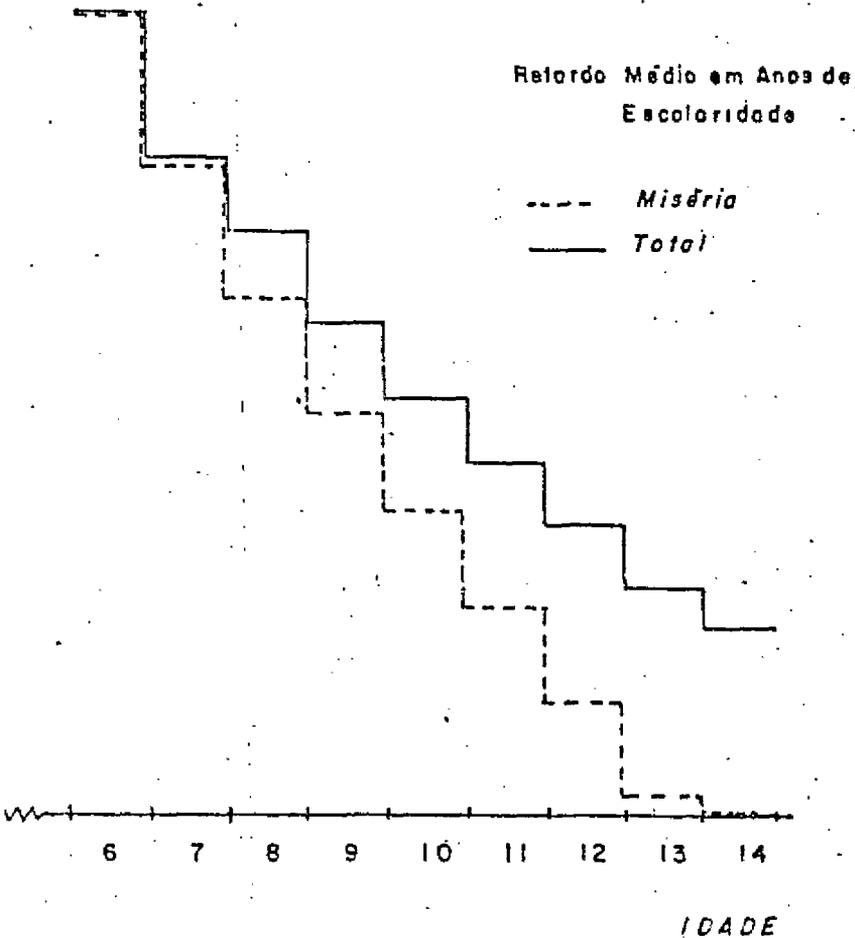
BRASIL — 1985

Figura 3: Crianças de 6 a 14 anos



BRASIL — 1985

Figura 4: Criança de 6 a 14 anos



Quadro 10: Absenteísmo e Retardo Escolar - População de 6 a 14 anos - Brasil 1985
População na Faixa de Miséria

Idade	Absenteísmo	Pessoas Atualmente Cursando a Série (%)									Retardo
		1ª	2ª	3ª	4ª	5ª	6ª	7ª	8ª	2º Grau	
6	87,6	12,4	-								+ 1,0
7	42,3	55,0	2,7	-							+ 0,1
8	30,1	55,3	13,2	1,4	-						- 0,8
9	25,5	44,8	21,5	7,3	0,9	-					- 1,5
10	23,6	55,0	22,3	12,9	5,9	0,3	-				- 2,1
11	22,2	27,5	19,4	16,8	10,2	3,4	0,5	-			- 2,7
12	27,3	18,2	17,6	15,9	12,4	6,3	2,0	0,3	-		- 3,3
13	32,1	14,2	12,4	14,4	13,0	8,2	3,7	1,8	0,2	-	- 3,9
14	40,4	10,1	7,0	10,8	10,7	7,1	4,4	4,1	1,6	3,8	- 4,0

População Total

Idade	Absenteísmo	Pessoas Atualmente Cursando a Série (%)									Retardo
		1ª	2ª	3ª	4ª	5ª	6ª	7ª	8ª	2º Grau	
6	86,1	14,9	-								+ 1,0
7	26,0	67,0	6,6	-							+ 0,1
8	16,4	45,6	33,0	5,0	-						- 0,3
9	12,9	28,1	29,6	25,2	4,2	-					- 0,9
10	12,2	18,9	21,9	22,7	21,1	3,2	-				- 1,4
11	12,6	13,6	16,0	18,9	19,6	16,7	2,6	-			- 1,8
12	17,3	8,9	11,4	14,6	16,3	16,5	12,6	2,4	-		- 2,2
13	22,1	5,9	7,6	10,4	13,2	15,0	12,7	11,4	1,7	-	- 2,5
14	29,4	5,3	4,8	6,5	9,0	11,5	11,0	10,6	10,1	6,8	- 2,8

Além de apresentarem taxas muito mais elevadas de absentei-
mo, as crianças pobres que permanecem no sistema escolar sofrem
ainda retardos na progressão escolar que crescem rapidamente em
função da idade. Novamente, comparando as populações miserável
e total, observamos que já aos 8 anos de idade a criança de famí-
lia miserável apresenta um retardo médio - isto é, número médio
de anos em atraso considerando-se a norma de entrada aos 7 anos
na 1ª série do 1º grau e de saída da faixa de escolarização obri-
gatória com 14 anos na 8ª série do mesmo grau - de aproximanda -
mente - 0,8 ano, muito acima daquilo observado para a população
como um todo (-0,3 ano). Ao fim do período de escolarização
obrigatória a criança de família miserável já acumulou um retar-
do de -4,0 anos, valor facilmente conduzente ao desestímulo e à
evasão escolar.

Os dados da PNAD-85 nos permitem ainda avançar na compreen-
são das condições domiciliares que compõem o que poderíamos cha-
mar de "ecologia da pobreza". Frequentemente ignoramos ou mesmo
esquecemos, as condições de vida experimentadas pelas populações
de baixa renda em nosso país. Daí o espanto quando nos defronta-
mos com estatísticas como as que medem nossos absurdos e inacei-
táveis índices de mortalidade infantil. Na tabela abaixo apre-
sentamos alguns indicadores selecionados da qualidade de vida do
méstica da população na faixa de miséria nas diversas regiões e
situações do país.

Quadro 11: Indicadores de Qualidade de Vida - População Miserável

Região e Situação	% Famílias em Domicílios					
	sem iluminação elétrica	rusticos, quarto ou cômodo	sem canalização interna de água	% sem escoadouro adequado*	sem filtro	sem geladeira
Brasil	51,8	23,5	71,3	85,2	65,0	79,2
Áreas Rurais:						
Nordeste	88,2	39,5	97,2	99,4	75,7	97,2
Sudeste	67,9	19,5	93,6	96,1	43,8	90,6
Sul	64,3	9,2	96,2	94,2	92,5	76,0
Centro-Oeste	86,3	34,9	95,1	99,8	49,8	95,1
Áreas Urbanas Não-Metropolitanas:						
Norte	30,5	17,6	36,4	88,0	76,4	62,9
Nordeste	27,6	19,1	44,4	90,8	66,3	80,5
Sudeste	15,5	7,6	18,4	55,4	41,5	61,6
Sul	23,8	6,7	26,8	74,1	88,5	57,1
Centro-Oeste	31,4	10,2	49,5	95,3	36,6	68,6
Metrópoles:						
Belém	2,6	14,7	19,4	63,9	69,7	44,0
Recife	6,2	15,6	31,6	84,3	68,2	57,2
Fortaleza	25,2	18,6	57,4	64,2	47,3	63,5
Salvador	13,2	22,2	31,4	73,3	47,9	49,0
Rio de Janeiro	7,1	8,4	24,4	33,0	56,4	27,1
São Paulo	2,4	15,7	13,0	42,0	50,7	39,5
Belo Horizonte	9,6	6,2	23,4	65,4	25,0	62,7
Porto Alegre	12,5	10,3	13,8	63,7	89,2	40,1
Curitiba	27,7	16,9	35,3	67,6	94,3	69,1
Brasília	13,9	23,3	17,6	30,9	30,6	59,1

*Nota: Rede Geral ou fossa séptica

Fonte: FIBGE - PNAD/85 - Tabulações Especiais

Embora haja uma variação espacial bastante grande nos índices de qualidade de vida domiciliar, os valores indicam grandes níveis carenciais, com algumas poucas exceções. De um modo geral, como seria de se esperar, as áreas metropolitanas possuem uma infra-estrutura de serviços que chega a se estender à grande maioria da população, mesmo àquela em situação de miséria. De forma semelhante, a população carente urbana não-metropolitana, embora não mostrando o mesmo nível de bem-estar relativo que o das áreas metropolitanas, parecem desfrutar de condições de vida sensivelmente melhores que seus equivalentes nas áreas rurais. O quadro que emerge destes indicadores é, no entanto, o de uma destituição aviltante.

Como se sabe, as causas de morte mais importante quando consideramos a mortalidade infantil é a diarreia e suas sequelas, estado mórbido associado às condições de higiene em geral e, particularmente, à utilização de alimentos e água não contaminados. Dessa foram, o tristemente notório quadro da mortalidade infantil em nosso país ganha consistência e sentido quando o cotejamos com as estatísticas acima: no Brasil como um todo, nada menos de 79% das famílias em pobreza extrema não possuem geladeira, expondo-as ao eventual consumo de alimentos deteriorados ; mais de 85% destas famílias moram em domicílios sem escoadouro adequado, expondo-as a precárias condições de higiene pessoal ; cerca de 71% das famílias na miséria moram em domicílio sem água encanada, e 65% destas famílias não possuem filtro em casa, expondo-as ao consumo de água por vezes contaminada. Nestas condições de vida o que deve causar espanto é o fato de que algumas crianças consigam sobreviver.

NOTAS DA SEÇÃO I

1. Veja-se, por exemplo, Altimir (1978) para uma avaliação da situação de pobreza na América Latina.
2. PREALC (1986), pp. 21-22.
3. Dados retirados de J. Serra (1982) e Abranches (1985).
4. Citado em Hoffman (1986), pg. 86.
5. Hoffman, Rodolfo (1984); Sen, Amartya (1981).
6. Na seção que segue serão discutidos em mais detalhes os critérios para definição da linha de pobreza.
7. Em sua proposta para mensuração da pobreza Sen fez uso dos três índices H, I e G indicados, tomando a forma

$$P = H[I + (1 - I)G]$$

Esta medida, que satisfaz uma série de axiomas básicos também propostos por Sen, tem encontrado ampla aceitação, inclusive no caso do Brasil (Hoffman, 1984; Santos 1986, pp. 62-66). No entanto, N. Kakwani (1986) mostra que a derivada de P em relação a I e a G é tal que, por implicação, quanto maior a desigualdade de renda entre os pobres (G), menor será o aumento da pobreza (P) quando o hiato de pobreza aumenta (I), o oposto do que deveria ser. Assim, Kakwani propõe uma medida de pobreza alternativa, em que a derivada é estritamente positiva e que também satisfaz aos axiomas de Sen, definida como

$$K = HI (1 + G)$$

8. Pastore et al (1983) pag. 94. Veja-se também Calsing (1983) pags. 3-5, 31.

9. Observe-se que pela definição da TRD um país pode apresentar um certo progresso num dado indicador e ainda assim a TRD ser negativa, bastando para isso que o ritmo de progresso seja muito inferior à expectativa de rendimento ótimo deste indicador nos países mais avançados. Veja-se PREALC (1986), pp. 21 a 30.
10. Esta escala foi proposta por Grant (1978) - citado em PREALC (1986) pag. 83 - e nela o valor zero corresponde ao desempenho mais baixo registrado em qualquer país do mundo desde 1950 num dado indicador; o valor 100 corresponde ao valor máximo esperado para este mesmo indicador para qualquer país no ano 2000.
11. Santos, Wanderley G. dos Santos (1986), pg. 37.
12. Para um levantamento amplo da literatura sobre pobreza no Brasil, consulte-se Calsing (1983). Pastore et al (1983) , Hoffman (1984), Santos (1986) e Abranches (1986) também apresentam diagnósticos em muitos pontos similares ao que desenvolvido nas seções seguintes.
13. Veja-se, por exemplo, R. Szal (1977), citado em CEPAL (1985) pag. 133.

NOTAS DA SEÇÃO II

1. Abranches (1985), pg. 30
2. Encontramos na literatura duas vertentes conceituais básicas para o exame da questão da pobreza. O primeiro define pobreza de uma forma absoluta, através de um padrão de vida considerado mínimo em termos de certas necessidades básicas como nutrição, moradia e vestuário. Assim, pobreza é privação absoluta - como na citação de Abranches acima - é carência de elementos indispensáveis à sobrevivência com um mínimo de dignidade. Embora este "mínimo de dignidade" esteja parcialmente sujeito a determinações culturais, supõe-se que os requerimentos impostos pela mera sobrevivência física sejam razoavelmente universais e, assim, permitindo o estabelecimento de uma "linha de pobreza" coincidente com estes requerimentos mínimos (conforme discutido mais adiante).

O segundo enfoque define pobreza como privação relativa, explicitando conceitualmente a interdependência entre o fenômeno da pobreza e a distribuição da riqueza observável na grande maioria das sociedades modernas. Nesta abordagem será considerado carente o segmento localizado na base da distribuição da riqueza, por exemplo os 20 ou 25% mais pobres da população. O problema deste enfoque é sua postulação de que existe necessariamente uma certa fração de pobres constante e permanente em todas as sociedades modernas onde haja qualquer forma de desigualdade, por menor que seja. Como lembra Szal (1977), a relação entre pobreza e desigualdade é empírica, esta última não implicando necessariamente na primeira, já que podemos ter sociedades bastante desiguais sem a presença de carências graves e, inversamente, em sociedades muito pobres a desigualdade pode ser mínima ou não existente de todo. Assim, acreditamos que o conceito de privação relativa deve ser reservado para os estudos da desigualdade propriamente dita, sendo mais adequado para o exame da questão da pobreza uma definição de forma absoluta. Esta é a orientação adotada no que se segue.

3. Sen (1981).
4. Levando a um exemplo extremo, mas que ilustra o problema, devem os indivíduos em regime de dieta calórica (eventualmente obesos), se alimentando abaixo dos requerimentos nutricionais mínimos, ser classificados como pobres? ...
5. Uma revisão da literatura sobre pobreza na Brasil, particularmente aquela baseada no método direto, encontra-se em Lustosa (1987).
6. Hoffman (1984); Pastore et al (1983); Santos (1986); Costa (1986); Calsing (1983).
7. Observe-se que a definição utilizada corresponde, grosso modo, às que outros pesquisadores adotaram. Considerando-se que o tamanho médio das famílias no Brasil em 1985 segundo a PNAD era de cerca de 4 pessoas (mais precisamente, 4,09 pessoas), a população "miserável" conforme definida acima é idêntica à utilizada por Postore et al (1984) e equivalente à definição de linha de pobreza de Hoffman (1984). Traduzindo em dólares, a linha mais ampla "de pobreza" (até meio salário mínimo per capita) correspondia em 1985 a cerca de 25 dólares. Esta definição corresponde também, aproximadamente, aos valores utilizados por algumas agencias internacionais, como o Banco Mundial, para classificar os países segundo seu nível de riqueza: frequentemente a linha de pobreza para países é localizada no nível de 300 dólares anuais per capita, o que equivale aos 25 dólares per capita da linha de pobreza aqui adotada (Birdsall, 1983).
8. Conforme CEPAS (1985), pag. 19.

REFERÊNCIAS

- . Abranches, S.
1985 Os Despossuídos, Crescimento e Pobreza no País do Milagre, Rio: Zahar.

- . Altimir, O.
1978 La Dimension de la Pobreza en America Latina, Santiago: CEPAL.

- . Birdsall, N.
1980 Population and Poverty in the Developing World, Washington, World Bank.

- . Calsing, E.
1983 Dimensionamento e Caracterização da Pobreza no Brasil (mimeo), Brasília: CNRH.

- . CEPAL
1985 La Pobreza en America Latina: Dimensiones y Politicas, Santiago: CEPAL.

- . Costa, R.A.
1986 "Pobreza no Brasil: uma Análise Recente" in Calsing, E., B.V. Schmidt e R.A. Costa. O menor e a Pobreza, Brasília: IPLAN/IPEA.

- . Grant, J.P.
1978 Disparity Reduction Rates in Social Indicators, Washington.

- . Hoffman, H.
1986 "Pobreza e Propriedade no Brasil: O que está Mudando?" in Backa, E. H. S. Klein (eds), A Transição Incompleta: O Brasil desde 1945, Rio Paz e Terra.

- Hoffman, R.
 1984 "A Pobreza no Brasil: Análise dos dados dos Censos Demográficos de 1970 e 1980", trabalho apresentado ao VI Encontro Brasileiro de Econometria, São Paulo
- Lustosa, T.
 1987 "Os limites da Pobreza" (mimeo), Rio: IEI/UFRJ.
- Pastore, J. H. Zylberstajn & C.S. Pagotto
 1983 Mudança Social e Pobreza no Brasil: 1970-1980 (o que ocorreu com a família Brasileira?), São Paulo: Pioneira.
- PREALC
 1986 Buscando la Equidad, Santiago: OIT.
- Santos, W.G. dos
 1986 O Estado Social da Nação in Jaguaube, H.; W. G. dos Santos; M.P. Abreu; W.Fritsch e F. B. de Ávila, Brasil, 2000, Rio: Paz e Terra.
- Sen, A.
 1981 Poverty and Famines, Oxford, Clarendon.
- Serra, J.
 1982 "Ciclos e Mudanças Estruturais na Economia Brasileira de após-Guerra", Revista de Economia Política, vol. 2/2, nº 6 (abril/junho)
- Szal, R.
 1977 "Poverty: Measurement and Analysis", Genebra: OIT.
- UNICEF
 1982 Dimensiones de la Pobreza en America Latina y el Caribe, Santiago: UNICEF

TABELAS BÁSICAS
DA PNAD-1985

BRASIL

8.4 - PESSOAS DE 6 A 15 ANOS, POR RENDA FAMILIAR P/CAPITA DE TODAS AS FONTES, SEGUNDO ESCOLARIZACAO (GRAL E SFRIE) E CLASSES DE IDADE

PESSOAS (TOTAIS E SUBTOTAIS) E PERCENTUAIS (P/LINHA)												
ESCOLARIZACAO	TOTAL	SEM	ATE	> 1/4	> 1/2	> 1	> 2	> 3	> 5	> 10	> 20 SM	S/DECL
CLASSES DE IDADE	RFNJ.	1/4 SM	1/2 SM	1 SM	2 SM	3 SM	5 SM	10 SM	20 SM			
TOTAL	39615541	307102	5018526	10194989	9906846	6032899	1725800	1235276	729216	187708	34271	242806
FREQUENTAM.....	25932245	0.62	19.96	24.09	25.26	16.98	5.23	4.00	2.45	0.63	0.11	0.65
6 A 10 ANOS..	10817352	0.83	23.24	25.47	23.80	14.75	4.50	3.79	2.37	0.60	0.08	0.57
11 A 14 ANOS..	9219883	0.50	20.63	25.19	25.84	16.18	4.74	3.41	2.18	0.54	0.11	0.61
15 A 19 ANOS..	5903509	0.42	12.72	19.77	27.07	22.40	7.39	5.33	3.04	0.83	0.15	0.66
NAC-FREQUENTAM...	13783296	1.06	28.01	28.81	24.52	11.94	2.71	1.46	0.70	0.18	0.05	0.54
6 A 10 ANOS..	3720765	1.14	45.13	30.10	15.90	5.52	0.96	0.54	0.24	0.03	0.01	0.40
11 A 14 ANOS..	2353896	0.77	34.19	32.96	21.70	7.23	1.30	0.76	0.26	0.15	0.07	0.56
15 A 19 ANOS..	7708625	1.11	17.86	26.92	29.55	16.49	3.99	2.12	1.02	0.26	0.07	0.60
FREQUENTAM 1 GRAU												
1A. A 4A. SERIE.	17153582	0.72	26.41	27.49	23.63	12.68	3.52	2.79	1.68	0.45	0.06	0.55
6 A 10 ANOS..	10817853	0.83	23.24	25.47	23.80	14.75	4.50	3.79	2.37	0.60	0.08	0.57
11 A 14 ANOS..	5276800	0.58	30.96	30.99	23.92	9.42	1.90	1.05	0.48	0.14	0.01	0.55
15 A 19 ANOS..	1058429	0.33	36.05	30.77	20.33	7.90	1.68	1.22	0.69	0.49	0.11	0.42
FREQUENTAM 1 GRAU												
5A. A 9A. SERIE.	6798775	0.42	8.40	19.32	30.00	23.99	7.59	5.31	3.26	0.80	0.18	0.72
11 A 14 ANOS..	3934083	0.40	6.89	17.42	28.42	25.26	8.55	6.57	4.45	1.08	0.26	0.70
15 A 19 ANOS..	2864696	0.46	10.48	21.92	32.18	22.24	6.26	3.58	1.62	0.43	0.07	0.75
FREQUENTAM 2 GRAU												
CC. SERIE												
15 A 19 ANOS..	1879884	0.40	3.00	10.25	23.08	30.82	12.34	10.33	6.52	1.63	0.29	1.29

BRASIL

8.3.2 - PESSOAS RESIDENTES EM DOMICÍLIOS PARTICULARES PERMANENTES, POR RENDA FAMILIAR P/CAPITA DE TODAS AS FONTES, SEGUNDO ALGUMAS CARACTERÍSTICAS DO DOMICÍLIO

CARACTERÍSTICAS DO DOMICÍLIO	PESSOAS (TOTAIS) E PERCENTUAIS (P/LINHA)											
	TOTAL	SEM REND.	> 1/4 SM	> 1/2 SM	> 1 SM	> 2 SM	> 3 SM	> 5 SM	> 10 SM	> 20 SM	S/DECL	
TOTAL	131121570	1260521	22013672	28675380	31798211	23802967	8436468	6984949	4461623	1266356	215158	881625
ÁREA	131121570	1.05	17.55	21.87	24.25	18.15	6.43	5.33	3.40	1.04	0.24	0.67
REDE GERAL	85102075	1.09	7.56	17.07	26.27	23.78	8.94	7.61	5.00	1.55	0.35	0.77
PÚBLICA/NASCENTE...	31929958	0.87	29.34	30.52	23.96	10.04	2.44	1.51	0.64	0.14	0.05	0.49
OUTRA	14089533	1.22	51.16	31.31	12.68	2.53	0.38	0.21	0.02	0.00	0.00	0.47
ESGOTO	131121225	1.05	17.55	21.87	24.25	18.15	6.43	5.33	3.40	1.04	0.24	0.67
REDE GERAL	40534421	0.80	3.10	10.45	22.73	27.24	12.04	11.31	6.06	2.61	0.58	1.08
FUOSA SÉPTICA...	20707746	1.04	5.19	15.76	29.05	27.16	9.18	6.68	3.83	1.08	0.23	0.59
FUNDAMENTAR/OUTRA	45849990	1.29	17.91	20.04	29.69	14.05	3.38	2.02	0.85	0.18	0.07	0.50
SÃO SEM	23873968	1.04	52.11	30.81	12.20	2.80	0.41	0.17	0.04	0.00	0.00	0.41
LIXO	131119737	1.05	17.55	21.87	24.25	18.15	6.43	5.33	3.40	1.04	0.24	0.67
COLETA DE	70565943	1.00	5.39	13.82	25.49	25.97	10.32	8.94	5.94	1.66	0.42	0.84
QUÍMICA/ENTERR...	20989096	0.94	20.13	30.63	28.97	13.04	3.02	1.78	0.71	0.13	0.05	0.57
OUTRO	39564098	1.20	37.87	31.55	19.53	6.92	1.30	0.77	0.31	0.06	0.01	0.43

BRASIL

3.3.1 - FAMILIAS RESIDENTES EM DOMICILIOS PARTICULARES PERMANENTES, POR RENDA FAMILIAR P/CAPITA DE TODAS AS FONTES, SEGUNDO ALGUMAS CARACTERISTICAS DO DOMICILIO

CARACTERISTICAS DO DOMICILIO	FAMILIAS (TOTAIS) E PERCENTUAIS (P/LINHA)											
	TOTAL	SEM REND.	ATE 1/4 SM	> 1/4 SM	> 1/2 SM	1 SM	2 SM	3 SM	5 SM	10 SM	20 SM	> 20 SM
TOTAL	32063217	485527	4153585	6360234	7840476	6418160	2445743	2104592	1392652	480662	133335	212977
ÁGUA	32063217	1.51	13.08	19.83	24.45	20.01	7.63	6.56	4.34	1.50	0.41	0.66
REDE GERAL.....	21840013	1.49	5.83	14.64	24.79	24.75	10.04	8.90	6.08	2.13	0.58	0.77
PICINA/NASCENTE.....	7131350	1.41	22.77	29.67	26.76	12.45	3.24	2.08	0.87	0.22	0.08	0.44
OUTRA.....	3096354	1.88	41.67	33.83	16.72	4.03	0.72	0.41	0.07	0.01	0.01	0.44
ESGOTO	32063191	1.51	13.08	19.83	24.45	20.01	7.63	6.56	4.34	1.50	0.41	0.66
REDE GERAL.....	11027443	1.06	2.49	8.94	20.61	26.78	12.73	12.58	9.37	3.40	0.95	1.07
FOSSE SEPTICA.....	5237451	1.47	4.24	13.32	27.72	28.20	10.34	7.93	4.44	1.46	0.34	0.53
SUBALTERNAS/OUTRA..	10624920	1.94	14.41	27.73	30.59	16.40	4.32	2.67	1.14	0.27	0.09	0.44
NÃO TEM.....	5173247	1.65	41.82	33.41	16.71	4.73	0.80	0.35	0.08	0.01	0.01	0.40
LIXO	32067725	1.51	13.08	19.82	24.45	20.01	7.63	6.56	4.34	1.50	0.41	0.66
COLETA.....	18555955	1.37	4.29	11.84	23.64	26.33	11.28	10.20	7.04	2.49	0.68	0.63
QUEIMADO/ENTERR...	4850043	1.49	15.95	28.39	30.51	15.37	3.85	2.37	0.96	0.19	0.10	0.49
OUTRO.....	8661731	1.84	30.30	32.15	22.62	9.07	1.91	1.12	0.45	0.12	0.02	0.41

BRASIL

3.2.2 - PESSOAS RESIDENTES EM DOMICILIOS PARTICULARES PERMANENTES, POR RENDA FAMILIAR P/CAPITA DE TODAS AS FONTES, SEGUNDO ALGUMAS CARACTERISTICAS DO DOMICILIO

CARACTERISTICAS DO DOMICILIO	PESSOAS (TOTAIS) E PERCENTUAIS (P/LINHA)											
	* TOTAL *	* SEM REND. *	* ATE 1/4 SM *	* > 1/4 SM *	* > 1/2 SM *	* 1 SM *	* 2 SM *	* 3 SM *	* 5 SM *	* 10 SM *	* 20 SM *	* S/DECL *
TOTAL	131121570	1380921	22013872	28675380	31798211	23802967	8430468	6984949	4461623	1366256	315158	881625
CASA OU APARTAMENTO	119288731	1.02	14.48	21.05	25.27	19.55	6.98	5.61	3.72	1.14	0.26	0.69
DIRAVEL.....	110946523	1.02	11.81	20.28	26.15	20.80	7.48	6.23	4.00	1.23	0.28	0.71
NÃO-DIRAVEL...	8542208	1.06	49.22	31.00	13.88	3.40	0.55	0.34	0.09	0.01	0.00	0.43
RUSTICO OU QUARTO DE CEMENTO	11732839	1.37	48.76	30.25	13.84	3.90	0.84	0.38	0.12	0.03	0.00	0.50
DIRAVEL.....	1065798	2.85	15.15	27.24	27.00	17.27	5.39	3.21	1.17	0.16	0.02	0.53
NÃO-DIRAVEL...	10667041	1.23	52.12	30.55	12.52	2.56	0.38	0.10	0.01	0.02	0.00	0.50

BRASIL

P.2.1 - FAMILIAS RESIDENTES EM DOMICILIOS PARTICULARES PERMANENTES, POR RENDA FAMILIAR P/CAPITA DE TODAS AS FONTES, SEGUNDO ALGUMAS CARACTERISTICAS DO DOMICILIO

CARACTERISTICAS DO DOMICILIO	FAMILIAS (TOTAIS) E PERCENTUAIS (P/LINHA)											
	TOTAL	SEM	ATE	> 1/4	> 1/2	> 1	> 2	> 3	> 5	> 10	> 20 SM	S/LECL
	RENJ.	1/4 SM	1/2 SM	1 SM	2 SM	3 SM	5 SM	10 SM	20 SM			
TOTAL	32068217	485527	4193585	6362284	7840476	6418160	2445743	2104592	1392652	460882	133339	212977
CASA OU APARTAMENTO	29243112	1.45	10.73	18.75	25.05	21.21	8.17	7.09	4.72	1.63	0.45	0.68
URBANEL.....	27432291	1.43	8.88	17.76	25.52	22.27	8.65	7.52	5.03	1.74	0.46	0.70
NAC-URBANEL.....	1811921	1.66	39.59	33.69	17.96	5.05	0.90	0.57	0.14	0.02	0.01	0.39
RUSTICO OU QUARTO DE COLONIA	2825105	2.18	36.86	31.08	18.24	7.66	1.95	1.07	0.38	0.09	0.01	0.46
URBANEL.....	445835	3.32	9.19	20.75	26.11	23.48	8.61	5.58	2.20	0.35	0.02	0.37
NAC-URBANEL.....	2379270	1.96	42.05	33.02	16.77	4.70	0.70	0.23	0.04	0.04	0.01	0.46

BRASIL

2.1.1 - FAMILIAS RESIDENTES EM DOMICILIOS PARTICULARES PERMANENTES, POR RENDA FAMILIAR P/CAPITA DE TODAS AS FONTES, SEGUNDO ALGUMAS CARACTERISTICAS DO DOMICILIO

CARACTERISTICAS DO DOMICILIO	FAMILIAS (TOTAIS) E PERCENTUAIS (P/LINHA)											
	TOTAL	SEM	ATE	> 1/4	> 1/2	> 1	> 2	> 3	> 5	> 10	> 20 SM	S/DECL
				A	A	A	A	A	A	A	A	
	REND.	1/4 SM	1/2 SM	1 SM	2 SM	3 SM	5 SM	10 SM	20 SM			
TOTAL.....	32069217	465527	4193585	6360284	7840476	6418160	2445743	2104592	1392652	480662	193339	212977
ILUMINACAO ELETRICA												
TEM	26103806	1.51	7.13	16.52	25.99	23.40	9.14	7.94	5.30	1.63	0.51	0.70
NAC TEM	5963849	1.53	39.10	34.32	17.70	5.17	0.98	0.52	0.14	0.03	0.01	0.49
S/DECLAR.	562	0.00	82.03	0.00	0.00	17.97	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
FILTRAR												
TEM	17463935	1.27	8.10	15.65	22.82	22.68	9.87	9.19	6.62	2.35	0.63	0.79
NAC TEM	14597493	1.60	19.03	24.83	26.39	16.82	4.94	3.42	1.61	0.48	0.15	0.51
S/DECLAR.	1789	0.00	6.59	18.95	42.37	19.23	12.91	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
GELADEIRA												
TEM	20312200	1.25	3.54	11.70	25.08	26.84	11.19	9.87	6.72	2.34	0.64	0.81
NAC TEM	11754152	1.96	25.55	33.88	23.35	8.22	1.47	0.85	0.24	0.04	0.02	0.41
S/DECLAR.	1385	0.00	6.26	26.79	33.95	18.25	5.99	8.75	0.00	0.00	0.00	0.00
TOTAL DOMICILIOS												
PART. PERMANENTES..	30297745											
TOTAL OUTROS DOMI-												
CILIOS:.....	144504											

BRASIL

7.5.2 - DISTRIBUICAO DAS PESSOAS POR RENDA FAMILIAR P/ CAPITA DE TODAS AS FONTES, SECUNDO
CARTEIRA DO CHEFE ASSINADA PELO EMPREGADOR

CARTEIRA DO CHEFE ASSINADA	PESSOAS (TOTAIS) E PERCENTUAIS (P/COLUNA)											
	TOTAL	SEM	ATE	> 1/4	> 1/2	> 1	> 2	> 3	> 5	> 10	> 20 SM	S/DECL
		REND.	1/4 SM	1/2 SM	1 SM	2 SM	3 SM	5 SM	10 SM	20 SM		
TOTAL.....	66524661	19761	9527885	14858364	17467448	13143391	4372399	3555707	2414533	711312	110266	251453
POSSUI.....	43203656	0.75	27.34	56.41	72.60	79.08	80.56	78.81	79.98	79.63	75.66	67.02
NAO POSSUI.....	23319160	99.24	72.66	43.59	27.40	20.91	19.44	21.19	20.02	20.37	24.33	31.32
S/ DECLARACAO....	5845	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	1.66

BRASIL

7.5.1 - DISTRIBUICAO DAS FAMILIAS POR RENDA FAMILIAR P/ CAPITA DE TODAS AS FONTES, SEGUNDO CARTEIRA DO CHEFE ASSINADA PELO EMPREGADOR

CARTEIRA DO CHEFE ASSINADA	FAMILIAS (TOTAIS) E PERCENTUAIS (P/COLUNA)											
	TOTAL	SEM	AIE	> 1/4	> 1/2	> 1	> 2	> 3	> 5	> 10	> 20 SM	S/DECL.
		REN).	1/4 SM	1/2 SM	1 SM	2 SM	3 SM	5 SM	10 SM	20 SM		
TOTAL.....	16097798	6120	1671528	3089528	4224193	3569831	1300460	1074201	752718	258068	56475	84676
POSSUI.....	10613998	1.94	24.98	53.98	69.94	78.03	80.30	78.77	79.11	75.19	75.54	65.84
NAO POSSUI.....	5472162	98.05	75.02	46.02	30.06	21.97	19.70	21.23	20.89	20.81	24.06	32.22
S/ DECLARACAO.....	1638	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	1.93

BRASIL

7.4.2-DISTRIBUICAO DAS PESSOAS POR RENDA FAMILIAR P/ CAPITA DE TODAS AS FONTES, SEGUNDO CONTRIBUICAO A PREVIDENCIA PELO CHEFE

		PESSOAS (TOTAIS) E PERCENTUAIS (P/COLUNA)										
CONTRIBUICAO	TOTAL	SEM	ATE	> 1/4	> 1/2	> 1	> 2	> 3	> 5	> 10	> 20	S/DECL
PELO CHEFE		REND.	1/4 SM	1/2 SM	1 SM	2 SM	3 SM	5 SM	10 SM	20 SM		
TOTAL.....	110199668	158275	19736362	24178692	26780450	20092555	7114353	5971593	3960455	1198006	281034	727693
CONTRIBUI.....	60155829	1.75	15.33	40.73	60.45	74.88	80.87	84.50	88.70	89.75	85.92	57.33
NAC CONTRIBUI....	50037481	98.24	84.67	59.27	39.55	25.12	19.13	15.50	11.30	10.21	14.07	41.60
S/ DECLARACAO....	6358	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.67

BRASIL

7.4.1-DISTRIBUICAO DAS FAMILIAS POR RENDA FAMILIAR P/ CAPITA DE TODAS AS FONTES, SEGUNDO CONTRIBUICAO A PREVIDENCIA PELO CHEFE

FAMILIAS (TOTAIS) E PERCENTUAIS (P/COLUNA)

CONTRIBUICAO A PREVIDENCIA PELO CHEFE	TOTAL	SEM RENDA	ATE 1/4 SM	> 1/4 A	> 1/2 A	> 1 A	> 2 A	> 3 A	> 5 A	> 10 A	> 20 SM	S/DECL
TOTAL.....	25416517	51685	3346060	4940708	6221268	5278665	2026035	1746877	1204973	410798	115604	171844
CONTRIBUI.....	14682112	2.22	14.38	39.19	58.43	73.18	80.09	83.36	87.42	89.89	87.40	59.10
NAL CONTRIBUI.....	10932595	57.77	85.61	60.80	41.57	26.81	19.91	16.64	12.58	10.01	12.60	39.84
S/ DECLARACAO.....	1810	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	1.05

BRASIL

7.3.2 - DISTRIBUICAO DAS PESSOAS POR RENDA FAMILIAR P/ CAPITA DE TODAS AS FONTES, SEGUNDO NUMERO DE CRIANCAS NA FAMILIA

NUMERO DE CRIANCAS NA FAMILIA	PESSOAS (TOTAIS) E PERCENTUAIS (P/COLUNA)											
	TOTAL	SEM	ATE	> 1/4	> 1/2	> 1	> 2	> 3	> 5	> 10	> 20 SM	S/DECL
		REND.	1/4 SM	1/2 SM	1 SM	2 SM	3 SM	5 SM	10 SM	20 SM		
TOTAL.....	131411396	1387818	23056420	28728256	31843899	23872173	8468866	7007668	4476976	1369653	316269	883298
0	29665577	12.14	5.60	13.19	22.26	31.91	40.63	42.41	44.61	56.41	71.84	34.30
1	26350692	25.32	9.22	16.77	22.90	26.19	25.95	23.38	22.80	20.27	14.25	21.63
2	27096700	25.44	14.34	20.43	23.59	22.72	20.02	20.55	21.28	16.19	9.11	16.68
3	20579612	13.61	17.64	19.22	17.12	13.08	9.94	11.14	9.19	5.47	2.78	12.23
4 OU MAIS	27713815	13.48	53.19	29.88	14.12	6.10	3.46	2.51	2.13	1.66	2.02	15.17

BRASIL

7.3.1 - DISTRIBUICAO DAS FAMILIAS POR RENDA FAMILIAR P/ CAPITA DE TCOAS AS FONTES, SEGUNDO NUMERO DE CRIANCAS NA FAMILIA

FAMILIAS (TOTAIS) E PERCENTUAIS (P/COLUNA)

NUMERO DE CRIANCAS NA FAMILIA	* TOTAL *	* SEM *	* ATE *	FAMILIAS (TOTAIS) E PERCENTUAIS (P/COLUNA)									
				* > 1/4 A	* > 1/2 A	* > 1 A	* > 2 A	* > 3 A	* > 5 A	* > 10 A	* > 20 SM S/DECL	* S/DECL	
		* REND.	* 1/4 SM	* 1/2 SM	* 1 SM	* 2 SM	* 3 SM	* 5 SM	* 10 SM	* 20 SM			
TOTAL.....	32215422	489624	4202531	6373764	7860624	6461513	2470556	2120832	1403691	464065	134510	213712	
0	11574835	20.59	11.96	25.02	34.73	43.84	52.06	54.95	57.51	70.25	84.50	47.74	
1	7338760	44.23	15.17	21.58	24.97	25.81	24.40	21.35	20.45	15.87	8.89	21.63	
2	6001990	20.98	18.05	20.76	20.51	18.37	15.48	15.55	15.59	10.28	4.85	14.47	
3	3709174	8.35	17.85	15.27	12.25	8.81	6.32	6.91	5.40	2.87	1.26	8.65	
4 OU MAIS	3591359	5.85	36.96	17.36	7.54	3.17	1.76	1.23	1.05	0.73	0.66	7.51	

BRASIL

7.2.2 - DISTRIBUICAO DAS PESSOAS POR RENDA FAMILIAR P/ CAPITA DE TODAS AS FONTES, SEGUNDO GRUPOS DE OCUPACAO DO CHEFE

GRUPOS DE OCUPACAO DO CHEFE	PESSOAS (TOTAIS) E PERCENTUAIS (P/LINHA)											
	TOTAL	SEM	ATE	> 1/4	> 1/2	> 1	> 2	> 3	> 5	> 10		
	RENDO.	1/4 SM	1/2 SM	1 SM	2 SM	3 SM	5 SM	10 SM	20 SM	>20 SM	S/DECL	
TOTAL.....	110205702	158275	19738617	24178692	26780450	20093199	7116579	5972502	2960455	1198006	281034	727893
TECNICAO CIENTIFICA, ARTISTICA E ASSEMBLEIA	4097694	0.05	1.62	5.20	10.18	20.48	13.40	18.30	20.27	7.99	1.22	1.23
ADMINISTRATIVA.....	14872637	0.01	2.40	6.19	16.22	25.14	14.38	16.28	12.54	4.18	1.28	1.37
AGROPECUARIA E PRODUCAO EXTRATIVA ANIMAL E VEGETAL...	31668545	0.38	41.79	30.40	17.89	6.52	1.43	0.75	0.24	0.06	0.02	0.51
INDUST. DE TRANSF. E CONSTR. CIVIL...	24647649	0.02	9.61	23.33	32.80	23.58	6.04	3.14	0.96	0.09	0.01	0.40
COMERCIO E ATIV. AUXILIARES.....	9502260	0.06	8.14	18.24	26.35	23.23	9.68	8.27	4.47	0.73	0.14	0.68
TRANSPORTE E COMUNICACAO.....	7055491	0.00	3.78	15.87	34.51	30.25	8.22	4.82	1.82	0.22	0.01	0.50
PRESTACAO DE SERVICIOS.....	4366341	0.38	23.03	27.33	27.27	14.96	3.90	2.01	0.53	0.08	0.00	0.50
OUTRAS.....	13022045	0.04	12.65	27.33	30.40	18.74	5.27	3.10	1.48	0.36	0.03	0.59

BRASIL

7.2.1 - DISTRIBUICAO DAS FAMILIAS POR RENDA FAMILIAR P/ CAPITA DE TODAS AS FONTES, SEGUNDO GRUPOS DE OCUPACAO DO CHEFE

GRUPOS DE OCUPACAO DO CHEFE	FAMILIAS (TOTAIS) E PERCENTUAIS (P/LINHA)											
	TOTAL	SEM	ATE	> 1/4	> 1/2	> 1	> 2	> 3	> 5	> 10	> 20	SM * 5/DECL
	REND.	1/4 SM	1/2 SM	1 SM	2 SM	3 SM	5 SM	10 SM	20 SM			
TOTAL.....	25019176	51685	3346381	4940708	6221268	5278986	2026493	1749436	1204973	410798	115604	171844
TECNICA, CIENTIFICA, ARTISTICA E ASSEMBLEADA.....	1375491	0.13	1.38	4.14	9.12	18.73	13.14	18.06	21.82	10.03	2.13	1.31
ADMINISTRATIVA.....	3734352	0.02	1.41	4.66	13.68	24.08	15.02	17.01	14.29	5.53	1.99	1.40
AGRICULTURA E PRODUCAO EXTRATIVA ANIMAL E VEGETAL....	6465659	0.57	33.68	30.63	22.11	8.90	2.04	1.11	0.33	0.09	0.03	0.50
INDUSTRIAL DE TRANSF. E CONSTR. CIVIL.....	5765276	0.03	6.68	19.48	32.04	27.12	8.00	4.57	1.49	0.17	0.04	0.37
COMERCIO E ATIV. AUXILIARES.....	2330508	0.13	5.61	15.15	25.08	24.47	11.27	10.17	6.03	1.10	0.21	0.78
TRANSPORTE E COMUNICACAO.....	1628693	0.00	2.63	12.70	32.24	32.52	10.18	6.24	2.64	0.37	0.03	0.45
PRESTACAO DE SERVICOS.....	1288037	0.43	20.67	25.43	27.90	17.46	4.34	2.49	0.74	0.12	0.00	0.41
OUTRAS.....	3030100	0.06	8.97	23.71	31.00	21.73	6.84	4.28	2.20	0.58	0.08	0.56

BRASIL

7.1.2 - DISTRIBUICAO DAS PESSOAS POR RENDA FAMILIAR P/ CAPITA DE TODAS AS FONTES, SEGUNDO SEXO E GRUPOS DE IDADE DO CHEFE

PESSOAS (TOTAIS E SUBTOTAIS) E PERCENTUAIS (P/LINHA)												
SEXO E IDADE DO CHEFE	TOTAL	SEM	ATE	> 1/4	> 1/2	> 1	> 2	> 3	> 5	> 10	> 20 SM	S/DECL
		REND.	1/4 SM	1/2 SM	1 SM	2 SM	3 SM	5 SM	10 SM	20 SM		
TOTAL	131411396	1367618	23056420	28728256	31843899	23872173	8468066	7007668	4476976	1269653	316369	863298
ATE 29 ANOS.....	21187554	3.76	16.18	22.11	24.81	18.47	6.18	4.86	2.49	0.61	0.10	0.43
30 A 39 ANOS.....	37009137	0.95	19.76	21.42	22.73	17.45	6.26	5.64	3.89	1.22	0.17	0.49
40 A 49 ANOS.....	23479121	0.38	19.95	22.23	23.85	17.46	6.07	4.94	3.27	0.91	0.23	0.69
50 A 59 ANOS.....	22383841	0.26	14.75	20.29	25.14	20.17	7.35	5.86	2.76	1.15	0.30	0.96
60 ANOS OU MAIS...	17343930	0.30	13.45	23.82	26.30	18.09	6.70	5.32	2.28	1.29	0.49	0.95
IDADE IGNORADA.....	2812	2.88	0.00	0.00	0.00	83.50	0.00	0.00	0.00	13.61	0.00	0.00
HOMEENS.....	114162419	556405	19930747	24977023	27598900	21000875	7502387	6257987	4023259	1219718	284876	770242
ATE 29 ANOS.....	18471853	1.38	14.89	22.68	25.92	19.55	6.63	5.16	2.63	0.63	0.10	0.42
30 A 39 ANOS.....	33633279	0.61	19.39	21.12	22.83	17.87	6.41	5.87	4.00	1.25	0.17	0.45
40 A 49 ANOS.....	29672547	0.25	20.13	22.31	23.47	17.51	6.02	5.02	3.37	0.93	0.24	0.72
50 A 59 ANOS.....	18963884	0.19	15.14	20.48	24.51	19.82	7.49	5.96	2.87	1.19	0.33	1.01
60 ANOS OU MAIS...	13353134	0.16	13.53	23.69	26.22	18.05	6.81	5.29	3.41	1.34	0.53	0.97
IDADE IGNORADA.....	2732	0.00	0.00	0.00	0.00	85.98	0.00	0.00	0.00	14.02	0.00	0.00
MULHERES.....	17243977	791413	3125673	3751233	4244999	2871298	966479	749681	453717	149935	31493	113056
ATE 29 ANOS.....	2715691	19.92	24.98	18.21	17.25	11.09	3.13	2.84	1.55	0.45	0.08	0.49
30 A 39 ANOS.....	3373858	4.34	23.47	24.36	21.68	13.31	4.77	3.38	2.81	0.94	0.18	0.75
40 A 49 ANOS.....	3805574	1.36	18.59	21.58	26.80	17.01	6.47	4.36	2.54	0.73	0.11	0.44
50 A 59 ANOS.....	3393977	0.62	12.55	19.27	28.66	22.13	6.58	5.26	3.16	0.96	0.12	0.69
60 ANOS OU MAIS...	3955796	0.78	13.19	24.24	26.57	18.24	6.33	5.40	2.85	1.15	0.37	0.86
IDADE IGNORADA.....	81	100.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00

BRASIL

7.1.1- DISTRIBUICAO DAS FAMILIAS POR RENDA FAMILIAR P/ CAPITA DE TODAS AS FONTES, SEGUNDO SEXO E GRUPOS DE IDADE DO CHEFE

FAMILIAS (TOTAIS E SUBTOTAIS) E PERCENTUAIS (P/LINHA)												
SEXO	TOTAL	SEM	ATE	> 1/4	> 1/2	> 1	> 2	> 3	> 5	> 10	> 20 SM	S/DECL
E IDADE DO CHEFE	REN).	1/4 SM	1/2 SM	1 SM	2 SM	3 SM	5 SM	10 SM	20 SM			

TOTAL	32215422	489624	4202531	6373764	7860624	6461513	2470556	2120832	1403691	484065	134510	213712
ATE 29 ANOS.....	6556665	4.53	12.64	19.68	24.68	20.23	7.32	5.99	3.38	0.55	0.17	0.41
30 A 39 ANOS.....	8324050	1.23	14.63	18.98	23.13	19.66	7.53	6.96	5.06	1.87	0.38	0.52
40 A 49 ANOS.....	6585103	0.58	14.81	19.09	24.10	20.23	7.78	6.44	4.42	1.38	0.42	0.74
50 A 59 ANOS.....	5094963	0.46	11.00	17.61	24.77	21.86	8.76	7.47	4.94	1.63	0.53	0.95
60 ANOS OU MAIS.....	5543603	0.48	10.64	23.91	25.99	18.60	7.16	6.07	3.84	1.01	0.65	0.82
IDADE IGNORADA.....	1038	7.80	0.00	0.00	0.00	55.30	0.00	0.00	0.00	36.90	0.00	0.00
HOMEIS.....	26354451	179335	3302024	5152774	6432010	5433967	2099036	1805554	1187398	406368	114936	181024
ATE 29 ANOS.....	5536829	1.53	11.10	20.15	25.92	21.73	7.92	6.42	2.60	1.07	0.18	0.41
30 A 39 ANOS.....	7384840	0.71	14.25	18.73	23.25	20.23	7.74	7.22	5.11	1.87	0.37	0.50
40 A 49 ANOS.....	5549441	0.35	14.83	19.19	23.78	20.50	7.69	6.54	4.48	1.39	0.45	0.79
50 A 59 ANOS.....	4004290	0.32	11.07	17.50	24.00	21.73	9.18	7.73	5.12	1.69	0.60	1.06
60 ANOS OU MAIS.....	3873094	0.24	11.04	22.90	25.76	18.77	7.58	6.28	4.06	1.72	0.73	0.91
IDADE IGNORADA.....	957	0.00	0.00	0.00	0.00	59.98	0.00	0.00	0.00	40.02	0.00	0.00
MULHERES.....	5860971	310265	840507	1220990	1428614	1027546	371518	315278	210293	77677	19571	32688
ATE 29 ANOS.....	1019836	20.00	21.01	17.15	17.94	12.04	4.04	3.55	2.18	0.65	0.17	0.45
30 A 39 ANOS.....	999210	5.07	17.89	20.81	22.23	15.39	5.92	5.05	4.72	1.85	0.40	0.65
40 A 49 ANOS.....	1035652	1.80	14.68	18.53	25.85	18.79	8.27	5.91	4.11	1.31	0.25	0.47
50 A 59 ANOS.....	1090673	0.95	10.75	18.04	27.53	22.34	7.21	6.55	4.29	1.41	0.28	0.55
60 ANOS OU MAIS.....	1715509	1.04	10.38	26.19	26.51	18.23	6.22	5.59	3.35	1.37	0.47	0.63
IDADE IGNORADA.....	31	100.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00

BRASIL

6.2 - POPULACAO OCUPADA POR CARTEIRA DE TRABALHO ASSINADA PELO EMPREGADOR,
SEGUNDO SEXO E GRUPOS DE OCUPACAO

SEXO	*	PESSOAS (TOTAIS E SUBTOTAIS) E PORCENTUAIS (P/LINHA)		
E	*			
GRUPOS	*			
DE	*	*****		
OCUPACAO	*	TOTAL	* POSSUI	* N/POSSUI
			* S/DECLAR.	

TOTAL	34287739	19443812	14941539	2388
TECNICA, CIENTIFICA, AR-				
TISTICA E ASSEMBLHADA.....	3080174	62.79	37.21	0.00
ADMINISTRATIVA.....	5245822	83.69	16.31	0.00
AGROPECUARIA E PRODUCAO EX-				
TRATIVA ANIMAL E VEGETAL.....	5539405	16.39	83.60	0.00
INDUSTRIAS DE TRANSFORMACAO				
E CONSTRUCAO CIVIL.....	7539993	70.77	29.23	0.00
COMERCIO E ATIV. AUXILIARES....	2259635	63.93	36.06	0.00
TRANSPORTE E COMUNICACAO.....	1598648	81.85	18.15	0.00
PRESTACAO DE SERVICOS.....	4245469	24.98	75.02	0.00
OUTRAS.....	4888593	62.80	37.15	0.05
HEMENS.....	22544543	13395882	9146273	2388
TECNICA, CIENTIFICA, AR-				
TISTICA E ASSEMBLHADA.....	1085272	74.59	25.41	0.00
ADMINISTRATIVA.....	3025202	85.95	14.05	0.00
AGROPECUARIA E PRODUCAO EX-				
TRATIVA ANIMAL E VEGETAL.....	4738857	16.89	83.11	0.00
INDUSTRIAS DE TRANSFORMACAO				
E CONSTRUCAO CIVIL.....	6324957	70.22	29.77	0.00
COMERCIO E ATIV. AUXILIARES....	1428720	61.08	38.91	0.00
TRANSPORTE E COMUNICACAO.....	1484880	81.51	18.49	0.00
PRESTACAO DE SERVICOS.....	567738	48.80	51.20	0.00
OUTRAS.....	3889917	61.30	38.64	0.06
MULHERES.....	11843196	6047930	5795266	0
TECNICA, CIENTIFICA, AR-				
TISTICA E ASSEMBLHADA.....	1994902	56.37	43.63	0.00
ADMINISTRATIVA.....	2220620	80.61	19.39	0.00
AGROPECUARIA E PRODUCAO EX-				
TRATIVA ANIMAL E VEGETAL.....	800548	13.45	86.55	0.00
INDUSTRIAS DE TRANSFORMACAO				
E CONSTRUCAO CIVIL.....	1215036	73.60	26.40	0.00
COMERCIO E ATIV. AUXILIARES....	830915	68.84	31.16	0.00
TRANSPORTE E COMUNICACAO.....	103768	86.77	13.22	0.00
PRESTACAO DE SERVICOS.....	3677731	21.30	78.70	0.00
OUTRAS.....	599676	68.62	31.38	0.00

 BRASIL

6.1 - POPULACAO OCUPADA POR CONTRIBUICAO A PREVIDENCIA, SEGUNDO SEXO E GRUPOS DE OCUPACAO

 *
 SEXO * PESSOAS (TOTAIS E SUBTOTAIS) E PERCENTUAIS (P/LINHA)
 *
 E *
 *
 GRUPOS *
 DE *
 *
 OCUPACAO * TOTAL * CONTRIBUI * N/CONTRIB.* S/DECLAR.

TOTAL	TOTAL	CONTRIBUI	N/CONTRIB.	S/DECLAR.
53236936	25176791	28057685	2460	
TECNICA, CIENTIFICA, AR-				
TISTICA E ASSEMBLHADA.....	3573683	85.05	14.94	0.00
ADMINISTRATIVA.....	6973406	85.83	14.16	0.00
AGROPECUARIA E PRODUCAO EX-				
TRATIVA ANIMAL E VEGETAL.....	14405940	5.85	94.15	0.00
INDUSTRIAS DE TRANSFORMACAO				
E CONSTRUCAO CIVIL.....	10245530	59.62	40.37	0.00
COMERCIO E ATIV. AUXILIARES....	4931518	50.09	49.91	0.00
TRANSPORTE E COMUNICACAO.....	2043707	80.29	19.71	0.00
PRESTACAO DE SERVICIOS.....	5413018	24.74	75.26	0.00
OUTRAS.....	5550074	66.47	33.48	0.04
HOMENS.....	35462932	17410683	18049769	2460
TECNICA, CIENTIFICA, AR-				
TISTICA E ASSEMBLHADA.....	1393188	84.83	15.17	0.00
ADMINISTRATIVA.....	4527834	83.78	16.21	0.00
AGROPECUARIA E PRODUCAO EX-				
TRATIVA ANIMAL E VEGETAL.....	11179213	7.10	92.89	0.00
INDUSTRIAS DE TRANSFORMACAO				
E CONSTRUCAO CIVIL.....	8093078	63.50	36.49	0.00
COMERCIO E ATIV. AUXILIARES....	3222977	53.13	46.87	0.00
TRANSPORTE E COMUNICACAO.....	1936819	79.82	20.18	0.00
PRESTACAO DE SERVICIOS.....	735796	50.11	49.88	0.00
OUTRAS.....	4374027	65.71	34.23	0.05
MULHERES.....	17774004	7766108	10007896	0
TECNICA, CIENTIFICA, AR-				
TISTICA E ASSEMBLHADA.....	2180495	85.20	14.80	0.00
ADMINISTRATIVA.....	2445572	89.63	10.37	0.00
AGROPECUARIA E PRODUCAO EX-				
TRATIVA ANIMAL E VEGETAL.....	3226727	1.51	98.49	0.00
INDUSTRIAS DE TRANSFORMACAO				
E CONSTRUCAO CIVIL.....	2252452	45.68	54.32	0.00
COMERCIO E ATIV. AUXILIARES....	1708541	44.36	55.64	0.00
TRANSPORTE E COMUNICACAO.....	106948	88.93	11.06	0.00
PRESTACAO DE SERVICIOS.....	4677222	20.75	79.25	0.00
OUTRAS.....	1176047	69.31	30.69	0.00

BRASIL

5 - POPULACAO OCUPADA POR GRUPOS DE OCUPACAO, SEGUNDO SEXO E CLASSES DE RENDA MENSAL DE TODOS OS TRABALHOS

		PESSOAS (TOTAIS E SUBTOTAIS) E PERCENTUAIS (P/COLUNA)								
		GRUPOS DE OCUPACAO								
SEXO		TOTAL	*TECNICA,*	*AGROPEC.*	*INDUSTR.*	*COMERCIO*				
E			*CIENTIF.,*	*ADMINIS-*	*E PRUD.*	* TRANSF.*	* E ATIVI-*	* TRANSP.*	* PRESTAC.*	
CLASSES			*ARTIST.*	* EXTR.*	* E CONS-*	* OADES *	* E	* DE	* OUTRAS	
DE			*E ASSE-*	* TRATIVA *	* ANIMAL *	* TRUCAO *	* AUXILI-*	* COMUNIC.*	* SERVICOS*	
RENDIA			*MELHADA *	*E VEGETAL*	* CIVIL *	* ARES *				
TOTAL	.....	53244465	3574360	6973754	14407693	10346299	4924257	2042767	5412717	5550578
S/ RENDIMENTO	.....	5137478	0.76	0.62	30.17	1.60	6.33	0.75	2.68	1.45
ATE 1/4 SM	.....	2602182	3.20	0.26	4.21	3.99	3.50	0.35	19.85	3.54
+ DE 1/4 A 1/2 SM	.....	4075554	3.08	0.90	10.82	4.05	5.33	0.80	24.26	5.95
+ DE 1/2 A 1 SM	.....	10508066	8.46	6.75	24.85	18.40	19.04	6.23	31.05	27.05
+ DE 1 A 2 SM	.....	11579974	17.66	15.97	19.06	31.64	24.41	21.45	15.55	31.18
+ DE 2 A 3 SM	.....	5606306	10.99	14.55	4.72	16.29	10.45	22.45	3.01	12.54
+ DE 3 A 5 SM	.....	6039219	16.68	21.03	3.57	14.50	14.35	29.37	2.13	9.68
+ DE 5 A 10 SM	.....	4405737	19.05	21.15	1.73	7.71	11.13	13.92	1.02	5.70
+ DE 10 A 20 SM	.....	1853859	12.69	11.52	0.46	1.43	3.92	3.58	0.22	1.87
+ DE 20 SM	.....	822215	6.70	6.41	0.13	0.18	1.04	0.84	0.02	0.52
S/ DECLARACAO	.....	208435	0.72	0.82	0.27	0.20	0.47	0.26	0.18	0.45
HOMEIS	.....	25466657	1293423	4528063	11180602	8093536	3223786	1936819	736122	4374306
S/ RENDIMENTO	.....	2623700	0.60	0.31	22.06	1.28	4.03	0.75	5.05	1.13
ATE 1/4 SM	.....	125234	0.69	0.17	3.32	0.95	2.93	0.26	5.77	2.07
+ DE 1/4 A 1/2 SM	.....	1797287	0.63	0.54	10.07	2.45	4.42	0.62	8.08	5.15
+ DE 1/2 A 1 SM	.....	6585075	3.97	4.72	27.91	16.24	15.45	5.94	25.46	24.79
+ DE 1 A 2 SM	.....	6594951	8.15	12.63	23.07	32.20	22.72	21.32	27.73	31.36
+ DE 2 A 3 SM	.....	4215613	6.76	12.38	5.83	17.71	11.36	22.22	10.58	13.74
+ DE 3 A 5 SM	.....	4750030	15.21	21.09	4.48	17.34	16.69	29.73	9.72	11.12
+ DE 5 A 10 SM	.....	3527513	25.45	23.61	2.20	9.57	14.63	14.28	5.85	6.68
+ DE 10 A 20 SM	.....	1532033	22.31	14.48	0.59	1.80	5.54	3.72	1.24	2.18
+ DE 20 SM	.....	757055	15.13	9.13	0.17	0.23	1.52	0.88	0.11	0.65
S/ DECLARACAO	.....	153166	1.08	0.88	0.31	0.21	0.50	0.27	0.40	0.52
MULHERES	.....	17777808	2180937	2445651	3227051	2252763	1710511	106948	4677555	1176272
S/ RENDIMENTO	.....	2312778	0.87	1.19	58.30	2.72	10.67	0.70	2.31	2.66
ATE 1/4 SM	.....	1878948	4.80	0.42	7.23	14.88	4.56	2.01	22.06	6.79
+ DE 1/4 A 1/2 SM	.....	2278777	4.65	1.57	13.41	9.80	7.04	3.99	26.83	8.94
+ DE 1/2 A 1 SM	.....	3518591	11.32	10.51	14.28	26.15	25.82	11.42	31.93	35.48
+ DE 1 A 2 SM	.....	3385023	23.74	22.05	5.16	29.64	27.60	23.68	13.63	30.48
+ DE 2 A 3 SM	.....	1290093	13.69	18.58	0.86	11.17	8.75	26.64	1.81	8.05
+ DE 3 A 5 SM	.....	1285119	17.62	20.93	0.42	4.31	9.57	22.83	0.93	4.30
+ DE 5 A 10 SM	.....	802224	14.96	16.61	0.13	1.02	4.55	7.29	0.26	2.08
+ DE 10 A 20 SM	.....	320826	6.95	6.04	0.01	0.10	0.07	1.02	0.06	0.73
+ DE 20 SM	.....	66160	1.31	1.36	0.00	0.03	0.14	0.00	0.01	0.03
S/ DECLARACAO	.....	21215	0.48	0.72	0.13	0.16	0.42	0.22	0.15	0.50

BRASIL

4 - POPULACAO OCUPADA POR GRUPOS DE OCUPACAO, SEGUNDO SEXO E POSICAO NA OCUPACAO

PESSOAS (TOTAIS E SUBTOTAIS) E PERCENTUAIS (P/COLUNA)

SEXO E POSICAO NA OCUPACAO	TOTAL	GRUPOS DE OCUPACAO								
		TECNICA, *CIENTIF.,* *ARTIST.* *E ASSE- *MELHADA *	*ADMINIS- *TRATIVA *	*AGROPEC. *E PROD.* *ANIMAL *	*INDUSTR.* *TRANSF.* *TRUCAO *	*COMERCIO* *E ATIVI- *DADES * *AUXILI- *ARES *	*TRANSP.* *E * *COMUNIC.*	*PRESTAC.* *DE * *SERVICCS*	*OUTRAS	
TOTAL	53244465	3574360	6973754	14407693	10346299	4934257	2043767	5413717	5550578	
EMPREGADOS.....	34388503	86.17	75.22	38.45	72.88	45.79	77.73	76.43	68.07	
CONTA PRÓPRIA...	12113114	12.26	0.25	31.64	25.54	47.93	21.52	19.70	10.52	
EMPREGADORES....	1701418	0.90	23.93	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.01	
NÃO-REMUNERADOS..	5041430	0.67	0.59	29.91	1.58	6.27	0.75	1.66	1.39	
S/ DECLARACAO...	0	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	
HOMENS	35466657	1292423	4528063	11180602	8093536	3223786	1936819	736122	4374306	
EMPREGADOS.....	22544869	77.83	66.81	42.33	78.15	44.32	76.66	77.17	88.90	
CONTA PRÓPRIA...	6643035	19.63	0.35	35.86	20.59	51.74	22.50	18.33	10.00	
EMPREGADORES....	1501235	1.96	32.53	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.02	
NÃO-REMUNERADOS..	2777513	0.53	0.30	21.75	1.26	3.94	0.75	4.50	1.08	
S/ DECLARACAO...	0	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	
MULHERES.....	17777808	2180937	2445691	3227091	2252763	1710511	106948	4677595	1176272	
EMPREGADOS.....	11843634	91.47	90.80	24.81	53.93	48.58	97.03	78.43	84.99	
CONTA PRÓPRIA...	2470079	7.55	0.07	17.02	43.34	40.76	2.28	15.92	12.48	
EMPREGADORES....	200183	0.22	7.99	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	
NÃO-REMUNERADOS..	2263912	0.76	1.14	58.13	2.72	10.66	0.70	1.45	2.52	
S/ DECLARACAO...	0	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	

BRASIL

3 - POPULACAO RESIDENTE, COM 10 ANOS E MAIS, POR CONDICAO DE ATIVIDADE E SEXO, SEGUNDO GRUPOS DE IDADE

GRUPOS DE IDADE	PESSOAS								
	TOTAL	HOMENS	MULHERES	ECONOMICAMENTE ATIVAS			NAC ECONOMICAMENTE ATIVAS		
				TOTAL	HOMENS	MULHERES	TOTAL	HOMENS	MULHERES
TOTAL	98251940	48171735	50080205	55096835	36624369	18472466	43155105	11547266	31607739
10 A 14 ANOS.....	14712370	7421632	7290738	2860855	1968632	892223	11851515	5453000	6398515
15 A 19 ANOS.....	13069631	6900724	6968907	7969171	5060630	2908541	5900460	1840094	4060366
20 A 24 ANOS.....	12413424	6070176	6348248	8797309	5615045	3182264	3621115	455131	3165964
25 A 29 ANOS.....	10782622	5217537	5565085	7766462	5069448	2697014	3016160	148089	2868071
30 A 39 ANOS.....	17034773	8368756	8666017	12462603	8154388	4308215	4572170	214368	4357802
40 A 49 ANOS.....	11943210	5861496	6086714	8156644	5506844	2649800	3791566	354652	3436914
50 A 59 ANOS.....	8593108	4164311	4428797	4706173	3364266	1341907	3886935	800045	3086890
60 ANOS OU MAIS.	8892802	4167103	4725699	2377618	1885116	492502	6515184	2261587	4233197

BRASIL

2.1 - PESSOAS COM 15 ANOS OU MAIS, POR CONDIÇÃO DE ALFABETIZAÇÃO,
SEGUNDO SEXO

```

*
*
*                                PESSOAS
*
SEXO      *****
*
*      TOTAL      * ALFABET. * NAO ALFAB. * S/DECLAR.
*
*****
```

TOTAL.....	83541724	66255399	17284056	2269
HOMENS.....	40751519	32757149	7993607	762
MULHERES.....	42790205	33498250	9290449	1506

 BRASIL

1 - POPULACAO RESIDENTE, POR SEXO, SEGUNDO GRUPOS DE IDADE

GRUPOS DE IDADE	* TOTAL *	* HOMENS *	* MULHERES *
-----------------	-----------	------------	--------------

TOTAL	131408522	65137673	66270849
C A 4 ANOS.....	16793769	8598314	8195455
5 A 9 ANOS.....	16363658	8368240	7995418
10 A 14 ANOS.....	14712245	7421507	7290738
15 A 19 ANOS.....	13869631	6900724	6968907
20 A 24 ANOS.....	12418424	6070176	6348248
25 A 29 ANOS.....	10782622	5217537	5565085
30 A 34 ANOS.....	9216037	4530750	4685287
35 A 39 ANOS.....	7818621	3838006	3980615
40 A 44 ANOS.....	6387510	3124209	3263301
45 A 49 ANOS.....	5560700	2737287	2823413
50 A 54 ANOS.....	4625166	2241754	2383412
55 A 59 ANOS.....	3967568	1922183	2045385
60 A 64 ANOS.....	3030179	1486497	1543682
65 A 69 ANOS.....	2334553	1095977	1238576
70 ANOS DE MAIS.....	3527839	1584512	1943327

 BRASIL

1 - POPULACAO RESIDENTE, POR SEXO, SEGUNDO GRUPOS DE IDADE

 * * * * *
 * * * * *

GRUPOS DE IDADE	TOTAL	HOMENS	MULHERES
TOTAL	13140522	65137673	66270849
C A 4 ANOS.....	16793769	8598314	8195455
5 A 9 ANOS.....	16363658	8368240	7995418
10 A 14 ANOS.....	14712245	7421507	7290738
15 A 19 ANOS.....	13869631	6900724	6968907
20 A 24 ANOS.....	12418424	6070176	6348248
25 A 29 ANOS.....	10782622	5217537	5565085
30 A 34 ANOS.....	9216037	4530750	4685287
35 A 39 ANOS.....	7818621	3838006	3980615
40 A 44 ANOS.....	6387510	3124209	3263301
45 A 49 ANOS.....	5560700	2737287	2623413
50 A 54 ANOS.....	4625166	2241754	2383412
55 A 59 ANOS.....	3967568	1922183	2045385
60 A 64 ANOS.....	3030179	1486457	1543682
65 A 69 ANOS.....	2334553	1095977	1238576
70 ANOS OU MAIS.....	3527839	1584512	1943327

2ª SeçãoP A R A D I G M A S

1. INTRODUÇÃO

A consciência, desde a fase inicial deste projeto, de que o estudo da experiência internacional traria subsídios importantes à definição das metas de longo prazo da política social, fez com que o tema fosse retomado nesta segunda etapa, na primeira monografia desta Seção.

A análise concentrou-se, como já esboçado anteriormente, nos casos de países mediterrâneos, cujas instituições e evolução política guardassem relação realista com o caso brasileiro. Assim, depois de considerações globais sobre as relações entre indicadores sociais e desenvolvimento econômico, foram estudados, em uma perspectiva de longo prazo, os casos específicos da Espanha, da Grécia, da Iugoslávia e de Portugal. A relação temporal entre indicadores sociais meio e fim foi estudada com o uso de técnicas econométricas e, na medida do possível, procurou-se associar os avanços quanto a indicadores sociais com políticas sociais específicas. Finalmente, com base em amostra maior de países, procurou-se estabelecer os limites à velocidade de melhoria dos indicadores sociais que pudesse ser utilizada na fixação do paradigma brasileiro.

Para os fins deste estudo convem contar-se com o apóio de uma análise econométrica das relações entre níveis de indicadores sociais e outras variáveis econômico-sociais, num quadro de "cross-section", bem como das relações entre indicadores sociais meio e fim, tanto na experiência internacional quanto para o Brasil. A análise em referência, por constituir um elemento de apóio não imediatamente indispensável para o entendimento da matéria tratada na presente Seção, foi incluída na 11ª Seção deste estudo, que reúne os trabalhos macro-econômicos de suporte a esta pesquisa. 1/

O objetivo da segunda monografia é a definição do paradigma Brasil 2000. As características regionalmente heterogêneas dos indicadores e das políticas sociais brasileiras são estudadas, propondo-se como critério inicial, para a definição das metas de longo prazo, a redução drástica de tais disparidades. Em seguida, compara-se o conjunto de indicadores assim obtidos com aqueles decorrentes das propostas setoriais elaboradas para esta pesquisa, verificando-se surpreendente coincidência de resultados. O realismo de tais propostas pôde ainda ser testado comparando-se a velocidade de redução de deficiência de indicadores sociais implícitas no caso brasileiro com a experiência internacional e concluindo-se que dificilmente poderia ser alcançado um ritmo de melhoria mais rápido do que o proposto.

2. SUL DA EUROPA

Na primeira etapa da presente pesquisa foi analisada a relevância dos paradigmas clássicos relativos a política social e desenvolvimento social calcados especialmente no caso britânico, concluindo-se pelo reconhecimento das enormes dificuldades associadas à sua generalização. Procurou-se, em consequência, estabelecer paradigmas com base na experiência mais moderna de países relativamente bem sucedidos no processo de melhorar seus indicadores sociais e cujas características gerais de desenvolvimento não se afastassem em demasia das brasileiras.

É portanto, no contexto do aprofundamento dessas contribuições prévias que se coloca este estudo. A primeira seção retoma, com base em dados mais recentes, a análise comparativa internacional dos indicadores sociais do Brasil e dos resultados das suas políticas sociais. Considera, ainda, a questão da escolha de paradigmas específicos. Na segunda seção são apresentados os indicadores sociais desde o começo do século para alguns países do Sul da Europa: Espanha, Grécia, Iugoslávia e Portugal. A terceira seção concentra-se no exame do ritmo de mudança destes indicadores buscando determinar os momentos cruciais da evolução social destas economias. Na quarta seção são examinadas as relações entre indicadores sociais meio e fim em países selecionados bem como o impacto de políticas sociais específicas. 2/ Finalmente, na última seção retoma-se o exame da relevância específica dos paradigmas internacionais para a definição do paradigma Brasil 2000.

1. Indicadores sociais e resultados de políticas sociais em países de renda média

A relação entre nível de indicadores sociais e desenvolvimento econômico é intuitiva mas bastante mais complexa do que poderia parecer à primeira vista, comportando desvios bastante significativos tanto em contextos de corte temporal quanto de séries de tempo. A tabela 1 sumaria a evidência para grupos homogêneos de países em 1984. A esperança de vida ao nascer os países industriais é 15 anos superior à dos países em desenvolvimento; a mortalidade de crianças de mesmo de um ano é 8 vezes

menor; o analfabetismo praticamente nulo contrastado a 40% dos indicadores meio são igualmente caracterizados por grande distorções: o número de pessoas por médico é 10 vezes menor nos países industriais e o número de pessoas por pessoal de enfermagem 8 vezes menor. Note-se que a semelhança dos níveis de indicadores e países de renda baixa e média - a despeito da renda média do segundo grupo ser cinco vezes maior do que a do primeiro - ocorre fundamentalmente da ocorrência de indicadores acima do que deveria ser esperado, com base no nível de desenvolvimento econômico, na Índia e, especialmente, na China. 3)

No grupo de países populosos de renda média, cuja renda per capita média varia entre US\$500 e US\$4000, a posição brasileira é singularmente insatisfatória (ver tabela 2). Grosso modo, com exceção da África do Sul e de países exportadores de Petróleo, nenhum dos países cuja renda per capita é superior à do Brasil apresenta indicadores sociais piores do que os brasileiros. Por outro lado, países de renda per capita em alguns casos significativamente inferior à do Brasil, como Filipinas, Tailândia, Colômbia, Síria e Chile, apresentam indicadores superiores.

Além de avaliar estatisticamente a posição do Brasil frente à forma internacional, existe óbvio interesse em examinar em que medida a política social adotada no passado recente contribuiu para agravar ou minorar as divergências detectadas. O uso de métodos de comparação baseado em taxas ou diferenças absolutas conduz a distorções conhecidas: corresponde, por exemplo, a um esforço muito menor reduzir a mortalidade infantil 30% na Nigéria o que na França pois a taxa na França está muito mais próxima de algo que podemos considerar como ideal, pelo menos no médio prazo. 1)

Sen (1980) propôs metodologia extremamente simples e engenhosa para levar em conta tais dificuldades: o cálculo de taxas de redução das deficiências de indicadores sociais de cada país específico em relação ao ideal permite comparações entre países. 5) O quadro que emerge da comparação de taxas de redução relativas a diferentes países é extremamente desfavorável ao Brasil sublinhando a deficiência dos esforços brasileiros na área social nos últimos vinte anos (ver tabela 3). No caso de indicadores sanitários o desempenho do Brasil é

claramente inferior ao da maioria dos países, embora os níveis desses indicadores em 1984 fossem inferiores aos da maioria dos demais países. Quanto a analfabetismo os resultados das políticas brasileiras embora mais razoáveis são bem inferiores aos de vários outros países, entre os quais a Colômbia.

A constatação da inadequação dos indicadores sociais brasileiros abre espaço à consideração de paradigmas específicos internacionais como elemento a considerar na definição de um conjunto de metas sociais de longo prazo para o país. Certamente o paradigma ideal seria o correspondente à média dos países industriais (ver tabela 4), a ser alcançado no menor prazo possível. A percepção de que a obtenção de tal paradigma seria viável em vista do atraso brasileiro levou à consideração de padrões menos ambiciosos. Foi considerado o conjunto de indicadores sociais da Argentina, padrão secular de comparação do ponto de vista brasileiro. Mas neste caso o paradigma pareceria pecar pela modéstia pois a renda per capita argentina não é mais 30% superior à brasileira: com grande pessimismo é difícil supor que esse patamar não seja significativamente ultrapassado antes da virada do século. De fato, se a taxa média de crescimento do PIB até o fim do século for da ordem de 6%, a renda per capita média do Brasil será da ordem de US\$3500.

A vingar tal trajetória de crescimento, os paradigmas do sul da Europa pareceriam relevantes, não apenas pela similaridade dos níveis de renda per capita, mas pelo fato de combinarem a solução de problemas de transição para a democracia com espetaculares sucessos na área social. 6) Constata-se, entretanto, que o paradigma espanhol é, de fato, equivalente ao paradigma ideal, apesar de a renda per capita espanhola ser apenas 36,3% da renda média dos países industriais: uma decorrência das características exponenciais da relação PIB per capita / nível de indicador social. 7) Grécia, Iugoslávia e Portugal parecem proporcionar paradigmas mais instrutivos para a definição de metas sociais para o Brasil.

2. Indicadores sociais de países do sul da Europa em perspectiva histórica: Espanha, Grécia, Iugoslávia e Portugal.

As tabelas 5, 6 e 7 sumarizam a história, no século XX, de alguns dos indicadores sociais nas economias mediterrâneas de maior interesse. Nas duas primeiras tabelas são também incluídos sobre a Inglaterra e o País de Galas como marco de

Na tabela 5 é claro atraso relativo dos países mediterrâneos quanto à diminuição da taxa de mortalidade infantil, partindo no caso espanhol e, possivelmente, também no grego e português, de um patamar, no começo do século, bastante semelhante ao inglês. De fato, uma saliente característica de muitos das economias maduras européias foi a estabilidade das taxas de mortalidade infantil na segunda metade do século XIX, apesar de razoável crescimento econômico (ver Mitchell (1975), PP. 127-34). A Grécia apresenta indicadores bastante superiores aos dos demais países, especialmente nos extremos do período 1920-50, sendo alcançada pela Espanha no início da década de 1960. Portugal e Iugoslávia são claros retardatários em relação a Espanha e Grécia.

A importância da redução da taxa de mortalidade infantil como principal fator explicativo dos significativos aumentos da esperança de vida ao nascer é fato bem conhecido. As significativas diferenças entre esperanças de vida nos países mediterrâneos e na Inglaterra sugerem que as taxas de mortalidade e adultos entre países eram relativamente menos homogêneas no passado do que mais recentemente. 8) Houve, de fato, progresso não desprezível quanto ao aumento da esperança de vida na Inglaterra durante a segunda metade do século XIX: era de 40,9 anos em 1838-54 e alcançava 48 anos no começo do século XX Mulhall (1884), p.283 e United Kingdom (1987), p.115).

As trajetórias de evolução de esperança de vida para os diferentes países, em consequência, refletem, em grande medida, as trajetórias referentes à mortalidade infantil. Note-se entre tanto, o insatisfatório nível da esperança de vida na Iugoslávia quer reflète reversão no processo secular de melhoria das taxas de mortalidade de homens adultos comum a vários países socialistas.

Os dados disponíveis para os países mediterrâneos relativos a analfabetismo são bastante insatisfatórios, como fica claro do exame da tabela 7. Como base de comparação é interessante mencionar que, em meados do século XIX, a taxa de analfabetismo de adultos (10 anos e mais) em países avançados como a Inglaterra era da ordem de 30-33%, sendo inferior apenas na Suécia - 10% - na Prússia e Escócia - da ordem de 20%. Na Rússia, em 1897, esta taxa era da ordem de 72% (ver Cipolla (1969), apêndice estatístico). A evidência da tabela 7 indica o atraso relativo da Grécia, pelo menos até o início da década de 1970, e, mais ainda, e Portugal até os tempos atuais. As ressalvas de estilo cabem, obviamente, quanto à precariedade das estatísticas relativas a alfabetização efetiva.

As tabelas 8 e 9, de natureza complementar, reúnem dados esparsos sobre a disponibilidade de médicos, pessoal de enfermagem, leitos hospitalares, bem como sobre o acesso a água potável e encanada para o período posterior a 1960.

3. Padrões diferenciados de evolução de indicadores sociais no sul da Europa.

É impossível, com base na mera observação da evolução histórica dos níveis de indicadores sociais no sul da Europa, ter uma percepção adequada dos ritmos comparados de melhoria, em vista da disparidade entre níveis de indicadores implicar, como já mencionado, em impossibilidade de comparação, sem normalização, de taxas de variação de indicadores. Tratou-se, portanto, de calcular as taxas anuais médias de redução de deficiência de indicadores, de acordo com a proposta de Sen, para mortalidade infantil, esperança de vida e analfabetismo. Os resultados estão registrados nas tabelas 10, 11 e 12.

Quanto à mortalidade infantil deve ser notado que, na Espanha, as taxas de redução de deficiência (TRD) relativamente altas obtidas antes da década de 1950 - décadas de 1900, 1920 e 1940 - nos dois últimos casos seguem-se a décadas de retrocesso e estagnação nos anos 10 e 30 (ver tabela 10). Só a partir da década de 1940 é possível detectar claramente um processo de melhoria sustentada da mortalidade infantil. Similarmente, no caso

grego, o final da década de 1940 foi crucial para a mudança de regime na evolução da taxa de mortalidade infantil. Paralelamente, a taxa de mortalidade infantil na Inglaterra era reduzida muito rapidamente, à exceção da década de 1930.

Na Iugoslávia, o processo de redução tardou mais, só sendo claro a partir da década de 1950, e foi bem menos intenso do que na Espanha e na Grécia. Em Portugal o processo de melhoria foi razoável entre 1930 e 1950, arrefeceu na década de 1950 e acelerou depois de 1960, sendo especialmente notável depois de 1970.

As TRD referentes à esperança de vida masculina apresentam, como seria previsível, as mesmas tendências das TRD relativas à mortalidade (ver tabela 11). O arrefecimento no ritmo de melhoria espanhol pos-1960, a despeito dos grandes avanços quanto à mortalidade infantil, está provavelmente associado ao esgotamento relativo das possibilidades e melhoria da taxa de mortalidade adulta, a exemplo do que ocorre na Inglaterra. O mau desempenho iugoslavo reflete, como já dito, a tendência à deterioração da esperança de vida masculina em países socialistas decorrentes do avanço ou não redução do alcoolismo, tabagismo e da maior incidência das moléstias cardiomusculares sem ação compensatória do Estado.

Os dados com relação a analfabetismo nos países de referência são bastante incompletos (ver tabela 12). As principais características a notar são: o regular bom desempenho espanhol a partir de 1920, a despeito de todas as dificuldades políticas, e, no outro extremo, a inadequada resposta portuguesa. Como elemento de comparação note-se que, tipicamente, as TRD de países europeus, em muitos casos com taxas de analfabetismo muito inferiores à portuguesa, foram em geral superiores a 1,3% ao ano.

Fatores explicativos da melhoria de indicadores sociais: elevação temporal entre indicadores meio e fim e políticas sociais.

As razões do sucesso relativo dos países analisados em ter

mos de melhoria de seus indicadores não são de fácil explicação mesmo para os especialistas nacionais respectivos. De fato, não há vidência acumulada, seja quanto à associação entre indicadores meio e fim - que está na raiz da explicação do comportamento dinâmico dos indicadores - seja no que diz respeito à relação mais complexa entre as evoluções de políticas e indicadores sociais.

Relação temporal entre indicadores meio e fim.

Embora, no quadro da segunda fase do projeto, o esforço pior de investigação quantitativa das relações entre indicadores sociais esteja concentrado em Flores (1987), tratou-se aqui de estigar de forma sistemática, para um grupo selecionado de países, as relações entre indicadores meio e fim ao longo do tempo base em análise econométrica.

A "amostra" de países utilizando o banco de dados do Banco Mundial - ver World Bank (1986a) incluiu o grupo razoavelmente homogêneo de países bem sucedidos em tempo de melhoria de seus indicadores sociais: Argentina, Chile, Colômbia, Coreia do Sul, Grécia, Filipinas, Iugoslávia, Portugal e Tailândia. Foram considerados dados relativos a 1965, 1973 e mais recente (geralmente 1982).

A análise concentrou-se na tentativa de explicar a evolução temporal da taxa de mortalidade infantil até 1 ano. As variáveis explicativas disponíveis mais adequadas são: matrículas primárias, matrículas secundárias, acesso a água potável (em áreas urbanas e total) e número de habitantes por médico. Em todos os casos foram considerados os desvios dos indicadores em relação aos valores ideais, de acordo com a correção de Sen.

As regressões univariadas produziram, de maneira geral, resultados insatisfatórios, especialmente quanto à relação entre mortalidade infantil e acesso a água potável. O coeficiente de correlação simples da regressão mortalidade infantil/acesso a água potável nas áreas urbanas, usando especificação do tipo

logo-log, é da ordem de 0,3, enquanto os coeficientes relativos à percentagem de matrículas em curso secundário e população por médico são da ordem de 0,6.

A inexistência de relação estreita entre mortalidade infantil e saneamento de fato já se podia ser detectada de forma intuitiva pela mera observação dos dados referentes à experiência portuguesa, a relação entre a disponibilidade de esgotos ligados à rede pública e mortalidade infantil pode ser mais estreita mas, infelizmente, não se dispõe de base estatística que possibilite investigação sistemática (ver Costa, Silva, Pereirinha e Matos (1985), P. 61).

Mesmo as regressões bivariadas, combinando as três variáveis mencionadas acima duas a duas, produzem resultados de interesse modesto: os coeficientes de correlação múltipla mantem-se entre 0,47, sendo as variáveis explicativas acesso a água e matrículas secundárias, e 0,58 quando as variáveis explicativas são população por médico e matrículas secundárias. Não há aumento de explicação com uso de especificação trivariada. 9/

O sucesso dos países mediterrâneos na melhoria de seus indicadores sociais deve ser qualificado pela observação de que em nenhum caso a melhoria foi contemporânea de altas taxas de crescimento demográfico (ver tabela 13). Em todos os períodos relevantes a taxa média manteve-se no em torno de 1,0%, significativamente abaixo dos 2,0% atualmente verificados no Brasil bem como dos 1,4-1,5 % previsíveis no final da década de 1990 (ver Paiva (1987)). Com taxas de natalidade mais baixas é menos oneroso concentrar recursos em programas específicos de assistência a nutrizas e crianças. Entretanto, a obtenção de bons resultados em países com crescimento demográfico maior como Colômbia, Tailândia, Filipinas, entre outros, atenua as implicações do argumento.

1.2-Políticas sociais

A melhor evidência disponível quanto à evolução de políticas sociais em países mediterrâneos refere-se à Espanha sendo

ainda assim, insatisfatória quanto ao seu impacto efetivo sobre a situação social.

No terreno educacional, após algum avanço no início da década de 30 com a reforma liberal de Plácido Domingo houve visível retrocesso no final da década e nos anos 40, quando se dotou um modelo educacional voltado para o treinamento das elites calcado nos princípios do Movimento Nacional: culto à pátria e ao caudilho ênfase nos valores religiosos, fim da codução. A partir do começo da década de 50, com base em diagnóstico que enfatiza a necessidade de elevação do padrão de qualificação de mão de obra, crescem espetacularmente as matrículas no curso secundário (bachillerato general): o número de alunos matriculados, que havia crescido 3,9 % ao ano entre 1910 e 1952, cresce 10,5% entre 1952 e 1970. 10/

Quanto às políticas de saúde e previdência social o panorama é mais obscuro: a ação do Estado foi institucionalmente confusa e ineficiente. Antes da vitória nacionalista em 1989 os avanços incluíam provisões para a ocorrência de acidentes de trabalho (lei de acidentes de trabalho de 1900), forte tradição de atividade de mútuas operários no terreno de acidentes de trabalho e seguro desemprego com a cooperação do poder público em certas circunstâncias, seguro obrigatório de maternidade (1929).

Logo após 1939 foram introduzidos a pensão à velhice com base em pagamentos proporcionais ao nível de renda e valor uniforme e o chamado regime obrigatório de cargas familiares - fixo da política familiar do Novo Estado - incluindo viúvas, trabalhadores rurais e urbanos, famílias numerosas, órfãos, incentivos à nupcialidade e natalidade e complementado pelo "plus" que tinha objetivo precípuo de desincentivar o emprego feminino. Em 1942 o sistema foi ampliado para incluir auxílios doença e maternidade. Essas reformas culminaram em 1948 no seguro doença obrigatório, realização máxima do Estado franquista em política social: sua implatação paulatina vai cobrir o pagamento de serviços sanitários e de 75% de salários básicos no caso de doença maternidade (FOESSA (1976) e (1983)).

Antes da década de 70 o Estado espanhol ainda tinha como objetivo essencial na área de saúde a defesa da comunidade contra doenças transmissíveis, o saneamento ambiental e a ação supletiva em caso de inadequação dos esforços descentralizados. Tal espírito, que se reflete na legislação inicial do Novo Estado, começa a ser alterado no início da década de 1960 com a definição uma rede hospitalar pública nacional e a cobertura de populações não protegidas pelo sistema previdenciário.

No terreno previdenciário as tentativas de unificação dos sistemas de seguros na década de 30 foram abortadas. Modesta co ordenação foi introduzida em 1948 e só em 1963 aprovou-se uma Reg. de Bases de Seguridad Social que estabeleceu regras de participação ativa do Estado no financiamento dos gastos da previdência mais ou menos contemporaneamente à criação do seguro nacional de desemprego como parte de um sistema unificado de seguro social.

Na Grécia também existe longa tradição de organizações privadas no terreno de seguros saúde e de acidentes de trabalho no caso de marítimos, mineiros, militares, funcionários e, depois de 1914, comerciantes, advogados e proprietários de ônibus. Em 1937 foi estabelecida a organização de seguro social incluindo todos os assalariados urbanos de Atenas e Salônica e, gradualmente, todo o país. Só em 1961 foi criada a organização agrícola de seguros que inclui em seu público alvo a população rural grega. Isto é cerca de 57% da população total. Depois de 1961 a tendência dominante foi a criação de entidades de previdência privada privilegiadas de caráter complementar. Desde 1937 foi estabelecida uma rede hospitalar nacional com financiamento público (ver World Health Organization (1983)). 11/

5. Contribuição dos paradigmas internacionais para a definição do paradigma Brasil 2000.

A experiência dos países mediterrâneos no campo social fornece subsídios que devem ser levados em consideração na fixação do paradigma Brasil 2000. Estes subsídios referem-se não apenas

aos níveis alcançados pelos indicadores sociais nesses países - ver tabelas 5 a 8 - mas, principalmente, às taxas de redução de deficiências (TRDs) obtidas nestes países. Seria provavelmente pouco realista supor que as TRDs implícitas na formulação do paradigma Brasil 2000 excedessem 7,0% ao ano no caso da mortalidade infantil, 3,5% ao ano no caso da esperança de vida ou 2,5% ao ano no caso de proporção de analfabetos.

A experiência de outros países que não os mediterrâneos também com bom desempenho na área social indica limites semelhantes. A definição do paradigma Brasil 2000 será objeto de trabalho específico que incorporará os elementos aqui discutidos.

TABELA 1

INDICADORES SOCIAIS BÁSICOS PARA GRUPOS HOMOGÊNEOS DE PAÍSES (1984)

	População* (milhões)	PNB per capita (US\$)	Esperança de vida ao nascer (anos)	Taxa de Mortali- dade Infantil (me- nores de 1 ano) %	Tx.Mortalida- de infantil (1-4 anos) %	Consumo diário de calorias per capita 16 como porcentagem das necessidades	Taxa de alfa- betização en- tre adultos %	Nº de habi- tantes por médico	Nº habitantes por profissional de efermagem
Economias de Renda Baixa	<u>2.364</u>	<u>260</u>	<u>60</u>	<u>72</u>	<u>9</u>	<u>102</u>	<u>58</u>	<u>5.375</u>	<u>3.920</u>
China e Índia	1.778	290	63	59	6	105	61	2.096	2.912
África Sub-Saariana	586	210	48	129	26	90	50	42.670	3.022
Outros	258	190	52	114	18	102	-	17.234	7.546
Economias de Renda Média	<u>1.118</u>	<u>1.250</u>	<u>61</u>	<u>72</u>	<u>8</u>	<u>110</u>	<u>60</u>	<u>4.764</u>	<u>1.474</u>
Renda Média-Alta	688	1.950	58	83	11	106	59	8.235	1.783
Renda Média-Baixa	497	740	65	56	5	116	76	1.374	975
Exportadores de Petróleo com Renda Alta	<u>19</u>	<u>11.250</u>	<u>62</u>	<u>65</u>	<u>6</u>	<u>...</u>	<u>32</u>	<u>1.408</u>	<u>573</u>
Economias Capitalistas Industriais	<u>733</u>	<u>11.430</u>	<u>76</u>	<u>9</u>	<u>-</u>	<u>130</u>	<u>99</u>	<u>554</u>	<u>177</u>
Economias Socialistas da Europa Oriental	<u>389</u>	<u>...</u>	<u>68</u>	<u>19</u>	<u>-</u>	<u>132</u>	<u>99</u>	<u>329</u>	<u>199</u>

Fonte: World Bank (1983) e (1986b)

* Dados de meio de ano.

** Dados referentes a 1981

INDICADORES SOCIAIS BÁSICOS PARA

	População** (milhões)	PIB per capita (US\$)	Esperança de vida ao nascer (anos)	Taxa de mortalidade infantil (menores de 1 ano) %
Indonésia	158,9	540	55	97
Filipinas	53,4	660	63	49
Marrocos	21,4	670	59	91
Egito	45,9	720	60	94
Nigéria	96,5	730	50	110
Tailândia	50,0	860	64	44
Peru	18,2	1.000	59	95
Turquia	48,4	1.160	64	86
Colômbia	28,4	1.390	65	48
Síria	10,1	1.620	63	55
Chile	11,8	1.700	70	22
Brasil	132,6	1.720	64	68
Portugal	10,2	1.970	74	19
Malásia	15,3	1.980	69	28
México	76,8	2.040	66	51
Rep. da Coreia	40,1	2.110	68	28
Iugoslávia	23,0	2.120	69	26
Argentina	30,1	2.230	70	34
África do Sul	31,6	2.340	54	79
Argélia	21,2	2.410	60	82
Venezuela	16,8	3.410	69	38
Grécia	9,9	3.770	75	16
Irã	43,8	...	61	112
Iraque	15,1	...	60	74

Fonte: World Bank (1983) e (1986b)

* Países com população superior a 10 milhões, exceto Grécia.

** Dados de meio de ano.

*** Dados referentes a 1960.

**** Dados referentes a 1961.

ALGUNS PAÍSES DE RENDA MÉDIA (1984)*

Taxa de mortalidade infantil (1-4 anos) %	Consumo diário de calorias per capita, como porcentagem das necessidades	Taxa de alfabetização entre adultos %	Número de Habitantes por médico	Número de**** Habitantes por profissional de enfermagem
12	110	62	11.320	...
4	104	75	2.150	2.590
10	105	28	17.230	900
11	126	28	800	790
21	86	34	10.540	5.780
3	105	86	6.770	5.020
11	85	80	1.390	1.240
9	123	60	1.500	1.240
3	110	62	...	...
4	127	58	2.160	1.370
1	105	...	950	...
6	106	76	1.200	1.140
1	124	78	450	...
2	111	60	3.920	1.390
3	126	83	1.140	...
2	118	93	1.440	350
2	141	85	670	300
1	119	93	...	...
7	118	...	...	...
8	115	35	...	...
2	99	82	930	...
1	144	...	390	...
17	118	50	2.630	1.160
7	118	...	1.790	2.250

TABELA 3
IMPACTO DE POLÍTICAS SOCIAIS EM PAÍSES DE RENDA MÉDIA, 1965-84*
TAXAS DE REDUÇÃO DE DEFICIÊNCIAS

(8)

	Esperança de Vida ao Nascer		Taxa de Mortalidade Infantil (Menores de 1 ano)	Taxa de Mortalidade Infantil (1-4 anos)	Taxa de Analfabetismo entre maiores de 15 anos**
	Masculina	Feminina			
Indonésia	27	31	32	40	38
Filipinas	27	35	38	64	11
Marrocos	28	34	41	69	16
Egito	33	27	48	48	24
Nigéria	20	22	41	36	22
Tailândia	33	36	58	73	56
Peru	29	32	30	54	49
Turquia	32	44	48	74	35
Colômbia	37	38	57	63	49
Síria	38	42	58	79	38
Chile	38	61	88	93	...
Brasil	28	38	38	57	38
Portugal	53	75	85	83	41
Malásia	42	57	62	60	15
México	27	50	45	67	51
Rep. Coreia	40	64	67	67	76
Iugoslávia	12	42	71	71	35
Argentina	24	45	51	75	22
África do Sul	20	25	78	68	...
Argélia	32	31	50	76	28
Venezuela	30	56	51	75	51
Grecia	27	75	66	50	...
Irã	32	32	27	49	40
Iraque	27	33		67	...

Fonte: Elaborado a partir de World Bank (1986b)

* Os países são os mesmos que constam na Tabela 2.

** Dados referentes ao período 1960-1980.

TABELA 4

PARADIGMAS INTERNACIONAIS (1984)

	Brasileiro	"Ideal"	Argentino	Espanhol	Grego	Iugoslavo	Português
Esperança de Vida ao Nascer (anos):							
. Total	64	76	70	77	75	69	74
. Masculina	62	73	67	74	72	66	71
. Feminina	67	79	74	79	78	73	77
Taxa de Mortalidade Infantil (menores de 1 ano) ‰	68	9	34	10	16	28	19
Taxa de Mortalidade Infantil (1-4 anos) ‰	6	-	1	-	1	2	1
Consumo Diário de Calorias Per Capita, Como Porcentagem das Necessidades (1983)	106	130	119	132	144	141	124
Taxa de alfabetização entre adultos (1980)	76	99	93	...	...	...	...

Fonte: World Bank (1983) e (1986b)

TABELA 5

TAXAS DE MORTALIDADE INFANTIL, 1900-1985

(%o, Crianças de Menos de Um Ano)

Nascidas Vivas

	1900	1910	1920	1930	1940	1950	1960	1970	1980	1985
Espanha	186*	149	165	117	113,7	69,4	43,7	27,9	11,1	11,8
Grécia	...	...	86**	99,3	100,7	41,9	40,8	30,8	17,9	14,4
Iugoslávia	...	...	...	152,7	123,3***	116,5 ⁺	87,7	55,5	...	28 ⁺⁺
Portugal	...	...	145	143,6	126,1	94,1	77,5	58,0	24,3	19 ⁺⁺
Inglaterra e Gales	154	105	80	60	57,4	30,1	21,8	18,1	11,9	10 ⁺⁺

*1901 **1921/25 ***1939 ⁺1949 ⁺⁺1984Fontes: World Bank (1986a), (1986b) e EPD Data Bank; League of Nations, Yearbook, vários anos; Nações Unidas, Demographic Yearbook, vários anos; United Kingdom (1987).

TABELA 6

ESPERANÇA DE VIDA AO NASCER, HOMENS (anos), 1900-1984

	1900	1910	1920	1930	1940	1950	1960	1970	1980	1984
Espanha	33,9	40,9	40,3	48,4	47,1	58,7	67,3	69,7	71,7	74
Grécia	...	...	42,9	44,9*	52,9	66,4*	67,1	70,1	72,4	72,1
Iugoslávia	...	...	...	50,1***	...	56,9 ⁺	62,2 ⁺⁺	65,3 ⁺⁺⁺	...	66
Portugal	...	...	...	...	48,6	55,5	60,7	63,7 [°]	...	71
Inglaterra e Gales	48,0	...	...	58,4	...	66,2	67,9	68,8	69,4	71,4

*1926/30 **1955/59 ***1931/33 ⁺1952/54 ⁺⁺1960/61 ⁺⁺⁺1970/71 1939/42 1949/52 1959/62

[°]1971 [°]1983

Fontes: Ver tabela 5.

TABELA 7

PROPORÇÃO DE ANALFABETOS, POPULAÇÃO DE 15 ANOS E MAIS, 1900-1982 (%)

	1900	1910	1920	1930	1940	1950	1960	1970	1980	1982
Espanha	13,3	9,8		7,4**
Grécia	40,7	...	...	...	19,6***	15,6	...	...
Iugoslávia*	25,4 ⁺⁺	9,5***
Portugal	56,0	...	...	...	...	...	...	22,0
Espanha*	45,3	40,0	34,8	25,9	18,7	14,2	11,2	8,9	...	...

* População de 10 anos e mais. **1981 ***1961 +1971 ++1948.

Fontes: Ver tabela 5; FOESSA (1976) e Neves (1985).

TABELA 8

POPULAÇÃO POR MÉDICO, PESSOAL DE ENFERMAGEM E LEITO HOSPITALAR
(1.000 Habitantes), 1960-1982

	1960			1965			1973			1982		
	P/M	P/E	P/L	P/M	P/E	P/L	P/M	P/E	P/L	P/M	P/E	P/L
Espanha	0,9	...	0,3	0,8	1,2	0,3	0,7	1,2	0,2	0,4	0,3	0,2
grécia	0,8	...	0,2	0,7	0,6	0,2	0,5	0,5	0,2	0,4*	0,4*	0,2
Iugoslávia	...	...	...	1,2	0,8	0,2	0,7	0,3	0,2	0,7	0,3	...
Portugal	....	...	...	1,2	1,2	0,2	1,0	0,5	0,2	0,4	...	...
Brasil	2,7	...	0,3	2,5	1,5	0,4	1,8	1,1	0,3	1,2**	...	0,3*

*1991 **1980

Fonte: World Bank (1986A) e World Bank EPD Data Bank.

TABELA 9

PROPORÇÃO DE DOMICÍLIOS COM ACESSO A ÁGUA POTÁVEL
E ENCANADA (%), (1960-80)

	1960		1970		1976		1980	
	A	E	A	E	A	E	A	E
Espanha	...	45,0	...	77,6	...	...	...	...
Grécia	28,7*	28,7*	65,0**	65,0**	...	...	...	...
Iugoslávia	58,0***	...	...	...	...	...
Portugal	34,5***	...	...	...	...	...
Brasil	55,0	33,0	77,1	49,8	71,0	...

*1961 **1971 ***1972 †1973.

Fonte: World Bank (1986A) e World Bank EPD Data Bank.

TABELA 10

TAXAS ANUAIS DE REDUÇÃO DE DEFICIÊNCIAS RELATIVAS À
MORTALIDADE INFANTIL, 1900-1985*

	1900-10.	1910-20	1920-30	1930-40	1940-50	1950-60	1960-70	1970-80	1980-85
Espanha	2,1**	-1,2	2,7	0,3	3,6	3,7	3,9	6,8	-1,9
Grécia	...	...	-3,7***	-0,2	5,1	3,5	3,8	4,9	7,6
Iugoslávia	...	...	...	1,9 ⁺	0,5 ⁺⁺	2,3 ⁺⁺⁺	2,5	3,4	
Portugal	...	...	0,1	1,2	2,5	1,8	2,6	5,5	8,2
Inglaterra e Gales	3,6	2,4	2,5	0,5	4,7	3,5	2,8	5,8	18,9

* Elaboração dos dados da tabela 5. Mortalidade Infantil "ideal" de 10% nascidos vivos.

** 1901-10 ***1921/25-30 ⁺1930-39 ⁺⁺1939-49 ⁺⁺⁺1949-60 1970-84 1980-84

TABELA 11

TAXAS ANUAIS DE REDUÇÃO DE DEFICIÊNCIAS RELATIVAS
 À ESPERANÇA DE VIDA MACULINA, 1900-1984*

	1900-10	1910-20	1920-30	1930-40	1940-50	1950-60	1960-70	1970-80	1980-84
Espanha	1,4	-0,2	1,9	-0,4	3,1	3,5	1,7	1,8	6,3
Grécia	...	...	0,7**	1,7***	2,4 ⁺	1,0 ⁺⁺	2,1	2,1	-1,0
Iugoslávia	...	...	...	1,0 ⁺⁺⁺	...	2,8	1,6	0,3	...
Portugal	...	...	...	...	2,1 [°]	1,9 ^{°°}	1,4 ^{°°°}	2,8 ⁺	...
Inglaterra e Gales	2,8	...	...	1,6	...	1,2	0,7	0,9	1,1

* Elaboração de dados da tabela 6. Esperança de vida "ideal": 80 anos.

** 1920-28 ***1928-40 ⁺1940-57 ⁺⁺1957-60 ⁺⁺⁺1932-53 1953-1960-61 1960/61-1970/71
 1970/71-1984 [°]1939/42-1949/52 ^{°°}1949/52-1959/62 ^{°°°}1959/62-1971 ⁺1971-84 ⁺⁺1900-1930
⁺⁺⁺1930-1950 1980-83.

TABELA 12
TAXAS ANUAIS DE REDUÇÃO DE DEFICIÊNCIAS RELATIVAS
A PROPORÇÃO DE ANALFABETOS, 15 ANOS E MAIS, 1900-1982*

	1900-10	1910-20	1920-30	1930-40	1940-50	1950-60	1960-70	1970-80
Espanha	2,4	2,2
Grécia	1,0^{***}	...	...	...	1,9 ⁺	...
Iugoslávia**	1,6 ⁺⁺
Portugal	0,8 ⁺⁺⁺
Espanha**	1,1	1,2	2,3	2,5	2	1,9	1,9	...

* Elaboração dos dados da tabela 7. Taxa "ideal" de analfabetismo: 0%

** População de 10 anos de mais.

*** 1920-61 + 1961-71 ++ 1950-81 +++ 1920-82

TABELA 13

TAXAS MÉDIAS ANUAIS DE CRESCIMENTO DA POPULAÇÃO, 1900-1980

	1900-10	1910-20	1920-30	1930-40	1940-50	1950-60	1960-70	1970-80
Espanha	0,70	0,67	1,01	0,94	0,78	0,84	1,04	1,02
Grécia	0,98*	5,09**	2,69***	1,42 ⁺	0,35 ⁺⁺	0,95 ⁺⁺⁺	0,55	0,92
Iugoslávia	-	...	1,52	1,16		0,91	1,02 ⁺	0,89 ⁺⁺
Portugal	0,86 ⁺⁺⁺	0,24	1,15	1,24	0,89	0,48	-0,21	1,29

*1896-1907 **1907-20, significativa mudança de fronteiras ***1920-28 ⁺1928-40 ⁺⁺1940-51
⁺⁺⁺1951-61 1921-1931 1931-48 1948-61 ⁺1961-71 ⁺⁺1971-81 ⁺⁺⁺1910-11 1911-20.

Fonte: B.R. Mitchell, European Historical Statistics 1750-1970.

3. PARADIGMA BRASIL 2000

- Redução de Disparidades Regionais, Comparações Internacionais e Metas Intermediárias -

Neste capítulo trata-se da definição dos indicadores sociais que configurarão o paradigma Brasil 2000. A definição de um paradigma social para o Brasil no ano 2000, simplesmente com base na evolução dos indicadores sociais em outros países, ou na conformação da experiência brasileira à norma internacional, no que diz respeito à relação entre desenvolvimento econômico e indicadores sociais,² envolveria certamente grande dose de arbitrariedade. As características dos indicadores sociais por região sugerem, entretanto, critério adicional apoiado na redução das significativas disparidades inter-regionais.

No primeiro tópico é apresentada a evidência quanto à disparidade regional dos indicadores sociais brasileiros, tanto no que diz respeito aos seus níveis quanto em relação ao avanço ocorrido em relação ao passado. No segundo tópico trata-se da construção de indicadores iniciais com base na evidência disponível quanto aos resultados concretos da política social, bem como de metas para o ano 2000 com base em critérios de redução de dispersão regional. No tópico 3 este paradigma é avaliado com base na experiência histórica brasileira, na consideração crítica das metas setoriais definidas nos trabalhos setoriais elaborados para este projeto e na experiência histórica de outros países.

1. Heterogeneidade Regional dos Indicadores Sociais Brasileiros

O exame dos indicadores sociais brasileiros desagregados regionalmente revela um retrato cruel da desigualdade da qualidade média de vida dos brasileiros que habitam distintas regiões. Ao concentrar-se a atenção nas disparidades regionais, não se pretende deixar de reconhecer como relevantes as disparidades dos indicadores regionais de grupos homogêneos intraregionais. A dispersão dos indicadores básicos de saúde por nível de renda, entretanto, é me-

nor do que poderia supor-se a priori (ver tabela 1). A introdução destes elementos intraregional na análise, de qualquer forma, deve ser reservada ao detalhamento operacional das políticas sociais do governo.

Enquanto a esperança de vida ao nascer, para o Brasil, era de cerca de 60 anos, para o Nordeste era de menos de 52 anos, muito inferior à referente aos países de baixa renda, tal como definidos pelo Banco Mundial. Os níveis referentes às regiões Sul e Sudeste, por outro lado, estão entre as médias referentes aos países de renda média superior e às economias industriais de mercado, quase chegando a alcançar os níveis dos países da Europa Ocidental (ver tabela 2) .

T A B E L A 1

Brasil, Indicadores Sociais Por Classes de Renda, 1980		
Classes de Renda Mensal Familiar Per Capita	Esperança de Vida ao Nascer (anos)	Probabilidade de Morte Antes de Completar 1 ano (0/00)
Até 1/4 de salário mínimo	57,3	98,7
Mais de 1/4 a 1/2 s.m.	58,5	94,1
Mais de 1/2 s.m. a 1 s.m.	60,1	88,0
Mais de 1 s.m.	61,8	81,5
Todos os níveis de renda	60,1	87,9

Fonte: FIBGE, Indicadores Sociais. Tabelas Seleccionadas. Volume 2. 1984, Rio de Janeiro 1985.

Da mesma forma, a mortalidade infantil (nascidos vivos, menos de 1 ano) em 1980 no Nordeste era o dobro da relativa à região Sul. Os indicadores vitais nordestinos são semelhantes ao de Ruanda, piores do que os do Pasquitão, muito piores do que os da Índia.

Estas disparidades entre indicadores sociais médios regionais são explicadas por situações significativamente diferenciadas

quanto aos indicadores sociais meio, tais como padrões de nutrição, de assistência médico-sanitária e de saneamento básico. Informações, mesmo que incompletas, sobre padrões nutricionais da população brasileira, datam de início da década de 1970. Não há, entretanto, indícios de que a situação de desequilíbrio então prevalente tenha sido de alguma forma revertida. A menos dos casos de suficiência calórica e insuficiência proteica, a situação nutricional no Nordeste é significativamente mais grave do que no Sudeste (ver tabela 4). O mesmo se aplica à disponibilidade de leitos de assistência médico-sanitária (ver tabela 5).

T A B E L A 2

Brasil e Grandes Regiões, Esperança de Vida ao Nascer, 1950 - 1980 (anos)						
	Brasil	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste
1940	42,7	40,4	38,2	44,0	50,1	48,3
1950	45,9	44,3	38,7	48,8	53,2	51,0
1960	52,4	52,6	43,5	57,0	60,3	56,4
1970	52,7	54,1	44,4	56,9	60,0	56,0
1980	60,1	64,1	51,5	63,6	67,0	64,7

Fonte: FIBGE, Anuário Estatístico do Brasil 1986, P. 93.

T A B E L A 3

Brasil e Grandes Regiões, Mortalidade Infantil, Crianças Antes de Completar 1 Ano, Nascidas Vivas, 1950 - 1980 - (0/00)						
	Brasil	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste
1940	158,3	168,4	178,7	152,8	127,4	134,8
1950	144,7	151,7	176,3	132,6	114,3	123,6
1960	118,1	117,1	154,9	100,0	86,9	102,2
1970	116,9	111,4	151,2	100,2	87,2	103,9
1980	87,9	72,3	121,4	74,5	61,8	70,3

Fonte: FIBGE, Anuário Estatístico do Brasil 1986, PP. 94 e 96.

No que diz respeito tanto a abastecimento d'água quanto a

instalações sanitárias, embora as condições médias brasileiras venham melhorando de forma relativamente rápida (ver nas tabelas 5 a 9 os indicadores referentes a ligações às redes e fossas sépticas), as disparidades entre a região Nordeste e as demais regiões de fato se agravaram, especialmente no caso de instalações sanitárias. Os domicílios nordestinos apresentam proporções significativamente abaixo da média nacional: em 1985 apenas 44,4% dos domicílios estavam ligados à rede d'água comparados à média nacional de 68%; 16,1% dos domicílios estavam ligados à rede de esgotos ou dispunham de fossa séptica, menos da metade da média nacional de 37,9%. Os dados referentes a alfabetização (ver Tabela 10) repetem este quadro de disparidade, os índices para a região Nordeste sendo os únicos a destoar da surpreendente homogeneidade dos índices relativos às demais regiões.

Estas comparações regionais explicitam a limitação do uso de metas médias para os indicadores sociais brasileiros e indicam a necessidade de detalhar metas sociais específicas para populações alvo homogêneas quando da operacionalização de esforços globais de planejamento social.

T A B E L A 4

Brasil, Famílias Residentes em Domicílios Particulares, por Adequação Calórico-Proteica da Dieta, Algumas Regiões e Áreas Metropolitanas, 1974-1975 (%)				
	Suficiência calórico-proteica	Suficiência calórica e insuficiência proteica.	Insuficiência calórica e insuficiência proteica	Insuficiência calórico-proteica
Nordeste	67,7	1,4	18,7	12,2
Rio de Janeiro	79,0	2,3	11,2	7,5
São Paulo	73,7	2,2	15,8	8,3

Fonte: F. Viacava et al, A Desnutrição no Brasil, Vozes, Rio de Janeiro, 1983.

TABELA 5

Brasil e Grandes Regiões, Leitos para Internação nos Estabelecimentos de Assistência Médico-Sanitária (por 1000 habitantes), 1960-1984						
	Brasil	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste
1960	3,0					
1970	3,8					
1980	4,3					
1982	4,2	4,6	2,6	5,3	5,1	4,4
1984	4,4	2,9	2,8	5,5	5,0	4,8

Fontes: FIBGE, Indicadores Sociais. Tabelas Seleccionadas. Volume 2. 1984, Rio de Janeiro, 1985.

TABELA 6

Brasil e Grandes Regiões, Domicílios Particulares Permanentes, Características, 1960 (%)						
	Brasil	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste
Abastecimento d'água	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Rede geral	21,1	8,5	5,3	36,0	14,4	6,5
Poço ou nascente	33,1	24,2	14,0	35,9	58,7	48,6
Não tem	45,8	67,3	80,7	28,1	26,9	44,9
Instalação sanitária	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Rede geral	13,1	3,1	2,3	23,7	7,8	2,8
Fossa séptica	10,7	6,1	3,8	15,9	10,9	5,8
Fossa rudimentar	20,3	34,5	12,1	20,5	31,5	22,0
Outra	5,8	10,1	4,1	5,3	10,0	4,7
Não tem	50,1	46,2	77,7	34,6	39,8	64,7

Fonte: FIBGE, Censo Demográfico Brasil 1960.

TABELA 7

Brasil e Grandes Regiões, Domicílios Particulares Permanentes, Características, 1970 (%)						
	Brasil	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste
Abastecimento d'água	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Rede Geral	32,8	19,2	12,4	51,6	25,3	19,9
Poço ou nascente	24,6	17,5	8,3	27,0	44,2	33,6
Não tem	42,6	63,3	79,3	21,4	30,5	46,5
Instalação sanitária	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Rede Geral	13,2	1,5	2,3	24,0	7,3	7,4
Fossa séptica	13,4	7,2	5,6	19,9	12,8	7,6
Fossa rudimentar	29,7	45,4	18,5	28,7	47,1	33,6
Outra	4,3	8,1	2,7	5,3	4,2	1,9
Não tem	39,4	37,8	70,9	22,1	28,6	49,5

Fonte: FIBGE, Censo Demográfico Brasil 1970.

TABELA 8

Brasil e Grandes Regiões, Domicílios Particulares Permanentes, Características, 1980 (%)						
	Brasil	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste
Abastecimento d'água	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Rede geral	54,9	39,2	31,6	72,6	52,0	41,7
Poço ou nascente	29,8	39,9	26,8	22,4	44,6	51,9
Outra forma e não tem*	15,3	21,0	41,6	5,0	3,4	6,4
Instalação sanitária	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Uso excl. domicílio	68,2	67,5	42,5	79,8	79,5	60,9
Rede geral	25,8	4,6	5,3	46,4	11,4	12,6
Fossa séptica	13,8	13,8	11,7	11,5	26,4	6,3
Fossa rudimentar	24,9	39,4	22,6	17,8	38,8	40,1
Outro	3,7	9,7	2,9	4,1	2,9	1,9
Comum	8,2	9,5	4,1	9,9	8,5	11,8
Rede geral	1,9	0,4	0,3	3,6	0,6	1,7
Fossa séptica	1,6	1,6	1,0	2,0	2,0	1,2
Fossa rudimentar	4,0	6,5	2,5	3,6	5,5	8,4
Outro	0,6	1,0	0,3	0,7	0,4	0,5
Não tem*	23,6	23,1	53,4	10,3	12,1	26,3

* Inclusive sem declaração.

Fonte: FIBGE, Censo Demográfico Brasil 1980.

TABELA 9

Brasil e Grandes Regiões, Domicílios Particulares Permanentes, Características, 1985 (%)						
	Brasil	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste
Abastecimento d'água	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Rede geral	68,0	80,7	44,4	83,3	63,6	57,4
Poço ou nascente	22,3	13,3	24,9	14,3	35,5	40,1
Outra forma e não tem*	9,7	6,0	30,7	2,4	0,9	2,5
Instalação sanitária	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Uso excl.domicílio	77,8	83,7	52,4	88,7	86,2	78,2
Rede geral	29,7	7,2	5,1	52,6	11,1	18,1
Fossa séptica	16,4	28,0	10,7	13,4	37,8	4,1
Fossa rudimentar	28,2	46,6	34,6	17,2	35,8	55,6
Outro	3,5	1,9	2,0	5,6	1,4	0,5
Comum	5,0	13,9	2,4	5,3	6,2	7,4
Rede geral	1,2	0,1	0,1	2,2	0,2	1,1
Fossa séptica	0,6	1,4	0,2	0,6	1,2	0,5
Fossa rudimentar	3,0	11,8	2,1	2,1	4,7	5,7
Outro	0,3	0,6	-	0,4	-	0,1
Não tem*	17,2	2,4	45,1	6,0	7,6	14,4

* Inclusive sem declaração.

Fonte: FIBGE, PNAD 1984 e PNAD 1985, Brasil e Grandes Regiões.

TABELA 10

Brasil e Grandes Regiões, Taxa de Alfabetização, 1960-1985 (%)						
	Brasil	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste
5 anos e mais:						
1960	53,2	48,1	34,2	61,0	64,5	49,1
1970	60,3	54,3	39,2	71,6	70,1	57,0
1980	68,7	...	...	...	...	...
1985	73,4*	78,9*	53,1	82,4	82,7	75,5
15 anos e mais:						
1960	60,5	...	...	...	...	...
1970	66,9	...	...	...	...	...
1980	74,6	...	...	...	...	...
1985	79,3*	87,3*	60,3	86,9	86,6	80,9

* Exclusive população rural da região Norte.

Fonte: FIBGE, Censo Demográfico Brasil 1960 e 1970 e Anuário Estatístico do Brasil 1986.

A Tabela 11 sintetiza o quadro de indicadores sociais regionais mais recentes apresentados nas tabelas anteriores. Para as finalidades deste trabalho, todavia, é necessário dispor de estimativas de indicadores mais recentes. Sendo assim trata-se no próximo capítulo de estimar os indicadores relevantes para 1987.

T A B E L A 11

Brasil e Grandes Regiões, Indicadores Sociais, 1985						
	Brasil	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste
Esperança de vida (anos) *	60,1	64,1	51,5	63,6	67,0	64,7
Mortalidade infantil, menos de 1 ano, nasc. vivos (0/00) *	87,9	72,2	121,4	74,5	61,8	70,3
Ligações d'água na rede (%)	68,0**	80,7*	44,4	83,3	63,6	57,4
Ligações de esgoto na rede e fossa séptica (%)	47,9**	36,7**	16,1	68,8	50,3	23,8
Taxa de alfabetização, 15 anos e mais (%)	79,3**	87,3**	60,3	86,9	86,6	80,9

* 1980.

** Exclusive população rural da região Norte.

2. Indicadores Sociais no Ano 2000: Cenários de Inércia e Paradigmas de Redução das Disparidades Regionais

Para estimar os indicadores sociais em 1987 é necessário analisar os ritmos desiguais de melhoria alcançados no passado recente. Este esforço de análise está intimamente associado à avaliação objetiva dos resultados da política social brasileira. Sen (1980) propôs metodologia que torna possível a comparação de resul

tados de políticas sociais tanto em "cross section" quanto em série de tempo, levando em conta os limites naturais à melhoria de indicadores. São definidos níveis ideais para indicadores sociais, calculados as deficiências dos indicadores sociais correntes em relação aos níveis ideais e a taxa de redução de deficiência em determinado intervalo de tempo.

Com base nos níveis de indicadores apresentados nas tabelas 2, 3 e 6 a 10 é possível calcular as taxas de redução de deficiência por década e por região para esperança de vida, mortalidade infantil, ligações de domicílio à rede d'água e de esgoto, instalação de fossas sépticas e taxa de alfabetização.

No caso de todos os indicadores, a política social brasileira em todos os períodos pós-1940 redundou em agravamento das disparidades regionais em prejuízo da região Nordeste. Além disto é marcada a diferenciação do ritmo de melhoria dos indicadores sociais em distintas décadas: as décadas de 40 e 60 foram particularmente desastrosas, enquanto nos anos 50, 70 e 80 o progresso foi mais rápido. Apenas no caso da taxa de alfabetização o progresso a partir de 1960 foi contínuo*.

T A B E L A 12

Brasil e Grandes Regiões, Esperança de Vida (anos), Taxas Anuais de Redução de Deficiência, 1940-50 a 1980-87 (%)						
	Brasil	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste
1940-50	0,9	1,0	0,1	1,4	1,1	0,9
1950-60	2,1	2,6	1,2	3,0	3,0	2,0
1960-70	0,1	0,6	0,2	-	-	- 0,2
1970-80	3,1	4,8	2,2	3,4	4,1	4,4
1980-87	2,2	...	...	...	...	...

*- Note-se que a disparidade entre o ritmo de avanço nos anos 60, 70 e 80 qualificam em certa medida as afirmações baseadas no cálculo de redução de deficiências para o período como um todo. Os resultados da política social foram ruins entre meados da década de 60 e meados da década de 1980 basicamente porque a década de 60 foi desastrosa. Ver Abreu (1987), Seção 1.

T A B E L A 13

Brasil e Grandes Regiões, Mortalidade Infantil (0/00), Nascidos Vivos, Menos de 1 Ano, Taxas anuais de Redução de Deficiência, 1940-50 a 1980-84(%)						
	Brasil	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste
1940-50	1,0	1,1	0,1	1,5	1,2	0,9
1950-60	2,2	2,8	1,4	3,0	3,0	2,1
1960-70	0,1	0,6	0,3	-	-	0,2
1970-80	3,1	4,8	2,3	3,3	3,9	4,3
1980-84	2,1	...	...	...	...	...

*-Note-se que a disparidade entre o ritmo de avanço nos anos 60, 70 e 80 qualificam em certa medida as afirmações baseadas no cálculo de redução de eficiências para o período como um todo. Os resultados da política social foram ruins entre meados da década de 60 e meados da década de 1980 basicamente porque a década de 60 foi desastrosa. Ver Abreu (1987), Seção 1.

T A B E L A 14

Brasil e Grandes Regiões, Ligações d'água na Rede Geral (% de domicílios), Taxas Anuais de Redução de Deficiência, 1960-1985 (%)						
	Brasil	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste
1960-70	1,6	1,2	0,8	2,8	2,7	3,9
1970-80	3,9	2,8	2,4	5,5	8,5	6,2
1980-85	6,6*	...	4,1	9,4	5,4	6,1

* Exclusive Norte rural.

TABELA 15

Brasil e Grandes Regiões, Ligações de Esgoto na Rede Geral e Fossa Séptica (% de domicílios), Taxas Anuais de Redução de Deficiência, 1960-1985 (%)						
	Brasil	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste
1960-70	0,4	-	0,2	0,7	0,2	0,7
1970-80	2,5	1,4	1,2	4,2	2,9	0,8
1980-85	1,7*	4,5	- 0,5	3,1	3,5	0,5

* Exclusive Norte rural.

TABELA 16

Brasil e Grandes Regiões, Taxas de Alfabetização, População de 5 Anos e Mais (%), Taxas Anuais de Redução de Deficiência, 1960-1985 (%)						
	Brasil	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste
1960-70	1,6	1,3	0,8	3,1	1,7	1,7
1970-80	2,3	...	...	...	...	...
1980-85	3,2*	5,0*	1,7	3,1	3,6	3,7

Brasil, Taxas de Alfabetização (%), Taxas Anuais de Redução de Deficiência, 1960-1985 (%)		
	População de 5 anos e mais	População de 15 anos e mais
1960-70	1,6	1,8
1970-80	2,3	2,6
1980-85	3,2	4,0

* Exclusive Norte rural.

Com base nas taxas de redução de deficiência correspondentes ao passado recente é possível estimar os indicadores correspondentes a 1987 que são apresentados na Tabela 17. Para esperança de vida e mortalidade infantil em 1987 foram adotados os níveis de 63 anos e 68 óbitos antes de 1 ano por mil nascidos vivos. Foi suposto ainda que as taxas anuais de redução de deficiência relativa a ligações na rede d'água bem como as ligações na rede de esgotos e instalação de fossas sépticas tenham evoluído entre 1985 e 1987 ao mesmo ritmo do período 1980-1985. A taxa anual de redução de deficiência adotada para estimar a taxa de alfabetização em 1987 foi a mesma observada em 1970-1985.

T A B E L A 17

Brasil e Grandes Regiões, Indicadores Sociais Estimados, 1987						
	Brasil	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	C.Oeste
Esperança de vida (anos)*	63	67,5	54,5	65,3	69,4	67,7
Mortalidade infantil, menos de 1 ano nasc.vivos (0/00)*	65	49,4	100	57,1	45,6	50,0
Ligações d'água na rede (%)	70,9**	...**	47,6	85,5	64,8	59,3
Ligações de esgoto na rede e fossa séptica (%)	49,1**	...**	16,1	70,2	52,7	24,1
Taxa de alfabetização, 15 anos e mais (%)	80,9**	...**	61,9	87,9	87,8	82,6

* Para uma descrição dos indicadores ver tabela 10.

** Exclusive população rural da região Norte.

Também é possível, com base nas taxas de redução de deficiência do passado recente, estimar os indicadores sociais no ano 2000, configurando o que poder-se-ia chamar de cenário de inércia, isto é, que Brasil social seria provável se a ação do governo fosse tão intensa e eficaz quanto, grosso modo, no período 1970-87. As taxas de redução de deficiência foram as mais atualizadas disponíveis: médias 1970-1980 para esperança de vida e mortalidade infantil, médias 1980-1985 para ligações d'água, de esgoto e instalação de fossas sépticas bem como taxa de alfabetização.

T A B E L A 18

Brasil e Grandes Regiões, Indicadores Sociais Estimados com Base em Cenário de Inércia para o ano 2000						
	Brasil	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	C.Oeste
Esperança de vida (anos) *	67,3	72,0	59,3	69,3	72,8	71,8
Mortalidade infantil, menos de 1 ano nasc.vivos (0/00)*	43,7	26,9	70,6	33,9	27,8	28,7
Ligações d'água na rede (%)	88,0	...	69,6	96,0	82,9	82,0
Ligações de esgoto na rede e fossa séptica (%)	59,3	...	10,5	80,2	70,2	67,5
Taxa de alfabetização, 15 anos e mais (%)	88,8	...	71,1	92,8	93,3	90,6

* Para uma descrição dos indicadores ver tabela 10.

A flagrante disparidade dos indicadores sociais regionais no Brasil bem como seu agravamento face às assimetrias geradas pela implementação da política social do governo sugere, naturalmente, como critério de definição das metas de longo prazo, no terreno social, a ênfase na redução de tais disparidades.

Supõe-se aceitável politicamente que, para as regiões com melhores indicadores sociais as taxas de redução de deficiência fossem equivalentes às verificadas no passado recente e que os indicadores sociais no ano 2000 referentes às regiões com piores indicadores estimados em 1987 - Nordeste ou Norte - sejam pelo menos iguais aos da melhor região em 1987 - Sul ou Sudeste. A Tabela 19 abaixo resume os indicadores sociais no ano 2000 que resultariam da adoção de tais critérios.

T A B E L A 19

Brasil e Grandes Regiões, Paradigma para o Ano 2000 Gerado com Base no Critério de Redução das Dispersões Regionais						
	Brasil *	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	C. Oeste
Esperança de vida (anos)	69,9	72,0	69,4	69,4	72,8	71,8
Mortalidade infantil, menos de 1 an nasc. vivos (0/00)	34,8	26,9	45,6	33,9	27,8	28,7
Ligações d'água na rede (%)	90,4	85,5	85,5	96,0	85,5	85,5
Ligações de esgoto na rede e fossa séptica (%)	74,8	70,2	70,2	80,2	70,2	70,2
Taxa de alfabetização, 15 anos e mais (%)	91,3	87,9	87,9	92,8	93,3	90,6

* Índices agregados de acordo com as estimativas de Paiva (1987), alternativas AA quanto à distribuição regional da população.

3. Paradigma Brasil 2000: Definição com Base nas Metas Setoriais do Projeto Brasil 2000, na Experiência Histórica Brasileira e na Experiência de Outros Países.

As monografias setoriais incluídas no volume 5 deste informe de pesquisa propõem indicadores sociais principais para o ano 2000, em princípio coerentes com o volume de gastos sociais também propostos*. Estes indicadores, que estão incluídos na tabela 20, abaixo, foram regionalizados de acordo com a distribuição regional implícita na definição dos indicadores regionais, com base no critério de dispersão das disparidades regionais (tabela 19).

*

Os gastos sociais adicionais requeridos pelos programas sugeridos pelas monografias setoriais estão listados na oitava Seção.

T A B E L A 20

Brasil e Grandes Regiões, Paradigma para o Ano 2000 Implícito nas Metas Setoriais						
	Brasil	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	C.Oeste
Esperança de vida (anos)	70	72,1	69,5	69,5	72,4	71,9
Mortalidade infantil, menos de 1 ano nasc. vivos (0/00)	30	23,2	39,3	29,2	24,0	24,7
Ligações d'água na rede (%)	81,2	76,8	76,8	86,2	76,8	76,8
Ligações de esgoto na rede e fossa séptica (%)	72,4	67,9	67,9	77,6	67,9	67,9
Taxa de alfabetização, 15 anos e mais (%)	91,3*	87,9	87,9	92,8	93,3	90,6

* Na falta de meta setorial agregada referente à alfabetização optou-se pelo valor da tabela 19 de qualquer modo muito próximo do gerado no cenário inercial.

Excetuado o indicador agregado relativo a ligações d'água, os números gerados nas monografias setoriais são compatíveis com os indicadores agregados gerados, automaticamente, pela adoção dos critérios de homogeneização regional. Na verdade, o indicador proposto na monografia setorial é menos exigente, até mesmo, que o indicador gerado no cenário inercial. De fato, verifica-se na tabela 14 que a taxa anual de redução de deficiência no caso de ligações d'água foi significativamente superior em 1980-85 aos valores observados anteriormente. Esta constatação, somada ao fato de que, ao contrário das metas agregadas, as metas setoriais foram definidas à luz das especificidades do setor no Brasil, conduzem à adoção da meta social como paradigma realista.

Embora os indicadores sociais relativos ao ano 2000 incluídos na tabela 20 estejam bastante distantes dos paradigmas grego ou espanhol que, inicialmente, julgava-se pudessem corresponder aos objetivos de longo prazo da política social, as taxas de redução de deficiências implícitas na sua evolução desde 1987 são comparáveis às mais favoráveis verificadas nos países julgados passíveis de suprir subsídios relevantes à experiência brasileira. O conjunto de indicadores sociais listados na tabela 20 corresponde, portanto, ao paradigma Brasil 2000.

Na tabela 21 estão listados os indicadores sociais intermediários nacionais referentes ao período 1988-2000 coerentes com os indicadores finais planejados com base na hipótese de esforços homogeneamente distribuídos no tempo*.

* Note-se que os resultados de Flôres (1987) não permitem avaliar com precisão o interrelacionamento da evolução dinâmica das trajetórias de diferentes indicadores em vista das limitações dos ajustes obtidos em série de tempo para o Brasil.

T A B E L A 21

Metas Intermediárias para o Paradigma Brasil 2000							
	1988	1990	1992	1994	1996	1998	2000
Esperança de vida (anos)	63,7	65,0	66,1	67,2	68,2	69,1	70,0
Mortalidade infantil, menos de 1 ano nasc. vivos (0/00)	60,9	53,5	47,2	41,9	37,3	33,3	30,0
Ligações d'água na re de (%)	71,9	73,7	75,1	77,0	78,5	79,9	81,2
Ligações de esgoto na rede e fossa sépti ca (%)	51,3	55,4	59,2	62,7	65,9	69,2	72,4
Taxa Alfabetização, 15 anos e mais (%)	82,0	84,1	85,9	87,5	88,9	90,2	91,3

Referências

Abreu, M. de P. (1987), Indicadores e Políticas Sociais em Países Mediterrâneos: evolução e relevância para a definição do paradigma Brasil 2000, mimeo, Rio de Janeiro.

Flôres, R.G. (1987), Relações Quantitativas entre os Principais Indicadores Sociais: estudos em corte e painel, mimeo, Rio de Janeiro.

Sen, A. (1980), Levels of Poverty: Policy and Change. A Background Paper for World Development Report 1980, Washington, World Bank.

Notas

1) Os autores agradecem os comentários de Renato FLôres bem como sua fundamental contribuição à subseção 4.1 e a assistência à pesquisa de Eduardo Logo.

2) Indicadores meio são aqueles que retratam a evolução dos requisitos para a melhoria de indicadores fim que objetivam medir o desenvolvimento social de um país. O número de médicos por habitante, por exemplo, é um indicador meio, enquanto a mortalidade infantil é um indicador fim. O uso de indicadores sociais agregados neste artigo não implica aceitação a crítica de seu valor como medida de desenvolvimento social; implica, entretanto, reconhecimento de que não há outra alternativa no contexto de uma análise agregada. Três críticas principais podem ser feitas ao uso de indicadores deste tipo: a de que são complementos; a de que refletem a média, nada dizendo sobre distribuição; a de que tendem a não refletir qualidade de vida mas simplesmente sua duração. Ver A.D. Biderman, Social Indicators and Goals in Bauer (1966) e Programa da OCDE de Elaboración de los Indicadores Sociales (1981).

3) Flôres (1987) examina exaustivamente as relações entre desenvolvimento econômico e níveis de indicadores sociais bem como entre diferentes tipos de indicadores sociais.

4) Os limites ideais são obviamente variáveis no longo prazo, à medida que progrida a ciência, mas tal fato não prejudica os esforços de normalização a seguir relatados.

5) Foram adotados como limites ideais: 10 por 1000 para mortalidade de crianças de menos de 1 ano; 0 por mil para mortalidade de crianças de 1 a 4 anos e analfabetismo; 80 anos para esperança de vida ao nascer.

6) Dos que são céticos quanto à relevância da experiência dos países do sul da Europa poder-se-ia perguntar: que outras experiências nacionais — e não setoriais — seriam significativas neste contexto?

7) Ver Flôres (1987).

8) Flôres (1987) estabelece para uma seção reta de países no início da década de 1980 estreita relação linear entre mortalidade infantil e esperança de vida, ambas normalizadas de acordo com a proposta de Sen (1980).

9) Note-se que, em vista das limitações da base de dados, o número e observações é bastante limitado, especialmente no caso de acesso a água. A fraca relação entre saneamento e mortalidade infantil é confirmada para o caso brasileiro por Flôres (1987).

10) Cajas de Ahorro (1972).

11) Para uma descrição do sistema de previdência social grego ver Yfantopoulos (1979).

Bibliografia

Abreu, Marcelo de Paiva (1986). Política Social no Brasil: a Relevância dos Paradigmas Históricos e Comparativos, Texto para Discussão 127, Departamento de Economia, PUC/RJ.

Bauer, Raymond A. (ed.), (1966). Social Indicators, Cambridge, The Mit Press.

Cajas de Ahorro (1972), Estatísticas Básicas de Espana 1900 - 1970, Madrid.

Cipolla, Carlo (1969). Literacy and Development in the West, Marmondsworth, Penguin.

Costa, A. Bruto da, M. Silva, J. Pereirinha e M. Matos, A Pobreza em Portugal, Lisboa, 1985.

Flôres, Renato Galvão (1987) Estudos Econométricos de Indicadores Sociais: Comparações Internacionais e o Caso Brasileiro (título provisório), mimeo.

FOESSA, (1976). *Estúdios Sociológicos sobre la Situación Social de Espana 1975*, Madrid, Euramérica.

FOESSA, (1988). *Informe Sociológico sobre el Câmbio Social en Espana 1975/1983, volume II*, Madrid.

Jaguaribe, Helio; Santos, Wanderley Guilherme dos; Abreu, Marcelo de Paiva; Fritsch, Winston e Avila, Fernando Bastos de, (1986). *Brasil, 2000: Para um Novo Pacto Social*, Rio de Janeiro, Paz e Terra.

League of Nations. *Statistical Yearbook*, Genebra, vários anos.

Mitchell, B.R. (1975). *European Historical Statistics 1750-1970* Londres, Maxmillan.

Mulhall, Michal G., (1881). *Mulhall's Dictionary of Statistics*, Londres, George Routledye.

Neves, João César dos (ed.), (1985). *Pobreza: Perspectivas de análise pluridisciplinar*, Lisboa, Universidade Católica Portuguesa.

Programa de la OECD de Elaboración de los Indicadores Sociales, (1981). *Medidas del Bienestar Social: Progressos realizados en la elaboración de los indicadores sociales*, Madrid, Instituto Nacional de Estatística.

Sen, Amartya, (1980). *Levels of Poverty: Policy and Chance*. A background paper for World Development Report 1980, Washinton, World Bank.

United Kingdom. Central Statistical Office, (1987). *Social Trends*. No. 17, Londres.

United Nations. *Demographic Yearbook*, Nova Iorque, vários anos.

World Bank, (1983). *World Development Report 1983*.

World Bank, (1986a). Social Indicadores of Development

World Bank, (1986b). World Development Report 1986

World Health Organization, (1983). Health Legislation in Europe, mimeo, Copenhagen.

Yfantopoulos, J.N (1979). The Economics of Health Care Planning. A Theoretical and Empirical Analysis with Reference to Greece, tese de doutoramento, Universidade de Iorque.

3ª Seção

REQUISITOS MACRO-ECONÔMICOS

3ª Seção

REQUISITOS MACROECONÔMICOS DO PROGRAMA

O esforço de interpretação das dificuldades enfrentadas pela economia brasileira, realizado nos últimos anos, gerou um amplo consenso de que, no quadro atual, taxas satisfatórias de crescimento só poderão ser restabelecidas de forma sustentada se for elevada a taxa de poupança doméstica e restaurada a capacidade de financiamento do governo, ainda que se verifique um cenário internacional relativamente favorável nos próximos anos. Assim, o lançamento de um programa ambicioso de gastos públicos na área social e que contemple progressiva redistribuição de renda, como o aqui proposto, deve enfrentar o ônus da prova de sua viabilidade macroeconômica. Nesta Seção, discutem-se as restrições atualmente existentes ao crescimento sustentado da economia brasileira e procede-se a uma análise quantitativa das políticas necessárias para superá-las, de forma compatível com o lançamento do programa proposto.

1. Dilemas do crescimento sustentado com justiça social

No início dos anos oitenta a economia brasileira passou por um doloroso processo de ajuste ao impacto cumulativo do segundo choque do petróleo, da alta explosiva das taxas internacionais de juros e do colapso dos preços dos produtos primários, cujo custo foi exacerbado pelo colapso dos fluxos de financiamento externo, a partir de 1982. Desde então, apesar da queda das taxas de juros e da recuperação do crescimento do comércio mundial, ficou cada vez mais evidente que a sustentação do crescimento doméstico, a taxas socialmente aceitáveis, requer a superação de uma dupla restrição, imposta pelas transferências real e cambial, associadas à dívida externa. Por um lado, existem os limites ao crescimento dados pela capacidade de geração de divisas do país, cuja superação - sem prejuízo do crescimento doméstico - depende crucialmen-

te de eventos exógenos, tais como o desempenho econômico em nossos principais mercados de exportação, das taxas de juros e da disponibilidade de crédito. Por outro, existe a necessidade de reverter-se a influência depressiva que o enorme aumento nas transferências reais de recursos, provocadas pelas variações desfavoráveis das taxas de juros, termos de troca e disponibilidade de crédito, teve sobre a taxa de investimento doméstico.

Com efeito, para permitir a transformação do déficit no comércio em bens e serviços não fatores, existente até o fim dos anos setenta, em um substancial superávit, como requerido pelo processo de ajuste, a demanda doméstica teve que contrair-se em relação ao produto interno. Dada a maior incompressibilidade da parcela do consumo no produto doméstico, este processo de ajuste foi acompanhado pelo colapso da taxa de investimento. A não reversão desta tendência declinante da parcela de investimento no PIB certamente conduzirá a economia a uma trajetória de baixo crescimento da capacidade instalada, com óbvio impacto negativo sobre as perspectivas de crescimento a longo prazo.

Enquanto os fluxos líquidos de capital estrangeiro permanecerem deprimidos, em relação aos níveis anteriores à crise da dívida, a recuperação do investimento deve ser financiada por um aumento da poupança nacional. Entretanto, como se pode ver na Tabela 1, a parcela da poupança nacional no produto também tem caído continuamente, desde o início da década e isto pode ser quase que exclusivamente explicado pelo colapso da poupança do governo.

Tabela 1

Contas Nacionais do Brasil: Poupança, 1970/87

(em % do PIB)

ANO	I N T E R N A			EXTERNA ^{***}	TOTAL
	PRIVADA	PÚBLICA ^{**}	TOTAL		
1971-75	13.63	5.99	19.63	3.87	23.51
1976-80	14.43	4.14	18.57	3,94	22.52
1981	15.65	2.26	17.91	4.41	22.32
1982	12.29	1.85	14.14	6.08	20.22
1983	11.42	0.90	12.32	3.34	15.66
1984	15.83	0.73	15.56	-0.02	16.54
1985	18.74	-0.80	17.94	0.11	18.05
1986*	17.22	2.10	19.32	1.22	20.54
1987*	17.83	0.00	17.83	0.67	18.50

FONTE: Fundação IBGE.

* Estimativas preliminares (set. 87).

** Saldo da Conta Corrente do Governo.

*** Déficit do Balanço de Pagamento em Conta Corrente.

As causas desta queda brusca da poupança das administrações públicas podem ser buscadas em duas fontes principais, como se vê na Tabela 2. A primeira são os efeitos perversos da recessão e, especialmente, dos sucessivos choques inflacionários ocorridos desde fins da última década sobre a carga tributária. A segunda é o rápido aumento das transferências de juros sobre a dívida interna provocado pela combinação de altas taxas reais de juros e elevados requisitos globais de financiamento do setor público. Estes elevados déficits públicos são, por sua vez, alimentados - apesar da queda sensível do investimento público - pelo recorrente desequilíbrio financeiro das empresas estatais provocado pela administração política dos preços dos bens e serviços por elas ofertados e pela transferência ao governo da responsabilidade por grande parcela da dívida externa, através de mecanismos que haviam sido criados para eliminar o risco cambial de tomadores privados.

Tabela 2

CONTAS NACIONAIS DO BRASIL: POUPANÇA INTERNA PÚBLICA
(SALDO DA CONTA CORRENTE DO GOVERNO), 1970/87
Em % do PIB

ANO	RECEITA TRIBUTÁRIA BRUTA	TRANSFERÊNCIAS					RECEITA LÍQUIDA	DESPE SAS CÔR RENTE\$	POUPANÇA PÚBLICA
		Juros da Dívida Interna**	Assistência e Previdência	Subsídios	Outras ***	Total			
1971-75	25.94	0.46	6.93	1.55	0.50	9.45	16.49	10.50	5.99
1976-80	25.00	0.53	7.58	2.09	0.97	11.17	13.86	9.68	4.14
1981	24,45	0.07	8.15	2.66	1.07	12.95	11.50	9.24	2.26
1982	26,53	1.23	9.00	2.61	1.34	14.18	12.35	10.50	1.85
1983	24.87	1.93	8.63	2.63	1.53	14.39	10.48	9.58	0.90
1984	21.72	2.71	7.73	1.58	0.73	12.75	3.97	8.24	0.73
1985	22.15	3.72	7.12	1.56	0.85	13.25	8.90	9.70	-0.80
1986*	25.3	3.6	6.8	2.0	0.9	13.3	12.0	10.0	2.0
1987*	24.0	3.6	7.3	2.1	1.0	14.0	10.0	10.0	0.0

FONTE: Fundação IBGE.

* Estimativas preliminares (set. 87).

** Exclui correção monetária das OTN e desconto das LTN.

*** Resultado líquido de transferências diversas menos outras receitas.

Da breve análise feita acima decorre que (1) o retorno a uma trajetória de crescimento sustentado depende da geração de cobertura cambial adequada e da recuperação da taxa de inversão dos níveis deprimidos em que se encontra e que (2) a persistente fragilidade da posição externa brasileira, a dramática deterioração da capacidade de poupança nacional e o grave desequilíbrio financeiro do governo - mesmo ao nível modesto de gasto público que hoje se verifica em relação ao período triunfalista dos governos militares - representam óbices efetivos a este objetivo nacional.

Neste contexto, uma estratégia de ataque aos problemas que compõem o alarmante quadro social brasileiro, como proposta neste estudo, que implique em substancial aumento de gastos públicos, tanto de custeio quanto de investimento, e progressiva alteração da distribuição de renda do país, enfrenta um duplo desafio. Por um lado, os maiores gastos de custeio afetam negativamente a já insuficiente capacidade de poupança do governo e, somados aos maiores investimentos públicos também requeridos, agravam o déficit operacional do setor público e o problema de seu financiamento em condições de equilíbrio monetário. Por outro lado, políticas distributivistas, em um país com os graus de desigualdade distributiva e pobreza da magnitude dos do Brasil, reduzirão a propensão a poupar do setor privado e, somadas à queda da poupança do governo, a capacidade de acumulação de capital e o crescimento a longo prazo. Por isso, qualquer estratégia que vise a retomar o crescimento e, ao mesmo tempo, promover um aumento de gastos públicos e gradual melhora na distribuição funcional da renda, tem como requisito, como discutido a seguir, a implementação de um conjunto abrangente de medidas que assegurem o equacionamento, de forma coerente, do financiamento externo, do financiamento do aumento da taxa de investimento bruto e do financiamento do déficit do setor público.

2. Estratégias de viabilização do programa

A discussão concreta do impacto de medidas que visem recuperar o equilíbrio externo e a capacidade de investimento será

feita aqui com o auxílio de um modelo que permite simular o crescimento sob a restrição simultânea dos hiatos de poupança e de divisas, desenvolvido em Fritsch e Modiano (1987), cuja estrutura formal é apresentada, resumidamente, em apêndice a este capítulo. A demonstração da existência de trajetórias não explosivas para o endividamento interno e coerentes com o padrão de crescimento econômico, financiamento externo e déficit operacional do setor público simulados, será feita em seguida, de forma heurística, a partir das estimativas de aumento do gasto público decorrente da implantação das políticas sociais propostas no presente estudo, feitas na Seção 4, e de hipóteses plausíveis quanto à composição do financiamento interno do governo.

Requisitos da viabilidade do crescimento com distribuição

No contexto da presente discussão, dados os requisitos de dispêndio público derivados do programa e um padrão desejado de evolução da distribuição de renda, a manutenção de níveis satisfatórios de desempenho macroeconômico depende da viabilidade da implementação de medidas de política econômica capazes de superar as restrições potenciais ao crescimento que atualmente enfrenta a economia brasileira, apontadas acima. Discussões concretas a respeito de tais mudanças de política dependem, naturalmente, de hipóteses que se façam a respeito do comportamento da economia internacional.

O comportamento da economia mundial

As conjeturas sobre o comportamento da economia internacional, no longo horizonte aqui considerado, são sujeitas ao grande grau de incerteza existente a respeito das flutuações que deverão ocorrer no crescimento do comércio mundial, nas taxas de câmbio e nas taxas de juros das principais moedas, durante o inevitável processo de ajuste do enorme déficit em conta corrente dos Estados Unidos. O conjunto de hipóteses plausíveis, a esse respeito, compreende combinações de duas situações polares: (1) aquela em que a restauração do equilíbrio externo dos Estados Unidos se ba-

seie totalmente em alterações de competitividade relativa induzidas por desvalorizações adicionais das taxas de câmbio reais do dólar; e (2) aquela em que o ajuste seja provocado pela reversão temporária do diferencial de crescimento da demanda doméstica entre os Estados Unidos e seus principais parceiros comerciais. Esta segunda situação admite, por sua vez, dois cenários com consequências totalmente distintas no que diz respeito ao dinamismo da economia mundial até o fim da década; (1) aquele em que a desejada reversão do hiato de crescimento de demanda é conseguida por maior crescimento fora dos Estados Unidos; e (2) aquele em que isto é obtido basicamente através de cortes no gasto público federal norte-americano, provocando temporária mas inevitavelmente uma recessão internacional.

A experiência dos últimos anos mostra que a primeira dessas duas últimas variantes - a de ajuste por movimentos sincronizados de demanda doméstica entre as economias centrais - é improvável pois exigiria alterações radicais das políticas monetária e fiscal conservadoras seguidas há alguns anos com sucesso nos países superavitários ⁽¹⁾. Por outro lado, o ajuste unilateral, via rápida contração do estímulo fiscal nos Estados Unidos, também é improvável, já que são elevados os custos sociais e políticos, tanto domésticos quanto internacionais, associados a esta estratégia.

A alternativa mais provável envolve, portanto, uma combinação de ajuste via alterações cambiais adicionais, com moderada mas progressiva contração do déficit público nos Estados Unidos e eventuais estímulos de demanda na Europa e no Japão. Isto deverá manter o crescimento agregado das economias centrais nos próximos anos aos níveis historicamente deprimidos em que se encontram atualmente - só lentamente retornando a níveis compatíveis com o crescimento do produto potencial da OCDE - e manter uma taxa moderada de crescimento dos preços em dólar que, juntamente com as expectativas de depreciação da moeda americana enquanto não se processe o ajuste, deve evitar uma queda substancial das taxas de juros nos Estados Unidos. A Tabela 3 resume os valores das vari-

1 Para uma discussão mais extensa deste ponto, ver Fritsch (1988).

áveis exógenas relevantes para a determinação do saldo em conta corrente do balanço de pagamentos brasileiro, projetados de forma consistente com esse cenário internacional.

Tabela 3

Cenário Internacional

(em percentagem)

	1988	1989	1990	1991	1992	1993-2000
Variação do Produto Real da OCDE	2.5	2.5	2.5	2.8	3.0	3.0
Taxa de Juros sobre a Dívida*	9.0	8.0	8.0	8.0	8.0	8.0
Variação de preços de:						
Importações de Petróleo	4.0	4.0	4.0	4.0	4.0	4.0
Outras Importações	4.0	4.0	4.0	4.0	4.0	4.0
Exportações	4.0	4.0	4.0	4.0	4.0	4.0

* Exclusive taxa de risco e comissões.

É importante frisar que o cenário relativamente favorável aqui projetado, apesar de plausível, está sujeito a elevado grau de incerteza. A adoção de apenas um cenário internacional de relativa estabilidade justifica-se, basicamente, por simplificar a análise da factibilidade do programa que privilegia a discussão de seu impacto sobre a taxa de investimento e sobre os requisitos de financiamento do setor público. Entretanto, isto não deve encobrir a grande vulnerabilidade atual de nossa economia em relação a cenários de instabilidade econômica internacional, cuja pos

sibilidade de ocorrência é elevada, enquanto persistir o enorme de equilíbrio externo dos Estados Unidos. Caso advenha uma conjuntura adversa - com instabilidade nos mercados financeiros e queda de demanda nos países industriais - será impossível sustentar-se o crescimento sem financiamento externo adicional ou, o que dependeria de decisões do Brasil, de redução equivalente do serviço da dívida, alterando-se, evidentemente, todos os resultados aqui simulados. Pôr outro lado, na ausência desses acontecimentos adversos, a vulnerabilidade externa da economia deve diminuir progressivamente na medida em que, como é provável, se reduzam tanto a relação dívida-exportações quanto o potencial de instabilidade da economia mundial.

Os requisitos de política econômica

Fixado o cenário internacional, a questão crucial é a determinação das medidas de política econômica capazes de evitar que a operação das restrições de divisas e poupança imponham limites efetivos ao crescimento econômico e que as necessidades de financiamento do setor público superem valores compatíveis com a manutenção do equilíbrio financeiro doméstico. Neste sentido, papéis fundamentais são reservados tanto à medidas de política fiscal que garantam a recomposição da carga tributária líquida, quanto a medidas de política econômica externa que permitam a ampliação da poupança externa sem estrangulamento cambial.

Começemos pela política fiscal. Aqui, os objetivos básicos de recomposição da capacidade de poupança do governo e de financiamento não inflacionário do setor público podem ser atingidos por um conjunto de medidas capazes de elevar a carga tributária líquida em cerca de 7% do PIB, em um horizonte de seis anos. O papel fundamental neste processo deve ser desempenhado por uma ampla reforma tributária, que permita aumentar imediatamente, respeitado o princípio da anualidade, de 3,5% a arrecadação fiscal como proporção do PIB. Esta reforma, discutida em detalhe em um dos relatórios técnicos de apoio a esta pesquisa ⁽²⁾, seria baseada

2 Vide Varsano, 11ª Seção

em um conjunto abrangente de medidas tais como:

- (I) eliminação de diversos regimes especiais de importação, incentivos fiscais e renúncias de arrecadação que afetam o Imposto de Importação, o IPI e o ICM;
- (II) reforma da base de incidência e aperfeiçoamento da administração fiscal do ISS;
- (III) instituição dos impostos sobre grandes fortunas e sobre transmissões causa-mortis e doações, ambos progressivos, e aprimoramento da administração do IPTU com o objetivo de, no mínimo, dobrar a arrecadação obtida;
- (IV) eliminação de diversos incentivos fiscais e gastos tributários e tributação progressiva de rendimentos e ganhos de capital de pessoas físicas, atualmente não tributados ou tributados exclusivamente na fonte pelo IR (inclusive PIN e PROTERRA) e aplicação do adicional estadual do IR previsto pela nova Constituição;
- (V) ampliação da base de incidência das contribuições sociais para o IAPAS, para incluir também o lucro das empresas, como permitido pelo novo texto constitucional, reduzindo-se a intensidade da tributação sobre a folha de salários .

O impacto desta reforma fiscal sobre a carga tributária líquida seria ampliado em quase 1,3% do PIB - e também em curto período de tempo - pelos efeitos indiretos da aplicação, concomitantemente ao início do programa, de um rígido controle de preços e salários que permitisse reduzir a taxa de inflação para menos de 30% anuais. Finalmente, entre 1990 e 1994, pequenas elevações da carga tributária líquida seriam obtidas a cada ano pela combinação de cortes de subsídios, maior controle da evasão fiscal e, como discutido mais adiante, pela subordinação dos objetivos da política monetária à redução dos juros sobre a dívida mobiliária interna.

3 Estimativas recentes do impacto de variações da inflação sobre a carga tributária líquida no Brasil mostram que para cada 1% de queda na taxa de inflação - medida pelo deflator do PIB - a carga tributária aumenta de 0,13% sem defasagem sensível. Vide Rios, Bonelli e Reis (1988), p 31.

Em relação a política econômica externa, convém comentar separadamente as hipóteses sobre seus três componentes complementares. a recuperação da capacidade de endividamento, o papel do investimento direto estrangeiro e a política comercial. Em relação ao primeiro, passo importante na direção da normalização e melhora das condições do acesso às fontes de financiamento internacional seria dado pela assinatura de acordos com os bancos privados e com governos credores, visando ao reescalonamento, em parcelas iguais, do total dos pagamentos de amortização da dívida bancária registrada de médio e longo prazo e dos devidos ao Clube de Paris, relativas ao período 1987-1988, por um prazo de quinze anos e dez de carência. O acordo com os bancos privados contemplaria a redução do spread incidente sobre o estoque da dívida para 13/16%. O acordo com o Clube de Paris incluiria o compromisso com a retomada do serviço integral (juros e amortizações) das dívidas com as agências governamentais, permitindo a imediata normalização das relações com os credores oficiais e o restabelecimento dos fluxos de financiamento dessas agências que, juntamente com recursos dos órgãos multilaterais, e a elevação dos influxos de dinheiro novo em cerca de 0,8% do PIB até meados da próxima década.

Finalmente, em relação à política comercial, a única hipótese de alteração refere-se a adoção de uma política controlada e seletiva de liberalização das importações não petróleo, que eleve o valor das importações totais como proporção do produto dos níveis atuais, inferiores a 6%, a mais de 8% no fim do século. Esta política justifica-se pelo objetivo macroeconômico de ampliação da capacidade de poupança, uma vez que contraarresta a tendência à redução do déficit em conta corrente, provocada pelo continuado dinamismo das exportações e pela queda do serviço da dívida e das importações de petróleo como proporção do produto, sem elevar demasiadamente as necessidades de financiamento externo. Políticas mais ousadas de liberalização comercial dependeriam tanto de análise mais acurada de suas implicações para a performance de emprego em cada setor da economia quanto, princi-

palmente, da recuperação dos empréstimos e financiamentos, em condições adequadas, para níveis superiores aos aqui projetados.

O desempenho da economia sob o programa

O modelo descrito no apêndice permite simular o impacto conjunto da execução do programa social e da adoção das medidas descritas acima sobre o balanço de pagamentos e a capacidade de poupança da economia, em um contexto de retomada sustentada do crescimento econômico, a taxas nunca inferiores a 5,5% e simultânea elevação do salário médio real, em cerca de 45% até o fim do século ⁽⁴⁾.

Analisemos, primeiramente, o cenários de evolução do balanço de pagamentos, mostrado nas Tabelas 4 e 5. Ele indica que, com pequena recuperação dos fluxos de dinheiro novo, proveniente de organismos oficiais e normalizados os fluxos de investimento direto, como suposto nas simulações, o equilíbrio externo é compatível com a sustentação do crescimento às taxas projetadas, moderada liberalização comercial e recuperação de fluxos positivos e crescentes de poupança externa da ordem de 1% a 1,5% do PIB.

4 Nas simulações realizadas, em que o hiato de divisas mostrou ser a restrição ativa, o procedimento utilizado consistiu em variar a taxa de crescimento da dívida líquida para gerar uma trajetória de crescimento fixada exogenamente nos valores mostrados na Tabela 6.

Balanco de Pagamentos, Reservas Internacionais e Dívida Externa

(em bilhões de dólares correntes)

	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
1. Exportações (FOB)	26.2	28.2	30.4	32.8	35.5	38.5	41.9	45.7	50.0	54.8	60.3	66.4	73.0	80.3
2. Importações (FOB)	-15.0	-15.3	-17.2	-20.5	-23.8	-27.2	-30.9	-34.8	-39.2	-43.9	-49.3	-55.3	-62.0	-69.6
3. Balança Comercial (1+2)	11.2	12.9	13.2	12.3	11.6	11.3	10.9	10.9	10.8	10.9	11.1	11.1	11.0	10.7
4. Serviços	-12.0	-13.5	-13.6	-13.2	-13.8	-14.4	-15.1	-15.8	-16.8	-17.7	-18.8	-20.1	-21.6	-23.3
4.1. Juros	-8.8	-10.1	-9.9	-8.8	-8.9	-8.9	-9.0	-9.0	-9.1	-9.2	-9.3	-9.5	-9.8	-10.2
4.2. Lucros e Dividendos	-0.9	-1.4	-1.5	-1.7	-1.8	-2.0	-2.1	-2.3	-2.6	-2.8	-3.1	-3.4	-3.7	-4.1
4.3. Outros Serviços*	-2.3	2.0	2.2	-2.7	-3.1	-3.5	-4.0	-4.5	-5.1	-5.7	-6.4	-7.2	-8.1	-9.0
5. Transações Correntes (3+4)	-0.8	-0.6	-0.4	-0.9	-2.2	-3.1	-4.2	-4.9	-6.0	-6.8	-7.7	-9.9	-10.6	-12.6
6. Capital	1.8	1.4	1.4	2.5	3.9	4.8	6.0	6.9	8.2	9.1	10.4	12.0	13.6	16.4
6.1. Investimento Direto líquido	0.5	0.2	0.2	0.3	0.5	0.6	0.8	0.9	1.0	1.1	1.2	1.3	5.8	6.4
6.2. Empréstimos e Financiamentos	4.4	4.7	5.2	6.4	7.8	8.9	10.3	11.5	13.0	14.3	16.1	18.3	20.0	23.2
6.3. Amortizações	-3.1	-3.5	-4.0	-4.2	-4.4	-4.7	-5.1	-5.5	-5.8	-6.3	-6.9	-7.6	-12.0	-13.1
7. Saldo do Balanço de Pagamentos (5+6)	1.0	0.8	1.0	1.6	1.7	1.7	1.8	2.0	2.2	2.3	2.7	3.0	3.0	3.8
<u>Memo:</u>														
Reservas	6.8	7.6	8.6	10.2	11.9	13.6	15.4	17.4	19.6	21.9	24.6	27.7	31.0	34.8
Conversão da Dívida**	0.3	0.5	0.6	1.1	1.4	1.8	2.3	2.7	3.0	3.3	3.6	3.9	-	-
Dívida Líquida	100.7	101.0	100.4	101.5	101.5	101.8	102.4	103.1	104.5	106.2	108.4	111.3	116.2	122.6

* Inclui transferências unilaterais.

** Valor nominal; exclui a parte do deságio apropriada pelo governo.

Tabela 5

Balanço de Pagamentos, Reservas Internacionais e Dívida Externa
(em % do PIB)

	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
1. Exportações (FOB)	10.6	10.6	10.3	10.1	9.9	9.8	9.7	9.7	9.6	9.6	9.6	9.7	9.7	9.7
2. Importações (FOB)	-6.1	-5.8	-5.9	-6.3	-6.6	-6.9	-7.2	-7.4	-7.5	-7.7	-7.9	-8.1	-8.2	-8.4
3. Balança Comercial (1+2)	4.5	4.9	4.5	3.8	3.2	2.9	2.5	2.3	2.1	1.9	1.8	1.6	1.5	1.3
4. Serviços	-4.9	-5.1	-4.6	-4.1	-3.8	-3.7	-3.5	-3.3	-3.2	-3.1	-3.0	-2.9	-2.9	-2.8
4.1. Juros	-3.6	-3.8	-3.4	-2.7	-2.5	-2.3	-2.1	-1.9	-1.7	-1.6	-1.5	-1.4	-1.3	-1.2
4.2. Lucros e Dividendos	-0.4	-0.5	-0.5	-0.5	-0.5	-0.5	-0.5	-0.5	-0.5	-0.5	-0.5	-0.5	-0.5	-0.5
4.3. Outros Serviços*	-0.9	0.8	0.7	-0.8	-0.9	-0.8	-0.9	-0.9	-1.0	-1.0	-1.0	-1.0	-1.1	-1.1
5. Transações Correntes (3+4)	-0.3	-0.2	-0.1	-0.3	-0.6	-0.8	-1.0	-1.0	-1.1	-1.2	-1.2	-1.3	-1.4	-1.5
6. Capital	0.7	0.5	0.5	0.8	1.1	1.2	1.4	1.5	1.6	1.6	1.7	1.7	1.8	2.0
6.1. Investimento Direto (líquido)	0.2	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.8	0.8
6.2. Empréstimos e Financia- mentos	1.8	1.8	1.8	2.0	2.2	2.3	2.4	2.4	2.5	2.5	2.6	2.7	2.7	2.8
6.3. Amortizações	-1.3	-1.3	-1.4	-1.3	-1.2	-1.2	-1.2	-1.2	-1.1	-1.1	-1.1	-1.1	-1.6	-1.6
7. Saldo do Balanço de Pagamentos (5+6)	0.4	0.3	0.3	0.5	0.5	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4	0.5
<u>Mem:</u>														
Reservas	2.7	2.9	2.9	3.1	3.3	3.5	3.6	3.7	3.8	3.8	3.9	4.0	4.1	4.2
Conversão da Dívida	0.1	0.2	0.2	0.3	0.4	0.5	0.5	0.6	0.6	0.6	0.6	0.6	-	-
Dívida Líquida	40.8	38.2	34.2	31.3	28.3	26.0	23.8	21.9	20.1	18.7	17.3	16.2	15.4	14.8

*Inclui transferências unilaterais.

O aspecto mais impressionante dessas simulações é a contínua redução da dívida líquida a valores extremamente baixos no fim do horizonte de projeção, seja em relação ao PIB ou às exportações. Este fenômeno ocorre pela operação conjunta de três fatores. Em primeiro lugar, porque o aumento apenas moderado do déficit em conta corrente não gera grandes requisitos de financiamento. Em segundo lugar, porque as reservas - que, por hipótese, se mantêm como proporção fixa do nível de importações - crescem, como estas, mais rapidamente que o produto. Por último, há o efeito da erosão do estoque nominal da dívida bruta consolidada provocado pelas operações de conversão de investimentos estrangeiros que, nos dez anos em que opera, somam nada menos do que 30,4 bilhões de dólares. Este efeito é também responsável por substancial redução do valor das amortizações da dívida consolidada a partir de 1999 e ilustra, de forma eloquente, a importância quantitativa que podem ter as operações de conversão, em um horizonte de longo prazo, em um cenário de normalização dos influxos de investimento direto.

É interessante observar, também, que a redução do déficit e, especialmente, a mudança na composição dos fluxos da conta de serviços - com o crescimento da importância relativa dos rendimentos do investimento direto e dos outros serviços, altamente correlacionados com o crescimento das importações, vis à vis os juros sobre a dívida - contribui para diminuir a vulnerabilidade do saldo da conta corrente, em relação a flutuações das taxas internacionais de juros.

A recomposição da capacidade de poupança nacional é ilustrada pelos resultados resumidos nas Tabelas 6 e 7. Na Tabela 6 observa-se o aumento de mais de 4% da poupança do governo permitido pela recuperação da carga tributária líquida, apesar da substancial elevação dos gastos de consumo das administrações públicas, associados ao aumento de gastos sociais. Note-se que a determinação do coeficiente de poupança privada - que inclui as empresas estatais e, como pode se observar na Tabela 8, ainda responde por cerca de três quartos da poupança total - depende

crucialmente de hipóteses que se façam acerca da evolução da distribuição funcional da renda. A Tabela 7 ilustra a possibilidade de recuperação da formação bruta de capital das empresas estatais e dos investimentos públicos para níveis vigentes no período do chamado "milagre econômico" brasileiro apesar do esforço de investimento requerido pelo programa social, que resulta da recomposição da capacidade de poupança agregada.

Nas simulações realizadas ficou evidente que a adoção precoce de estratégias de distributivismo imediato, que visem elevar rapidamente o salário real médio a taxas superiores às do crescimento da produtividade, inviabiliza a recuperação da formação de capital a um ritmo adequado nos primeiros anos do programa e pode comprometer a execução dos investimentos sociais. Em um horizonte ligeiramente mais longo, todavia, a recuperação gradual da poupança externa e do governo e a redução dos requisitos de investimento na área salarial que vise a elevar em 4% a parcela dos salários na renda nacional até o fim do século. Se consistentemente seguida após seis anos de aumentos salariais em linha com os incrementos de produtividade, essa política salarial elevaria o rendimento médio do trabalhador brasileiro em cerca de 45% em relação aos níveis atuais, ⁽⁵⁾ permitindo aumentos substancialmente maiores do piso salarial sem grande redução do crescimento médio dos salários superiores ⁽⁶⁾.

5 Na hipótese de crescimento anual da produtividade de cerca de 2,2%. É importante notar que os aspectos distributivos da política econômica não se resumem à política salarial, mas devem contemplar outras medidas relativas ao aumento da renda real do setor informal urbano, discutidas na seção 4.3.

6 Supondo-se, a título de ilustração, que não se altere a distribuição da população assalariada entre as diversas classes de rendimentos em relação 1985, uma duplicação do piso salarial seria compatível com um aumento de 40% da média das demais categorias.

Tabela 6

Poupança do Governo em Conta Corrente

(em % do PIB)

	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Receita Tributária Líquida	10.0	*10.0	15.7	15.9	16.2	16.5	16.7	17.0	17.0	17.0	17.0	17.0	17.0	17.0
Despesas Correntes	10.0	10.0	11.6	11.7	11.8	11.9	12.0	12.2	12.3	12.1	12.0	11.8	11.8	11.8
Atuais	10.0	10.0	10.0	10.0	10.0	10.0	10.0	10.0	10.0	10.0	10.0	10.0	10.0	10.0
Decorrentes do Programa Social*	-	-	1.6	1.7	1.8	1.9	2.0	2.2	2.3	2.1	2.0	1.8	1.8	1.8
Poupança do Governo	0.0	0.0	4.1	4.2	4.4	4.6	4.7	4.8	4.7	4.9	5.1	5.2	5.3	5.2

* Inclui o subsídio ao transporte urbano de massas.

Tabela 7
Formação Bruta de Capital Fixo
(em % do PIB)

	Administrações Públicas			Empresas			Total
	Programas Sociais	Outros Investimentos	Total	Privadas	Estatais*	Total	
1971-75	n.d.	n.d.	4.0	14.0	3.4	17.4	21.4
1976-80	n.d.	n.d.	3.0	10.4	8.3	18.7	21.7
1981-85	n.d.	n.d.	2.2	12.3	4.1	16.4	18.6
1987 (est.)	0.5	2.4	2.9	13.1	3.2	16.3	19.2
1988	n.d.	n.d.	2.7	12.7	2.8	15.5	18.2
1989	2.8	2.6	5.6	12.8	3.0	15.8	21.2
1990	2.8	2.9	5.7	13.0	3.1	16.1	21.8
1991	2.9	3.0	5.9	13.4	3.3	16.7	22.6
1992	3.0	3.0	6.0	13.5	3.5	17.0	23.0
1993	3.1	3.0	6.1	13.6	3.5	17.1	23.2
1994	3.1	3.0	6.1	13.6	3.5	17.2	23.3
1995	3.1	3.0	6.1	13.6	3.4	17.1	23.2
1996	2.8	3.1	5.9	13.8	3.4	17.3	23.2
1997	2.6	3.1	5.7	13.9	3.4	17.3	23.1
1998	2.5	3.1	5.6	13.8	3.4	17.3	22.9
1999	2.4	3.2	5.6	13.9	3.4	17.4	23.0
2000	2.3	3.2	5.5	14.0	3.4	17.5	23.0

* Até 1985, inclui somente empresas do governo federal.

Por último, vale notar o cenário de evolução dos indicadores macroeconômicos de bem-estar, mostrados na Tabela 8. Alí se pode constatar que a trajetória de crescimento econômico simulada, possibilitaria que atingíssemos o ano 2000 com uma renda per capita, a preços atuais, de cerca de 3000 dólares e um nível de consumo por habitante em mais de 50% superior ao atual e que se compara favoravelmente aos hoje vigentes nos países capitalistas mais pobres do Sul da Europa.

3. Financiamento do setor público

Resta, finalmente, analisar a evolução dos requisitos de financiamento do setor público e discutir a viabilidade de seu atendimento, sem descontrole monetário ou crescimento explosivo da dívida interna do governo.

A Tabela 9 mostra, de forma desagregada, projeções das necessidades de financiamento das administrações públicas e das empresas estatais consistentes com os cenários e políticas descritos acima, na hipótese adicional e relativamente conservadora de que a diferença entre as receitas e as despesas - exclusive investimentos - das empresas estatais se mantenham aproximadamente constantes as níveis atuais, ligeiramente superiores a 2% do PIB. Pode-se ver que, após sofrer substancial redução em 1989 - fruto da rápida recomposição da carga tributária líquida, que só em parte é compensada pela elevação de gasto provocada pelo início do programa - as necessidades de financiamento do setor público permanecem relativamente elevadas até meados da próxima década. Isto decorre, basicamente, da substancial elevação dos gastos de custeio e investimento associados ao programa e da recuperação do investimento das empresas estatais projetadas até 1993 e ocorre apesar do contínuo aumento da renda disponível das administrações públicas, conseguido em grande parte pela queda dos juros sobre a dívida externa. Durante a segunda metade dos anos noventa, entretanto, ao reduzir-se o dispêndio agregado do setor público como proporção do produto, os requisitos de financiamento reduzem-se rapidamente, atingindo menos de 2% do PIB no ano 2000.

Tabéla 8

Cenário Macroeconômico: Produto, Dispendio e Poupança

	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
<u>Produto Interno Bruto Real</u>														
Varição anual(%)	2.9	2.0	6.0	6.5	6.0	5.5	5.5	5.5	5.5	5.5	5.5	5.5	5.5	5.5
Valor por habitante (US\$ de 1987)	1854	1861	1940	2034	2122	2204	2288	2375	2246	2560	2658	2758	2863	2973
<u>Dispendio (% do PIB)</u>														
Consumo Privado	67.0	67.6	63.4	63.5	63.2	63.2	63.2	63.2	63.5	63.8	64.2	64.7	64.9	65.0
Consumo do Governo	10.0	10.0	11.6	11.7	11.8	11.9	12.0	12.2	12.3	12.1	12.0	11.8	11.8	11.8
Transferência de Recursos Reais	3.7	4.1	3.7	3.0	2.4	1.9	1.6	1.3	1.1	0.9	0.7	0.6	0.4	0.2
Investimento	19.2	18.2	21.2	21.8	22.6	23.0	23.2	23.3	23.2	23.2	23.1	22.9	23.0	23.0
<u>Poupança (% do PIB)</u>														
Poupança Externa	0.3	0.2	0.1	0.3	0.6	0.8	1.0	1.1	1.2	1.2	1.3	1.3	1.4	1.5
Poupança Nacional	18.9	18.0	21.1	21.5	22.0	22.2	22.3	22.2	22.0	22.0	21.9	21.6	21.5	21.5
Pública	0.0	0.0	4.1	4.2	4.4	4.6	4.7	4.8	4.7	4.9	5.1	5.2	5.3	5.2
Privada	18.9	18.0	17.0	17.3	17.6	17.6	17.6	17.4	17.3	17.1	16.8	16.4	16.3	16.3
<u>Memo:</u>														
Consumo Privado por habitante (US\$ de 1987)	1243	1258	1231	1293	1342	1392	1445	1501	1565	1634	1706	1784	1858	1931

Tabela 9

Necessidades de Financiamento do Setor Público (Conceito Operacional)

(valores em % do PIB)

	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
<u>NFSP (1+2+3)</u>	5.5	5.1	3.8	3.4	3.5	3.5	3.4	3.2	3.3	2.6	2.4	2.1	2.0	1.8
1. <u>Administrações Públicas</u>	5.1	5.1	3.5	3.0	2.9	2.7	2.6	2.4	2.5	1.8	1.5	1.2	1.1	0.9
1.1. Carga Tributária Líquida ⁽¹⁾	9.8	9.8	15.7	15.9	16.2	16.5	16.7	17.0	17.0	17.0	17.0	17.0	17.0	17.0
1.2. Juros da Dívida Externa ⁽²⁾	2.0	2.2	2.0	1.5	1.4	1.3	1.2	1.1	1.1	0.8	0.8	0.8	0.7	0.6
1.3. Renda Disponível das Adm. Públicas (1.1 - 1.2)	7.8	7.6	13.7	14.4	14.8	15.2	15.5	15.9	15.9	16.2	16.2	16.2	16.3	16.4
1.4. Gasto Corrente ⁽³⁾	10.0	10.0	11.6	11.7	11.8	11.9	12.0	12.2	12.3	12.1	12.0	11.8	11.8	11.8
1.5. Investimento ⁽⁴⁾	2.9	2.7	5.6	5.7	5.9	6.0	6.1	6.1	6.1	5.9	5.7	5.6	5.6	5.5
2. <u>Empresas Estatais</u>	1.1	0.6	0.8	0.9	1.1	1.3	1.3	1.3	1.3	1.3	1.4	1.4	1.4	1.4
2.1. Receita Líquida ⁽⁵⁾	-2.0	-2.2	-2.2	-2.2	-2.2	-2.2	-2.2	-2.2	-2.1	-2.1	-2.0	-2.0	-2.0	-2.0
2.2. Investimento ⁽⁶⁾	3.1	2.8	3.0	3.1	3.3	3.5	3.5	3.5	3.4	3.4	3.4	3.4	3.4	3.4
3. <u>Outros</u> ⁽⁷⁾	-0.7	-0.6	-0.5	-0.5	-0.5	-0.5	-0.5	-0.5	-0.5	-0.5	-0.5	-0.5	-0.5	-0.5

(1) Inclui o resultado líquido da Previdência Social, equilibrado a partir de 1988.

(2) Cálculo como proporção fixa (dois terços) dos juros pagos pelo setor público (84% dos juros totais, i.e., 75% dos juros aos bancos mais os juros dos demais financiamentos). Os dois terços foram determinados com base em 1987.

(3) Vide Tabela Poupança do Governo em Conta Corrente.

(4) Vide Tabela Formação Bruta de Capital Fixo.

(5) Valor de 1987 estimado por diferença (entre dado sobre necessidade de financiamento e investimento) e o restante arbitrado.

(6) Vide Tabela Formação Bruta de Capital Fixo.

(7) Agências Descentralizadas e Fundos e Programas.

A questão crucial, que é a de como financiar o déficit público sem afetar o equilíbrio monetário ou elevar excessivamente o endividamento interno e gerar pressões sobre as taxas de juros, não pode, entretanto, ser respondida sem várias hipóteses adicionais. A primeira diz respeito à extensão em que recursos do Tesouro serão utilizados para o financiamento das estatais. Um segundo conjunto de hipóteses refere-se ao comportamento futuro de variáveis que determinam as necessidades de recursos provenientes de operações do Banco Central a conta do Tesouro. Com efeito, na discussão do impacto monetário da execução orçamentária do governo, o conceito relevante de déficit público deve incluir, além do déficit operacional projetado acima, o resultado das operações de conversão da dívida externa, da elevação das reservas internacionais e das operações oficiais que envolvem extensão líquida de crédito ao setor privado ⁽⁷⁾ e que determinam, em conjunto, as necessidades ampliadas de crédito do setor público. Por último, mas não menos importante, é necessário projetar a extensão em que essas necessidades de financiamento serão monetizadas e o impacto da política monetária sobre as taxas de juros domésticos.

Projeções da variação do crédito líquido ao setor privado e estimativas estáveis da relação entre a política monetária e a taxas de juros, no horizonte relevante para a presente discussão, estão sujeitas a tal grau de incerteza que comprometem a relevância de exercícios neste sentido. Entretanto, é essencial que, na discussão da viabilidade do programa, se procure avaliar o impacto do déficit operacional por ele gerado, no cenário macroeconômico descrito acima, sobre a trajetória de crescimento do passivo líquido do setor público, ainda que para isso sejam necessárias algumas hipóteses adicionais sobre o impacto das operações de conversão, do aumento de reservas e do financiamento das estatais sobre as necessidades ampliadas de financiamento, bem como sobre a

7 Refere-se aqui ao avanço líquido de crédito ao setor privado - privado basicamente constituído por operações de suporte de preços agrícolas e estímulo às exportações já deduzidas de seu componente fiscal - cujo montante, determinado por fatores políticos e aleatórios, é estimado em nada menos do que 2,3% do PIB para 1988.

extensão provável da monetização do déficit".⁽⁸⁾

A projeção do impacto das operações de conversão e do aumento de reservas de forma consistente não apresenta problemas, uma vez que estas variáveis foram simuladas no cenário macroeconômico. O mesmo não é verdade, entretanto, para o financiamento das estatais, que depende de decisões políticas que vão desde a determinação do volume de transferências do Tesouro a essas empresas até decisões a respeito da própria manutenção do controle ou da participação acionária da União. Supõe-se aqui, como base para as projeções, que não há alienação de vulto da parte dos ativos dessas empresas de propriedade do setor público e que os aportes de capital do Tesouro às empresas estatais será limitado ao reinvestimento dos rendimentos provenientes da participação acionária, o que implica em obter fora do Tesouro o total dos requisitos de financiamento indicados na Tabela 9.

Finalmente, quanto à política monetária, supõe-se que o aumento da demanda por moeda provado pela queda da inflação permitirá uma expansão não inflacionária da base monetária da ordem de 2,5% do PIB durante o primeiro programa⁽⁹⁾. A partir de 1990, entretanto, as variações de emissão primária como proporção do produto passam a ser exclusivamente determinadas pela extensão do imposto inflacionário compatível com a taxa de inflação projetada e a política creditícia, orientada pela preocupação de controlar as taxas de juros de forma a contrarrestar os efeitos do eventual crescimento do estoque da dívida mobiliária interna sobre o seu serviço.

8 Deve ser notado que as operações de crédito ao setor privado são irrelevantes para essa discussão por não afetarem o passivo líquido do governo, já que nesse caso o Tesouro comporta-se como instituição financeira.

9 Esta estimativa é de cerca de dois terços da monetização ocorrida durante a experiência de desinflação rápida do Plano Cruzado, calculada com base na soma das variações ocorridas na relação entre a base monetária e o total dos agregados monetários (M4) e entre esses agregados e o PIB durante a vigência da experiência de estabilização efetiva do Plano entre fevereiro e novembro de 1986.

A Tabela 10 mostra a trajetória de crescimento da dívida pública interna, gerada como um resíduo, a partir das necessidades de financiamento ampliadas do governo, sob as hipóteses feitas no cenário macroeconômico quanto ao financiamento externo e no parágrafo anterior, quanto à extensão da monetização do déficit público⁽¹⁰⁾. Pode-se observar que, apesar de o atendimento nas necessidades de financiamento requerer continuado aumento da dívida mobiliária interna durante os primeiros anos do programa, a partir de meados da próxima década o aumento progressivo do financiamento externo e, em especial, a redução do déficit operacional das administrações públicas e o fim das operações de conversão da dívida provocam a inflexão e, afinal, a reversão de sua tendência ascendente.

É interessante notar, entretanto, que a hipótese sobre a subordinação dos objetivos da política monetária ao controle da taxa de juros é crucial para manter a dívida pública sob controle, dada a possibilidade de seu crescimento acelerado e auto-alimentador, nos próximos anos. No cenário mostrado na Tabela 10, a manutenção do serviço da dívida interna a níveis aproximadamente constantes como proporção do produto até 1992 - sem o que a execução das metas projetadas para a carga tributária líquida exigirá variações compensatórias em outros de seus componentes - requer redução da taxa real média de juros incidente sobre títulos do governo da ordem de um quarto, em relação aos níveis atuais. Disto decorre que, durante este período, um importante papel deve ser atribuído à operação combinada das políticas fiscal, salarial e cambial no controle da demanda agregada nos próximos anos. Em um horizonte mais longo, quando a influência dos menores déficits operacionais começar a se fazer sentir, esforços adicionais de redução da inflação - e, portanto, menor monetização dos requisitos de financiamento do setor público - poderão ser perseguidos.

10 As projeções de monetização do déficit mostradas na Tabela 8 são consistentes com as hipóteses de que depois do choque anti-inflacionário a taxa de inflação se estabilizaria em torno de 30%, feita acima, e de que a relação entre a base monetária e o PIB retornaria a níveis em torno de 6,5%, como vigente no início da última década, antes do primeiro choque do petróleo. As projeções da variação da dívida não mobiliária - créditos diretos do sistema financeiro, fornecedores e empreiteiros - foram estimadas em 10% do déficit operacional, valor ligeiramente inferior à média dos últimos seis anos.

Tabela 10

Deficit Ampliado do Governo, Composição do Financiamento e Dívida Pública

(em % do PIB)

	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
1. Necessidades de Financiamento Ampliadas	5.6	5.6	4.0	3.8	3.7	3.5	3.4	3.3	3.4	2.7	2.4	2.2	1.5	1.4
Deficit Operacional do Governo	5.1	5.1	3.5	3.0	2.9	2.7	2.6	2.4	2.5	1.8	1.5	1.2	1.1	0.9
Conversão da Dívida Externa ⁽¹⁾	0.1	0.2	0.2	0.3	0.3	0.4	0.4	0.5	0.5	0.5	0.5	0.6	-	-
Aumento de Reservas Internacionais	0.4	0.3	0.3	0.5	0.5	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4	0.5
2. Financiamento Externo ⁽²⁾	0.5	0.5	0.4	0.7	1.0	1.1	1.2	1.2	1.4	1.4	1.5	1.6	1.1	1.2
3. Financiamento Interno	5.1	5.1	3.6	3.1	2.7	2.4	2.2	2.1	2.0	1.3	0.9	0.6	0.4	0.2
Variação da Base Monetária	2.6	n.d.	2.5	1.5	1.5	1.5	1.5	1.5	1.5	1.5	1.5	1.5	1.5	1.5
Variação da Dívida Mobiliária ⁽³⁾	2.1	n.d.	0.8	1.3	0.9	0.6	0.4	0.4	0.3	-0.4	-0.7	-1.0	-1.2	-1.4
Variação da Dívida Não-mobiliária ⁽⁴⁾	0.4	n.d.	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3	0.2	0.2	0.2	0.1	0.1	0.1	0.1
<u>Memo</u>														
Saldo da Dívida Mobiliária ⁽⁵⁾	9.9	11.7	11.8	12.4	12.6	12.5	12.2	12.0	11.7	10.7	9.4	7.9	6.3	4.6

(1) Supondo-se que um deságio de 15% sobre o valor nominal da dívida é apropriado pelo Governo.

(2) Diferença entre Empréstimos e Financiamentos (6.2) e Amortização (6.3) nas projeções do balanço de pagamentos (Tabela 2).

(3) Variação do saldo em poder do público.

(4) Dívida junto a bancos (inclusive o Banco do Brasil S.A.) e fornecedores e empreiteiros.

(5) Saldo médio anual da dívida do governo federal fora do Banco Central. O valor para 1988 é estimado supondo-se uma variação da dívida igual à de 1987. As projeções supõem que todo o acréscimo projetado da dívida mobiliária em poder do público concentra-se em títulos do governo federal.

APÊNDICE TÉCNICO

Modelo de Consistência Macroeconômica

A determinação da taxa máxima de crescimento compatível com níveis exogenamente fixados de gasto público corrente é feita através de uma variante do modelo clássico de dois hiatos para uma economia devedora, desenvolvida por Winston Fritsch e Eduardo Modiano (ver Seção 11). De forma extremamente resumida, a estrutura do modelo é a seguinte:

(i) Restrição de divisas

O deficit do balanço de pagamentos em conta corrente deve ser financiado pelo crescimento de dívida líquida (novos empréstimos ou redução de reservas), ou pelo investimento direto líquido. Portanto:

$$X - M - r D(-1) > D(-1) - D - I^*$$

ou

$$X - M + (d-r) D(-1) + I^* > 0 \quad (1)$$

onde:

X - exportações

M - importações

D - dívida externa líquida

I* - investimento direto líquido de juros e dividendos

r - taxa de juros sobre a dívida

d - taxa de crescimento da dívida

Dado o peso das importações de petróleo nas importações globais, estas foram desagregadas em duas categorias:

$$M = M_n + M_o \quad (2)$$

onde M_o e M_n designam, respectivamente, as importações de petróleo e de produtos não-petróleo.

Exportações e importações não-petróleo são especificadas como:

$$X = X (-1) (1 + e_x y^* + p_x) \quad (3)$$

$$M_n = M_n (-1) (1 + e_n y + p_n) \quad (4)$$

Onde e_x e e_n são elasticidades - renda, y^* é o crescimento nos países industriais, y o crescimento do PIB brasileiro, e p_x e p_n representam a variação nos preços de exportáveis e importações não-petróleo, respectivamente.

Importações de petróleo são calculadas residualmente, deduzindo-se de projeções do consumo doméstico as estimativas de produção futura elaboradas pela Petrobrás:

$$M_o = p_o (C - Q) \quad (5)$$

e

$$C = C (-1) (1 + e_o y) \quad (6)$$

onde p_o é a variação nos preços do petróleo, C é o consumo e Q a produção de petróleo, e e_o a elasticidade-renda da demanda doméstica.

Substituindo (2) a (6) em (1) e resolvendo para y , obtem-se:

$$y(t) < f(t | X(o), M(o), D(o), C(o), e_x, e_n, e_o, p_x, p_n, p_o, y^*, r, I^*, Q)$$

ii) Restrição de poupança

O crescimento do produto potencial (Y_p) pode ser modelado como:

$$Y_p = Y_p (-1) + k \cdot I \quad (1)$$

onde I representa o investimento líquido e k a relação produto-capital.

O investimento líquido ex-post é igual à poupança doméstica menos a depreciação do estoque de capital:

$$I = S_p + S_g + S_e - \frac{h}{k} Y_p (-1) \quad (2)$$

onde S_p , S_g e S_e são os componentes privado, público e externo da poupança total e h a taxa de depreciação.

A propensão a poupar do setor privado (s_p) é definida como uma média das propensões a poupar de diferentes grupos, ponderada pela participação de cada grupo na renda disponível. A renda disponível é obtida deduzindo-se impostos líquidos e a renda transferida ao exterior, da renda total. Portanto:

$$S_p = s_p (p) [(1-t) Y - r D (-1)] \quad (3)$$

onde p é um parâmetro indicativo da distribuição de renda disponível e t a carga tributária líquida.

A poupança do governo é, por definição:

$$S_g = tY - gY \quad (4)$$

onde g é a proporção dos gastos correntes do governo no PIB.

A poupança externa é igual ao deficit do balanço de pagamentos em conta corrente:

$$S_e = M - X - rD \quad (-1) \quad (5)$$

Portanto, de (2) a (5 em (1)):

$$Y_p = (1-hk)Y_p(-1) + k\{[t+s_p(1-t)-g]Y + (1-s_p)rD(-1) + M - X\} \quad (6)$$

e, como o produto (Y) não pode exceder o produto potencial, substituindo $Y < Y_p$ em (6) e resolvendo para

$Y = Y/Y(-1) - 1$ obtem-se:

$$y(t) < g(t | y_p(0), h, k, p, t, M(0), X(0), D(0), C(0), y^*, r, e_x, e_n, e_o, p_x, p_n, p_o, Q)$$

Assim, se chamarmos y_1 e y_2 as taxas de crescimento do produto restrito por divisas e por capacidade instalada (poupança), geradas conforme descrito acima, a taxa efetiva de crescimento em cada período será dada por:

$$y = \{\min y_1, y_2\}$$

Em resumo, o exercício de simulação consiste em, da dos os parâmetros "estruturais" (e_x, e_n, e_o, h, k), os valores iniciais ($X(0), M(0), D(0), C(0), Y_p(0)$) e projeções exógenas de Q , gerar trajetórias de crescimento para um dado cenário internacional ($y^*, r, d, I^*, p_x, p_n, p_o$) e de políticas domésticas que determinam (p, t, g).

Portanto, para um dado cenário internacional - totalmente exógeno e apresentado na Tabela 3 - o potencial de cres-

cimento futuro será restrito pela capacidade de poupança doméstica, que depende da evolução dos gastos correntes do governo como proporção do PIB (g), dadas a carga tributária líquida (t) e a distribuição da renda (p).

Nas simulações realizadas, o parâmetro de distribuição de renda que define a propensão a poupar do setor privado foi associado à parcela w da renda de não poupadores na renda disponível total do setor privado. Assim:

$$S_p = s (1-w) [(1-t)Y - r D(-1)]$$

onde w é aproximado, para fins de simulação, pela parcela de salários na renda total e s representa a propensão a poupar dos outros agentes do setor privado. Do mesmo modo, como especificado no texto da Seção 3, o investimento direto líquido de lucros e dividendos foi definido como função do PIB.

Ainda a respeito das simulações cujos resultados são apresentados na Seção 3, note-se que o procedimento utilizado foi o de calibrar o crescimento de $\min \{y_1, y_2\}$ ao longo de uma trajetória desejada - variando-se os determinantes relevantes das restrições de divisas e poupança de forma consistente com as políticas externa e fiscal propostas - e recalculando o valor da dívida líquida ao fim de cada período para levar em conta a possibilidade de conversão da dívida. A distribuição das parcelas de amortização dos novos empréstimos a partir de 1989 foi feita segundo o padrão de distribuição temporal de repagamento de principal existente para a dívida não bancária em fins de 1987. Dada a regra de reservas adotada (vide texto), o volume de empréstimos e financiamentos brutos pode ser calculado como resíduo.

O valor dos parâmetros estruturais utilizados para as projeções é apresentado na Tabela A.1, abaixo

Table A.1

Parâmetros Estruturais e Metas de Produção Doméstica de Petróleo

	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Relação Capital-Produto	0.285	0.285	0.285	0.285	0.285	0.285	0.285	0.285	0.285	0.285	0.285	0.285	0.285	0.285
Taxa de Depreciação	0.04	0.04	0.04	0.04	0.04	0.04	0.04	0.04	0.04	0.04	0.04	0.04	0.04	0.04
Elasticidades ⁽¹⁾														
Exportações	1.5	1.5	1.5	1.5	1.5	1.5	1.6	1.7	1.8	1.9	2.0	2.0	2.0	2.0
Importações não-petróleo	1.0	1.0	1.75	2.5	2.5	2.25	2.0	1.75	1.75	1.5	1.5	1.5	1.5	1.5
Consumo de Petróleo	1.0	1.0	1.0	1.0	1.0	1.0	1.0	1.0	1.0	1.0	1.0	1.0	1.0	1.0
Propensões a poupar														
Salários	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Outras Rendas	0.33	0.33	0.33	0.335	0.34	0.34	0.34	0.34	0.34	0.34	0.34	0.34	0.34	0.34
Metas de Produção de Petróleo ⁽²⁾	637	710	780	810	888	966	1044	1122	1200	1260	1320	1380	1440	1500

(1) As elasticidades, como especificado no modelo, referem-se ao quantum das variáveis indicadas em relação ao produto real da OCDE, no caso das exportações, ou ao produto real brasileiro, no caso das demais.

(2) Projeções da Petrobrás S.A., em milhões de bpd.

Referências

- W. Fritsch (1988). Perspectivas da Economia Internacional, em Revista Brasileira de Comércio Exterior, janeiro.
- W. Fritsch e E. M. Modiano (1988). A Restrição Externa ao Crescimento Econômico Brasileiro: uma perspectiva de longo prazo, em Pesquisa e Planejamento Econômico, 18 (2). Uma versão anterior deste artigo é reproduzida na 11ª Seção, deste estudo.
- S. P. Rios, R. Bonelli e E. Reis (1988). Estimação e resultados do MOPSE. Modelo para Projeções do Setor Externo. Texto para Discussão Interna Nº 134, INPES/IPEA, março.
- R. Varsano (1987). Política Tributária e o Financiamento do Desenvolvimento Brasileiro nos Anos 90: uma abordagem preliminar (Relatório Técnico de apoio a esta pesquisa, Seção 11ª):

4ª SeçãoPOLÍTICAS SOCIAIS

4ª Seção

POLÍTICAS SOCIAIS

1. INTRODUÇÃO

Objetivo e pressupostos

A presente Seção tem por finalidade apresentar uma visão sintética das políticas sociais propostas para se atingir os objetivos do paradigma "Brasil, 2000" e, de um modo geral, se elevar, até o fim do século, o nível de vida das grandes massas a padrões comparáveis com os atualmente existentes no Sul da Europa.

Os dados a partir dos quais se elaboraram os diagnósticos das carências que afetam a população brasileira, nas cinco regiões do país e, em cada uma destas, em suas respectivas zonas rural, urbana e metropolitana, são os que foram levantados por esta pesquisa e se encontram expostos na parte dedicada ao estudo do estado social da nação. A 1ª Seção deste estudo apresenta o panorama geral desse estado. As seções 6ª a 10ª deste estudo contêm, para cada uma dessas três zonas de nossas regiões (exceto a rural do Norte, sobre a qual não há dados), a análise desagregada de sua respectiva situação social.

Tendo em vista esses dados, procedeu-se, na 2ª Seção deste estudo, à análise de paradigmas comparativos e a uma versão atualizada do paradigma "Brasil, 2000", elaborado na primeira etapa desta pesquisa. Os elementos constantes dessa 2ª Seção permitiram acompanhar o processo de desenvolvimento social levado a cabo em diversos países, tomados como base de comparação e assim proporcionar pautas de viabilidade para um semelhante intento no Brasil. A partir desse estudo comparativo, pôde-se proceder, levando em conta o atual estado social da nação, a uma revisão

atualizada e melhor informada do paradigma "Brasil, 2000". Esse paradigma determina algumas das metas sociais exequíveis, dentre as incluídas no propósito deste estudo, para o alcance das quais foram previstas as políticas de que trata esta Seção.

O estudo contido na 3ª Seção deste volume, finalmente, proporciona os elementos macro-econômicos condicionadores da problemática social a ser enfrentada. Tal estudo permitiu, por um lado, determinar as restrições impostas pela disponibilidade cambial, pela oferta agrícola, pelo emprego urbano e pela receita fiscal. Por outro lado, através do modelo de consistência macro-econômica, pôde proceder-se a simulações das relações entre as condicionantes externas e internas de nossa economia e o crescimento do emprego, agrícola e urbano, bem como o nível de renda do trabalhador, nos setores formal e informal.

Com base nesses elementos, procedeu-se à formulação das políticas sociais necessárias e exequíveis para a realização das metas propostas. Foram empreendidos, para esse efeito, dez estudos manográficos, que integram as seções 12 a 21, a cargo de especialistas de alta qualificação e reputação científica, cujos nomes e contribuições constam da Apresentação desta pesquisa. A presente Seção, como já referido, contém uma visão sintética dessas políticas.

As grandes linhas do programa social

O programa social proposto por este estudo, para a realização do paradigma "Brasil, 2000" e o asseguramento de substancial elevação do padrão de vida, de capacitação e de participação das grandes massas, até o fim do século, consiste na execução, com razoável taxa de eficiência, sob a coordenação e supervisão do governo federal, de um conjunto de medidas, de implementação descentralizada, que integram quatro grandes linhas de políticas, a saber:

- (1) Empreendimento de uma revolução educacional, que interrompa, pela qualificação da juventude e razoável taxa de recuperação de adultos, o ciclo de reprodução social da ignorância e do atraso;
- (2) Promoção de uma política de pleno emprego, que assegure, a todas as pessoas válidas para o trabalho que o desejem, emprego no setor formal da economia.
- (3) Valorização do fator trabalho, dentro de condições de pleno emprego e de adequada oferta de alimentos, mediante medidas que, por um lado, incrementem a produtividade do trabalhador e, por outro, lhe assegurem uma remuneração condigna, elevando a participação da remuneração do trabalho, no conjunto da remuneração dos fatores, a níveis comparáveis aos atuais do Sul da Europa;
- (4) Adoção de políticas e medidas que assegurem substancial elevação dos níveis de atendimento das necessidades básicas da população, ademais de em educação, nos setores da nutrição, da saúde, da habitação, do transporte urbano, do saneamento, do meio ambiente, da previdência, da assistência social e da segurança pública.

A revolução educacional se concentra na universalização e no melhoramento qualitativo da educação básica. Uma sociedade industrial moderna requer que a totalidade da população adulta tenha completado, pelos menos, as oito séries do 1º Grau. No Brasil, apenas cerca de 9% da população adulta satisfaz esse requisito básico. Muito mais do que pobre, o Brasil é um grande depositário da ignorância e nesta encontra a principal causa de sua pobreza.

A política educacional proposta neste estudo, detalhadamente apresentada na 12ª seção e sinteticamente exposta na presente Seção, permitirá, até o ano 2000, uma definitiva modificação desse estado de coisas. É possível, técnica, administrativa e financeiramente, instaurar - se condições que assegurem que todas as crianças da faixa etária correspondente se matriculem na primeira série e quase todas concluam, proveitosamente, as oito séries do primeiro grau, recebendo da escola, além de boa instrução, o atendimento de suas necessidades básicas. Em tal possibilidade se incluem as medidas apropriadas para reduzir, drasticamente, a ora elevadíssima taxa de repetência e, concomitantemente, para acabar, praticamente, com a evasão escolar. A esta - e não à falta de matrículas - se deve, presentemente, a não escolarização dos brasileiros, a grande maioria dos quais abandona a escola antes de concluir a 4ª série do 1º grau.

É possível, também, pôr em marcha uma política de pleno emprego. Essa política implica, para a população rural, numa política agrária que assegure a abundância da oferta de alimentos, que eleve a taxa de crescimento do emprego agrícola, presentemente de zero, a, desejavelmente, algo próximo a 2% ao ano, que aumente, substancialmente, o padrão de vida do campesinado, mediante a urbanização funcional do trabalhador rural e que expanda a agro-indústria e a economia das pequenas e médias cidades. Tal política implica em uma efetiva reforma agrária, concebida, não para dar atendimento a dogmas ideológicos, ou a interesses clientelísticos, mas em termos estritamente funcionais, orientados para modificar o perfil da oferta agrícola e maximizar o emprego e o padrão de vida rurais.

Para a população urbana, a política de pleno emprego implica num conjunto de medidas que, mantendo elevada a taxa de crescimento do PIB, a níveis anuais não inferiores a ca. de 6%, incentive as atividades intensivas de mão-de-obra - sem prejuízo da modernização geral da economia - e assegure, através de apropriada conjugação de esforços entre o poder público e as empresas, frentes de trabalho (Serviço Nacional) para todos os membros da PEA que não tenham sido absorvidos pelo setor formal da economia e não encontrem remuneração satisfatória no setor informal.

É possível, por outro lado, valorizar o trabalho. Essa valorização requer, em parte, melhor qualificação do trabalhador, o que lhe será assegurado pela revolução educacional e sistemas de adestramento profissional. Ademais, requer uma prudente mas efetiva política salarial que conduza, gradualmente, a que a remuneração do fator trabalho se ajuste a níveis compatíveis com os níveis médios de produtividade dos respectivos setores e, em geral, do conjunto da economia brasileira.

Nessa matéria, os requisitos prudenciais são estritamente essenciais, o que implica na repulsa a todas as formas de distributivismo populista. Esses requisitos prudenciais se referem, sobretudo, a três pré-condições: (1) a abundância de alimentos, (2) pleno emprego e (3) prévia acumulação de satisfatória taxa de poupança. Asseguradas essas pré-condições, é possível e necessário proceder-se, gradualmente, à elevação do patamar salarial, em termos prudentemente compatíveis com os níveis médios de produtividade de cada setor e do conjunto da economia. Considere-se, a esse respeito, o fato de que a produtividade média da economia brasileira, medida em termos do PIB per capita, é da ordem de 1/4 a 1/3 da observada no Sul da Europa. Isto não obstante, o patamar salarial brasileiro representa menos de 1/10 do vigente naquela mesma região. É evidente, portanto, que há um amplo espaço para um prudente incremento da remuneração do fator trabalho, dentro de mais equitativa distribuição da remuneração geral dos fatores.

Pode-se, finalmente, proporcionar à população brasileira de baixa renda, que representa, até 3 salários mínimos, cerca de 90% do total, serviços sociais muito mais abrangentes e de muito melhor qualidade. Ademais da educação, a que precedentemente se faz referência, o que está em jogo são as necessidades básicas da população em matéria de nutrição, de saúde, de habitação, de transporte urbano, de saneamento, de meio ambiente, de previdência, de assistência social e de segurança pública, matérias essas sucintamente abordadas em subseqüentes capítulos desta Seção.

É possível, técnica, administrativa e financeiramente, dar satisfatório atendimento, para toda a população, a essas necessidades. O que para tanto se requer consiste, em última análise, em um moderado incremento dos gastos sociais do país, da ordem de 5% do PIB, combinadamente com substancial elevação do padrão de eficiência dos serviços sociais, ora de baixíssimo nível. Para isto, não se necessita de uma eficiência do tipo da japonesa, ou da alemã, que nenhuma atividade brasileira ostenta. Necessita-se, apenas, de um padrão de eficiência comparável ao muito nacional serviço de Correios e Telegráfos.

2. EMPREGO

Nenhum programa social voltado para a elevação da qualidade de vida dos brasileiros pode ser empreendido sem levar em conta o grave problema de desemprego e a necessidade de elevação do valor do trabalho.

A questão do subemprego urbano

O processo de industrialização e crescimento econômico acelerado por que passou a economia brasileira no pós-guerra foi acompanhado pelo surgimento de um imenso contingente de trabalhadores com empregos de baixa remuneração e desprotegidos pela legislação trabalhista, que se concentra nos grandes centros urbanos. As raízes deste fenômeno são bem conhecidas. Por outro lado, desloca-se para as cidades o excedente populacional gerado pelo quase contínuo descompasso entre o ritmo de reprodução da força de trabalho rural e o baixo crescimento do emprego em atividades agropecuárias. Finalmente, apesar do crescimento acelerado das atividades urbanas ligadas, direta ou indiretamente, ao processo de industrialização, a demanda por mão de obra gerada na Indústria de Transformação, nos setores do chamado terciário funcional, onde predominam relações formais de trabalho e na Administração Pública, não é suficiente para absorver o exôdo rural e o elevado crescimento vegetativo da PEA urbana.

Assim, cresceu e estabilizou-se um enorme segmento não organizado no mercado de trabalho, com se vê na Tabela 1, fenômeno em grande medida relacionado com o crescimento da ocupação na prestação de serviços e atividades correlatas - característico da evolução da estrutura setorial do emprego no Brasil do pós-guerra - onde é grande a incidência de não assalariamento ou de empregados sem carteira de trabalho assinada. Além de ressaltar a magnitude da informalidade nos mercados de trabalho, a Tabela 1

Tabela 1

Participação Relativa do Emprego nos Segmentos
Formal e Informal da PEA
1969/1983
(em %)

ANOS	INFORMAL*	FORMAL
1969	24,3	71,8
1972	24,2	70,6
1973	24,0	71,9
1976**	20,0	77,2
1977	20,7	75,8
1978	22,8	73,8
1979	22,5	73,4
1981	22,5	70,8
1982	24,1	68,7
1983	24,2	68,7

* O segmento informal inclui, além dos trabalhadores sem carteira assinada ou por conta própria, os proprietários e membros de família não-remunerados.

** A série apresenta uma descontinuidade a partir deste ano. Até 1973 a idade limite para ser computado como membro da PEA era 14 anos, passando a 10 anos em 1976. Desta forma, as comparações somente são válidas dentro dos subperíodos 1969/1973 e 1976/1983.

Fonte: PNAD, vários números.

ilustra de forma eloquente sua relativa estabilidade, apesar do excepcional desempenho de crescimento da economia nos anos setenta, quando os baixos níveis de absorção de mão de obra na agricultura acarretaram maciças migrações¹. A experiência brasileira recente, expressa por esses números, sugere que somente com taxas de crescimento excepcionais, ou através de profundas alterações estruturais, de difícil implementação, nos determinantes do crescimento da PEA urbana e do emprego agrícola e urbano, pode-se contemplar redução significativa da informalidade nos mercados de trabalho no horizonte do programa.

Para melhor compreender o problema do emprego no Brasil deve-se observar, todavia, que a informalidade não se caracteriza somente pela existência de relações de emprego desamparadas pela legislação trabalhista, mas também pela elevada ocorrência de níveis baixos de remuneração. Assim, é interessante tentar avaliar a extensão do que será aqui chamado de "subemprego" através da combinação de dois atributos, definindo os subempregados como aqueles membros da força de trabalho em atividades urbanas não-agrícolas sem carteira de trabalho assinada ou que trabalhem por conta própria e que recebam menos do que um salário mínimo legal. A Tabela 2 apresenta o quadro do subemprego urbano brasileiro assim definido. Pode-se ver que, segundo essa definição, em 1985 nada menos do que um em cada cinco dos trabalhadores não-agrícolas brasileiros residentes nas cidades encontrava-se nesta condição e que o hiato de emprego - definido como a soma dos desocupados e subempregados - atingia quase um quarto da PEA urbana.

¹ Vide, a respeito, Martine e Garcia (1983).

Tabela 2

Distribuição da força de trabalho urbana não-agrícola: 1985
(milhares de pessoas)

	Brasil	Nordeste	Demais Regiões
PEA total	36.535	6.821	29.714
Ocupadòs	34.779	6.472	2.831
Empregadores	1.143	133	1.010
Empregados	19.588	2.682	16.906
Com carteira assinada	16.169	2.152	14.017
Sem carteira assinada e mais de 1 SM	3.419	530	2.889
Conta própria e mais de 1 SM	4.625	982	3.643
Administração pública	2.240	526	1.724
Subempregados	7.183	2.150	2.034
Sem carteira assinada e menos de 1 SM	4.486	1.224	3.262
Conta própria e menos de 1 SM	2.016	724	1.292
Sem remuneração	681	202	479
Desocupados	1.756	348	1.407

Fonte: PNAD (1985), processado pelos autores.

Do ponto de vista da presente análise é interessante proceder-se a uma avaliação quantitativa do quadro prospectivo do subemprego urbano, como definido acima. Isto pode ser feito com o auxílio de um modelo simples, cuja estrutura formal é apresentada em apêndice a esta Seção, que permite simular o hiato de emprego, como definido acima, e o hiato de emprego rural - definido como o número de membros da PEA agrícola em famílias com renda per capita inferior a um quarto de salário mínimo - que resultaria do cenário de crescimento econômico projetado na Seção 3 e da dinâmica demográfica esperada até o fim do século², mantidos os coeficientes de absorção de mão de obra em atividades agrícolas e não-agrícolas em torno de sua média histórica.

Os cenários de sub e desemprego assim projetados, apresentados na Tabela 3, estão de acordo com o esperado a partir da experiência histórica. Eles confirmam que, mesmo retomando-se uma trajetória de crescimento econômico ao ritmo máximo permitido pelas restrições macroeconômicas que enfrenta atualmente a economia brasileira, ligeiramente abaixo da taxa histórica, deverá haver um progressivo acréscimo, de mais de treze milhões de pessoas, à já ponderável parcela da população urbana em idade de trabalhar alijada do mercado formal de trabalho e que percebe remuneração inferior ao mínimo legal, se forem mantidas as presentes condições determinantes do crescimento da força de trabalho e da absorção de mão de obra no campo e na cidade. Embora o desemprego agrícola caia, como proporção da PEA agrícola, suposta estável em termos absolutos nos cenários demográficos³, presencia-se sensível aumento do desemprego e do grau de informalidade urbana com baixa remuneração.

² Nesta, como nas demais Seções desta Pesquisa, todas as projeções de variáveis demográficas são baseadas nos cenários construídos em Paiva (1987). Para as projeções apresentadas nas Tabelas 3 e 4 utilizou-se a combinação de hipóteses sobre o crescimento e a estrutura da população feita pelo autor na construção do que chama cenário BB.

³ O que implica queda de 30% para 23% da parcela da população brasileira no campo até o ano 2000.

TABELA 3

Projeções dos Hiatos de Emprego Urbano e Rural*: 1987-2000
(em milhares de pessoas e %)

	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
<u>Urbano</u>														
Hiato de Emprego	10060	11573	12415	13090	13872	14792	15737	16703	17786	18731	19784	20366	21977	23113
Proporção da PEA não-agrícola	25,1	27,6	28,3	28,5	28,9	29,5	30,1	30,6	30,1	31,6	32,0	32,4	32,8	33,1
<u>Rural</u>														
Hiato de Emprego	6813	6626	6436	6242	6046	5846	5643	5437	5228	5015	4799	4579	4356	4139
Proporção da PEA agrícola	36,7	35,7	34,7	33,6	32,6	31,5	30,4	29,3	28,2	27,0	25,9	24,7	23,5	22,2
<u>Total</u>														
Hiato de Emprego	16873	18199	18850	19332	19917	20638	21380	22145	22934	23746	24583	25445	26333	27243
Proporção da PEA	28,8	30,1	30,2	30,0	29,9	30,0	30,2	30,3	30,4	30,5	30,6	30,7	30,8	30,8

O hiato de emprego urbano é definido com a soma dos desempregados e subempregados, isto é, os ocupados sem carteira assinada e por conta própria em atividades urbanas não agrícolas que recebem menos de um salário mínimo. O hiato de emprego rural é a estimativa do número de membros da PEA agrícola em famílias com renda per capita inferior a um quarto de salário mínimo.

Dois fatores têm influência decisiva na relativa deterioração do statu quo do subemprego urbano, mostrada pelas simulações. Por um lado, a estagnação da atividade urbana, em 1987 e 1988, sobre os níveis de emprego até o fim da década. Por outro lado, a dramática inflexão ascendente na taxa de crescimento da PEA - aqui estimada em 3,2% em média no horizonte das projeções⁴, contra um crescimento de 2,8% verificado entre 1950 e 1980 - causada pelo grande crescimento recente da taxa de participação feminina e que não deve reduzir-se no futuro previsível.

Os números da Tabela 3 são, entretanto, alarmantes e socialmente inaceitáveis. Eles mostram que o problema da absorção do subemprego dificilmente encontrará solução pela via da operação dos instrumentos usuais de política econômica, no horizonte do programa, indicando, portanto, a necessidade urgente de atacar-se os problemas que estão na raiz do alto crescimento da força de trabalho urbana que sejam passíveis de alteração a médio prazo. Deve-se notar também que o objetivo fundamental da política social, em relação ao problema do subemprego, deve ser o de elevar os rendimentos reais dos trabalhadores, nesta condição, acima dos níveis atuais de pobreza e não, necessariamente, o de incorporá-los ao mercado formal de trabalho, como proposto com frequência. Esta conclusão, apesar de heterodoxa no contexto do atual debate sobre o problema do subemprego no Brasil, está perfeitamente de acordo com desenvolvimentos em países capitalistas desenvolvidos do Sul da Europa, onde o grau de informalidade e não-assalariamento é elevado, em alguns casos superior a 20% da PEA⁵. A questão fundamental é, portanto, menos uma de generalização do assalariado do que de como reduzir a diferença abissal existente entre os níveis médios de rendimento entre os trabalhadores do segmento informal (e formal) no Brasil e nesses países.

⁴ Vide Paiva (1987). Esta estimativa representa a média das estimativas baseadas no Censo Demográfico de 1980 e na PNAD de 1985, segundo as quais a PEA estaria crescendo, respectivamente, 3,1% e 3,3% em média entre 1985 e 2000.

⁵ Cf. Camargo (1987).

A eliminação das condições de reprodução deste excedente de trabalhadores, com vínculos instáveis em empregos de baixíssima remuneração e a progressiva melhora de sua renda real, é um problema de política social cuja solução impõe, além do imperativo de máximo crescimento sustentável do produto e do salário reais, a ação direta do Estado. Como argumentado abaixo, as principais ações nesse sentido devem orientar-se a: (1) reduzir o fluxo migratório do campo para as cidades, por meios não coercitivos e diminuir o crescimento vegetativo da PEA urbana, especialmente através da redução da taxa de participação do trabalho juvenil; (2) garantir a oferta adequada dos alimentos básicos, de modo a manter o crescimento de seus preços a um ritmo inferior ao da renda nominal das populações de mais baixa renda; (3) complementar, através do Serviço Nacional, a oferta de postos de trabalho, especialmente no Nordeste, e por último mas talvez o mais importante a longo prazo, (4) promover a valorização do trabalho nacional.

Políticas de emprego

A minimização do êxodo rural impõe duas linhas de ação complementares. Por um lado, é necessário aumentar a funcionalidade econômica do atual programa de reforma agrária, fazendo que a imprescindível orientação de sua execução no sentido de promover o aumento da oferta de alimentos básicos seja feita de forma otimizadora do emprego. Por outro, dada a rigidez do coeficiente de absorção de mão de obra nas atividades agrícolas, uma política de emprego rural que tenha como objetivo reduzir o fluxo migratório para as grandes cidades deve contemplar a "urbanização" do homem do campo, valendo-se da já existente rede de pequenas cidades e através da construção de agro-vilas com a descentralização geográfica de atividades industriais de processamento de matérias primas agrícolas. Um programa bem sucedido neste sentido, implementado de forma coerente com as políticas industrial e de planejamento urbano, teria benefícios que em muito transcendiam seus objetivos puramente econômicos.

Com efeito, somente através da urbanização, embora em pequenas cidades ou em agro-vilas, é possível dotar a população rural

de apropriadas condições de saneamento, de educação, de serviços médicos e de atendimento de suas demais necessidades básicas, inclusive no plano cultural. O "matuto" brasileiro é, antes de mais nada, produto do abandono sócio-cultural decorrente do isolamento, no campo, de sua moradia. Distintamente, a concentração, em unidades urbanas, de toda a população rural, em áreas contíguas ou próximas aos de seus locais de trabalho agrícola, ademais de gerar muitas ocupações rurais não agrícolas, permite que os lavradores efetuem, diariamente, com meios de transporte tradicionais, o deslocamento entre os locais de residência e os de trabalho. O custo de assentamento de uma família de camponeses e sua urbanização, associado a uma reforma agrária, pode ser estimado em cerca de 1250 OTNs. Para o atendimento no período 1989-2000, de 2 milhões de famílias - número ligeiramente inferior ao das famílias rurais com renda per capita inferior a um quarto de salário mínimo em 1985 - ter-se-ia um dispêndio da ordem 2.500 milhões de OTNs.

A segunda das linhas de ação indicadas acima decorre da necessidade de contrarrestar os efeitos da aceleração recente do crescimento da oferta de trabalho urbana. Como precedentemente mencionado, a provável evolução do mercado de trabalho, na próxima década, será profundamente afetada pela elevação do crescimento da PEA decorrente de alterações em processo na taxa de participação feminina. O crescimento vegetativo da força de trabalho poderia ser substancialmente controlado, especialmente nos centros urbanos, pela diminuição compensatória da taxa de participação do trabalho juvenil, através da retenção do contingente de estudantes de 1º grau fora da força de trabalho.

Com efeito, dados da PNAD/IBGE para o ano de 1982 indicam que, no mínimo, 14,4% das pessoas com sete anos ou mais de idade, matriculadas regularmente no 1º grau, estavam ocupadas e que 13,4% e 8,8% trabalhavam, normalmente, mais de, respectivamente, 14 e 30 horas semanais. Matindas estas proporções em 1985, isto significaria que cerca de 2,2 milhões de jovens - ou

seja, perto de 4% da PEA - matriculados no 1º grau, trabalham normalmente mais de 30 horas por semana. Esses números ilustram, de forma eloquente o impacto que políticas como a de criação das Escolas de Promoção Popular e do cheque educação, propostas como linhas de ação do programa na área de educação, deverão ter na alteração dos cenários de emprego.

O impacto conjunto dessas políticas sobre a evolução do hiato de emprego urbano não deve ser subestimado, como se pode verificar na Tabela 4, e se faz sentir principalmente de duas maneiras. Em primeiro lugar, a reforma agrária reduz diretamente o desemprego rural e, ao reduzir o êxodo rural em relação ao status quo anterior, tem importante efeito inibidor do crescimento da força de trabalho urbana. Além desse efeito indireto da reforma agrária, o crescimento da PEA urbana é também reduzido pela queda da participação juvenil⁶. Logra-se, assim, reverter o impacto negativo da estagnação da atividade urbana projetada até o fim de 1988, atingindo-se o ano 2000 com um hiato de emprego de magnitude comparável ao atual.

A renda real da população pobre das cidades e a política agrícola

A forma como o subemprego urbano foi projetado nos exercícios de simulação discutidos acima - como um resíduo entre a PEA urbana e o crescimento do emprego formal e do informal de rendimento superior a um salário mínimo de 1985 em atividades não agrícolas, projetado a partir do contingente de trabalhadores nessas categorias no ano base - tende a superestimar o subemprego futuro em um cenário em que haja elevação da renda real dos subempregados para níveis superiores a um salário mínimo de 1985, dentro do horizonte de simulação. Para que se tenha um quadro mais preciso da evolução do subemprego como aqui definido - como função de tributos não

⁶ Nas simulações apresentadas na Tabela 4, supôs-se a absorção progressiva, em quatro anos, de 4% da PEA urbana no sistema educacional.

TABELA 4

Projeções dos Hiatos de Emprego Urbano e Rural*: 1987-2000
(em milhares de pessoas e %)

	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
<u>Urbano</u>														
Hiato de Emprego	10060	11573	12321	12112	12338	12587	12653	12183	12244	12611	13190	13387	14701	15643
Proporção da PEA não-agrícola	25,1	27,6	28,1	26,9	26,6	26,3	25,7	24,3	23,8	23,7	23,9	24,2	24,6	25,1
<u>Rural</u>														
Hiato de Emprego	6813	6626	6436	6242	6046	5846	5643	5437	5228	5015	4799	4579	4356	4130
Proporção da PEA agrícola	36,7	35,7	34,5	33,1	31,6	29,9	28,0	25,9	23,9	22,3	21,0	19,8	18,7	17,6
<u>Total</u>														
Hiato de Emprego	16873	18199	18756	18355	18383	18433	18296	17620	17472	17626	17989	18467	19058	19772
Proporção da PEA	28,8	30,1	30,0	28,5	27,6	26,8	25,8	24,1	23,1	22,6	22,4	22,3	22,3	22,4

O hiato de emprego urbano é definido com a soma dos desempregados e subdesempregados, isto é, os ocupados sem carteira assinada e por conta própria em atividades urbanas não agrícolas que recebem menos de um salário mínimo. O hiato de emprego rural é a estimativa do número de membros da PEA agrícola em famílias com renda per capita inferior a um quarto de salário mínimo.

sô de vínculo de emprego mas também de renda - é importante especular sobre a provável evolução dos rendimentos reais médios da parcela de subempregados.

Em um dos relatórios técnicos de apoio a esta pesquisa demonstrou-se que, a partir de hipóteses sobre a existência de vínculos competitivos, nos mercados de bens e serviços produzidos tipicamente pelo setor informal, entre produtores por conta própria ou que utilizem trabalho informal e empresas que utilizem trabalho informal e empresas que utilizem mão de obra organizada na produção de substitutos desses bens e serviços, é possível representar a renda média no setor informal como uma função estável do salário médio no setor formal e do emprego nos dois setores⁷. De fato, supondo-se a estabilidade das margens de lucro nas empresas que empregam trabalho organizado e da distribuição dos dispêndio dos orçamentos familiares entre a produção dos dois setores, é possível demonstrar que o crescimento da renda por trabalhador no setor informal pode ser derivado como a soma da taxa de variação do salário médio no setor formal e da diferença entre as taxas de variação do emprego nos setores formal e informal⁸.

Desse resultado decorre que, caso se mantenha a estabilidade da relação, entre as parcelas de emprego nos segmentos formal e informal do mercado de trabalho verificada nas últimas décadas e sugerida como provável no futuro, pelas projeções feitas acima, haveria um crescimento da renda média real do setor informal equivalente ao do salário médio do setor formal. Supondo, como sugerido pelas projeções da Seção 3, que o salário real médio cresça cerca de 45% no horizonte do programa, e que distribuição dos aumentos de renda no setor informal seja uniformemente distribuído segundo as categorias de rendimento, a parcela de subempregados, hoje recebendo até cerca de dois terços de um salário mínimo de 1985 deixaria a condição de subemprego, conforme

7 Cf. Camargo (1987)

8 Este resultado obtém-se derivando a forma logaritmizado da equação (6) do modelo apresentado em Camargo (1987)

aqui definida. Isto corresponde a um número de trabalhadores equivalente a 62% do subemprego não-agrícola em 1985 e, projetado para o ano 2000, reduziria o quadro de subemprego urbano projetado na Tabela 4 de 22,4% para 9,5% da PEA urbana não agrícola.

Deve ser notado ainda, que qualquer política que vise elevar efetivamente o rendimento real das populações mais pobres não pode ignorar a influência decisiva que sobre ele exerce o crescimento dos preços relativos dos alimentos, que formam a dieta básica de nossa população. Em meados dos anos setenta, época mais recente para a qual se dispõe de dados confiáveis, as famílias com rendimento inferior a dois salários mínimos gastavam 51% de sua renda em alimentos e, considerando-se apenas arroz, feijão, milho, batata e batata-doce, tomate, mandioca, cebola e carnes, as mesmas informações do ENDEF-FIBGE indicam parcelas de gastos na faixa de 17% a 20% nas diferentes regiões do Brasil. Além dos efeitos sobre o bem estar dos pobres, o aumento do preço relativo desses alimentos tem efeito distributivo dramaticamente perverso uma vez que somente 0,4% a 0,6% da despesa das famílias com rendimento superior a 30 salários mínimos têm como objeto os alimentos acima referidos.

A esse respeito, entretanto, a experiência brasileira das últimas duas décadas é estarrecedoramente negativa. O início de um padrão de crescimento viesado em favor de produtos de exportação, provocou drástica mudança na composição da produção agrícola brasileira verificada desde os anos sessenta, após anos de crescimento relativamente equilibrado entre as diferentes culturas ou grupos de produtos, levando, mesmo, a fortes declínios, na produção per capita de alguns produtos alimentares básicos, como mandioca e feijão⁹. O comportamento negativo da oferta de alimentos em um longo período de rápido crescimento da demanda resultou em contínua elevação do preço relativo dos alimentos para o consumidor

9 Uma análise quantitativa deste fenômeno pode ser encontrada no relatório técnico de apoio a esta pesquisa feito sobre a questão da oferta de alimentos. Ver Homem de Melo (1987).

- o índice de preços desses produtos dividido pelo índice geral de preços - que atingiu 47% entre 1984 e 1970. Esses números ilustram a crucial importância da reversão dessas tendências no contexto de políticas que tenham como objetivo a elevação da renda real das populações mais pobres.

Em um país como o Brasil, que participa do comércio mundial em um grande número de produtos agrícolas, mas cuja oferta é parte pequena de oferta de cada um deles, no mercado mundial, os preços agrícolas domésticos são influenciados pela cojunção de vários fatores que determinam, em conjunto, a quantidade produzida de produtos de exportação e a quantidade produzida de produtos para o mercado interno e, por outro lado, a demanda doméstica. Para um dado estado das variáveis determinantes da oferta, o preço interno das culturas alimentares domésticas pode ser profundamente influenciado não só pelo crescimento da renda per capita e da população, mas também, de forma significativa, pela evolução da distribuição de renda. Isto porque a resposta, em termos de aumento do consumo de determinados alimentos, é diferenciada por classes de renda. Portanto, no planejamento de uma política agrícola, consistente com os objetivos distributivistas do programa aqui proposto, é importante levar em conta o possível "efeito graduação" ¹⁰ resultante da substituição de alimentos calóricos (arroz, feijão, açúcar e mandioca) por produtos protéicos de origem animal, o que tem importante efeito indireto na demanda por milho, usado intensivamente como ração.

Um exercício de simulação desse efeito da melhora do perfil da distribuição de renda sobre a composição da agricultura realizado para o Brasil ¹¹, cujos resultados apresentam-se na Tabela 5, mostra que contemplando-se um cenário de aumento da parcela de salários na renda nacional e taxas de crescimento da renda de magnitudes equivalentes ao simulados na Seção 3, a necessidade total da produção de milho e fontes de proteína animal aumenta

¹⁰ Apud Yotopoulos (1985), citado em Homem de Melo (1987).

¹¹ Ver Homem de Melo (1987).

significativamente, em relação à situação alternativa, onde se congela a distribuição funcional da renda embora mantenha-se o crescimento. Estes números indicam que a política agrícola deve estar extremamente atenta a essas alterações, de modo a viabilizar a resposta da oferta.

É conveniente recordar, todavia, que embora o crescimento da demanda pelos produtos agrícolas mais importantes para a dieta das classes de menor renda seja reduzido, ou pouco aumentado pela operação do efeito graduação, esses são produtos não comercializados internacionalmente, o que torna seus preços mais sensíveis a fatores associados ao mercado interno, como o crescimento mais rápido da demanda. Assim, ainda que os produtos de origem animal e grãos para ração devam ser estimulados, o crescimento projetado como necessário, para as lavouras de arroz, feijão, mandioca e açúcar, não são desprezíveis tendo em vista o fraco desempenho recente.

Tabela 5

Efeito da política de distribuição de renda sobre a produção necessária de certos alimentos para atendimento da demanda no ano 2000 (Índice de quantidade em relação a produção corrente)

Produto	Quantidade Produzida Atualmente	Produção em 2000	
		Sem Distribuição	Com Distribuição
Arroz	100	150.6	144.0
Feijão	100	184.7	176.0
Mandioca	100	149.6	131.9
Açúcar	100	155.3	146.5
Milho	100	186.1	203.1
Soja	100	238.8	259.4
Trigo	100	270.1	267.3
Leite	100	260.5	291.8
Ovos	100	196.0	208.5
Carne bovina	100	260.5	311.1
Carne suína	100	175.8	186.7
Carne de frango	100	233.8	257.6

Fonte: Homem de Melo (1987). O ano a que se refere a quantidade produzida de cada produto varia, dependendo da disponibilidade de dados, entre 1984 e 1987. Para uma descrição sumária dos cenários, vide texto.

Incentivos públicos à absorção do subemprego estrutural

A discussão precedente leva à conclusão de que, se tomadas as medidas apropriadas, pode-se reduzir o subemprego, conforme aqui definido, a níveis em cerca de um terço inferiores aos atuais. Entretanto, é importante notar que os indicadores médios nacionais escondem grandes variações na incidência regional do fenômeno. Como se pode ver na Tabela 2, enquanto a proporção de subempregados na PEA urbana não-agrícola do Nordeste atinge cerca de 32%, no resto do país não chega a 7%. Embora dois terços do contingente de desocupados e subempregados se concentrasse fora do Nordeste em 1985, o subemprego urbano nordestino é um problema muito mais profundo do que na média do resto do país e que dificilmente encontrará solução pela via de operação das forças do mercado. Estudos mais acurados da distribuição espacial do fenômeno possivelmente revelarão a existência de outros bolsões sub-regionais de subemprego.

Para tornar possível, o aumento da oferta de postos de trabalho à parcela da PEA que, sem compensatória elevação da renda no setor informal, não logre obter emprego formal no livre jogo do mercado, importa criar um sistema federal de emprego operando, descentralizadamente, em nível estadual e metropolitano.

Várias modalidades são possíveis e já foram experimentadas, no país e fora dele, para realizar esse objetivo. Roosevelt enfrentou o desemprego da depressão americana de 1930 através de brigadas de trabalho encaminhadas para a execução de grandes obras públicas. No Brasil, as recorrentes secas do Nordeste e consequente desemprego agrícola têm sido atendidos com a contratação de mão-de-obra para o DNOCS e agências da SUDENE. O caráter estrutural do desemprego e subemprego brasileiros, tal como tenderá a ocorrer até o fim do século e enquanto não se modificar, substancialmente, a estrutura produtiva do país e o nível de qualificação da população, exige que a política de criação complementar de postos de emprego, pelo governo federal, tenha um caráter permanente e automático.

O que se tem em vista é assegurar emprego a todos os membros da PEA que, a despeito das medidas referidas neste estudo, não logram obtê-lo no mercado de trabalho, nem se inserir, em melhores níveis de remuneração, no setor informal. Importa, por outro lado, adotar um sistema que minimize custos e oportunidades de arbítrio político (clientelismo) e de abusos administrativos. É necessário, finalmente, em contrapartida, proteger o Estado de abusos por parte de pessoas, real ou alegadamente desempregadas, que exijam condições desrazoáveis para trabalhar.

É necessário, portanto, conceber um sistema de criação de postos de trabalho que atenda aos requisitos precedentes, de sorte a que:

(1) seja independente da imediata utilização dos trabalhadores, de modo que a disponibilidade de emprego preceda a determinação do trabalho a ser realizado;

(2) Permita, com apropriadas sanções contra abusos, a utilização da mão-de-obra assim contratada, em nível de salário mínimo, em qualquer serviço não especializado, numa área territorial razoavelmente ampla, quando possível, próxima do local de contratação mas, em princípio, em qualquer sítio do território nacional;

(3) Assegure, por conta do poder público, as necessárias facilidades de transporte e alojamento dos trabalhadores, conforme as oportunidades de utilização da mão-de-obra;

(4) Maximize as facilidades e os incentivos para que os alistados nesse sistema sejam transferidos para empregos privados, notadamente nas empreiteiras de obras e serviços públicos;

(5) Proporcione, diretamente aos não que logrem transferência para o setor privado, trabalho em obras e atividades públicas.

Uma medida no sentido de atender aos requisitos precedentemente enunciados seria a criação de um Serviço Nacional, no âmbito do Ministério do Interior, operado, descentralizadamente,

por Estados e Regiões Metropolitanas, que dispuzesse de condições para contratação de todos os desempregados válidos em regime de trabalhador autônomo e com um salário mínimo. Depois de devidamente qualificados e cadastrados, esses trabalhadores seriam encaminhados a empreiteiras ou outras empresas trabalhando sob contrato com o setor público ou, quando ocorrer, a qualquer empresa que demande mão de obra de baixa qualificação. No caso das empresas que trabalhem sob contrato com o governo, o Serviço Nacional poderá assumir o pagamento dos encargos salariais por um prazo a ser devidamente estudado e ajustado, deduzindo-se tais encargos do preço a ser pago à empresa pelos trabalhos realizados, com posterior reembolso desse montante ao Serviço Nacional por conta da entidade proprietária ou destinatária da obra realizada.

Os dispêndios do Serviço Nacional, ademais de seu próprio custo de administração - moderado, em virtude do princípio do serviço cívico alternativo do militar - compreendem os adiantamentos salariais, recuperáveis dos destinatários das obras e os gastos com o deslocamento e a manutenção dos trabalhadores, até os sítios de trabalho*.

* Estimando-se em 2 milhões de trabalhadores por ano a clientela do Serviço Nacional e em cerca de US\$270 sua despesa média não reembolsável, por trabalhador/ano, ter-se-ia um dispêndio, para o período de 1989 - 2000 de 900 milhões de OTNs. Esse montante, por seu caráter aleatório, não foi incluído na estimativa de custo das metas sociais.

3. VALORIZAÇÃO DO TRABALHO

Dadas as características da população e da economia brasileira, o trabalho não qualificado recebe, neste país, uma das mais baixas remunerações do mundo, tanto em termos absolutos - em dólares por hora de trabalho - como relativos, em porcentagem do PIB.

Louváveis intenções, manifestadas no capítulo dos direitos sociais da nova Constituição brasileira, não constituem, infelizmente, remédio apropriado e terão mesmo, algumas, efeitos iniciais negativos. Isto porque a valorização do trabalho não pode ser obtida por meras disposições normativas, como o evidência, relativamente à legislação social já existente, a alta de descumprimento da lei conforme consta da 1ª Seção deste estudo.

A real valorização do trabalho não qualificado requer, três condições prévias: (1) abundância da oferta de alimentos, (2) pleno emprego e (3) suficiente acumulação prévia de poupança. Nas presentes condições de relativa escassez dos alimentos que compõem a cesta básica do consumo popular, o preço da comida sobe a taxas superiores às da média da inflação. Destarte, qualquer elevação do salário mínimo produz uma elevação mais que proporcional do preço dos alimentos, condenando à subnutrição as camadas de mais baixa remuneração. Por outro lado, inexistindo um estável regime de pleno emprego, a elevação do piso salarial bem como, de um modo geral, a concessão de maiores vantagens complementares aos trabalhadores - melhores férias, mais ampla licença-maternidade, maiores indenizações trabalhistas por conta do empregador, etc. - aumentam o desemprego e o contingente de contratações sem atendimento dos requisitos legais, como assinatura de carteira de trabalho e outras. Finalmente, se se proceder a aumentos do salário real a taxas superiores às do incremento da produtividade antes de se haver acumulado suficiente margem de poupança, esteriliza-se a formação bruta do capital, em detrimento do crescimento econômico e do próprio desenvolvimento social.

No tópico anterior do presente capítulo já expôs os lineamentos básicos de uma política de pleno emprego. Tal política, a partir do momento em que se a ponha consistentemente em marcha, é susceptível de alcançar resultados satisfatórios em prazos relativamente curtos, algo estimável em torno de dois a três anos. É igualmente possível, em prazos da mesma ordem de grandeza, por em marcha uma política que deverá consistir, como é sabido, numa apropriada combinação de medidas, que estimulem a produção de alimentos - nível adequado de preços mínimos, facilidades de crédito agrícola e reforma agrária funcional - com medidas que facilitem sua comercialização a baixo custo - sistema de armazéns, silos e frigoríficos, rede de estradas vicinais, abundância de meios de transporte, rede de entrepostos de abastecimento diretamente operados por cooperativas de produtores e outras providências. Já no tocante a uma prudente margem de acumulação prévia de poupança, o modelo econômico constante deste estudo acusa a necessidade de um prazo um pouco maior, da ordem de cinco anos. Isto permitirá uma prudente elevação real dos salários a partir de 1994.

Atendidas as três condições prévias, precedentemente referidas, a valorização do trabalho não qualificado se pode efetuar, no Brasil, mediante prudentes majorações graduais do patamar salarial mínimo. Existe, com efeito, na economia brasileira, um grande intervalo entre o nível do salário mínimo, comparativamente a países com economias não demasiadamente díspares da nossa, como os do Sul da Europa e o nível da produtividade média e setorial de nosso país, comparativamente aos desses mesmos países. A produtividade média da economia brasileira, medida em termos de produto per capita, é da ordem de 1/3 a 1/4 da observável no Sul da Europa. O nível do salário mínimo brasileiro representa, entre tanto, menos de 1/10 do desses mesmos países. É certo que, para fins práticos, é necessário analisar a questão em nível bem mais desagregado, comparando-se salários e produtividade setor por setor. Assim mesmo, não pode haver dúvida quanto à existência de um considerável espaço diferencial, o que - atendidas as condições prévias antes referidas - permite uma prudente mas significativa elevação real do salário mínimo brasileiro, dentro de limites compatíveis com a produtividade média e setorial do país, comparativamente aos padrões internacionais aplicáveis.

Qualificação do trabalho

Uma política de valorização do trabalho, entretanto, não pode consistir, apenas, na criação de condições que efetivamente conduzam à elevação real do salário da mão-de-obra não qualificada. Uma segunda vertente dessa política, cuja execução demanda prazos mais longos, consiste na gradual redução do contingente de trabalhadores não qualificados da PEA. Essa redução depende de duas condições: de um lado, a modernização do sistema produtivo, através do progresso tecnológico e do incremento de eficiência gerencial e, de outro lado, a elevação do nível educacional e de adestramento profissional da PEA.

No caso do Brasil, confrontado, para os próximos anos, com gravíssimo problema de emprego, a modernização da economia precisa ser empreendida com cautela, de sorte a se evitar prematura automatização nas atividades destinadas ao mercado interno, que possam, razoavelmente, serem intensivas de mão-de-obra. Uma prudente reserva de mercado, nas indústrias tradicionais, para empreendimentos intensivos de mão-de-obra, constitui um dos requisitos iniciais da política de pleno emprego, a que se fez precedente referência.

Diversamente, a elevação do nível educacional e do adestramento profissional da PEA só traz vantagens, sem inconvenientes, mesmo a curto prazo. Há manifesto déficit de qualificação do trabalho, no país, assegurando amplo mercado para novos contingentes de trabalhadores de mais alto nível educacional e profissional. Observe-se, ademais, como se verificou no Japão e outros países pobres de acelerado desenvolvimento, como a Coreia do Sul, que a eventual ocorrência de um temporário excesso de qualificação do trabalho, relativamente às demandas correntes do mercado, tende a ser rapidamente corrigida, pela modernização da economia.

Importa, a esse respeito, ter-se uma visão abrangente e comparativa da formação da mão-de-obra, nas condições contemporâneas, para um país como o Brasil, em que a sociedade industrial

abrange, apenas, uma parcela minoritária da população. Os países que tiveram uma evolução econômica não retardatária, como os do norte da Europa e os Estados Unidos, puderam, no curso do século XIX, absorver no seu setor secundário crescentes parcelas do primário, até reduzir este a uma modesta fração da PEA. Em seguida, com uma população urbanizada, educada e profissionalizada, puderam, a partir de meados deste século, absorver crescentes parcelas do setor secundário num terciário de alta produtividade, cada vez mais informatizado, reduzindo o setor secundário a uma fração relativamente pequena da PEA. No Brasil, esse processo não poderá ser repetido. Nosso setor secundário - ainda que se adotem, com prudência, medidas favorecedoras de certos empreendimentos intensivos de mão-de-obra - terá de se modernizar de forma competitiva com o restante do mundo e será, portanto, no seu conjunto, cada vez mais capital intensivo e poupador de mão-de-obra. Isto significa que, para o Brasil, o setor secundário não poderá ser um tanque de absorção de migrantes do primário, à espera da futura conversão de crescentes parcelas do secundário para um terciário informático. O tanque de estabilização da PEA, enquanto o país se prepara para sua pós-industrial, terá de ser a economia rural.

Infelizmente, constatações como esta chegam muito tarde, quando o descompasso entre a industrialização possível e a urbanização existente já atingiu proporção calamitosas, gerando a terrível marginalidade urbana que caracteriza nossas metrópoles. É sempre tempo, entretanto, para evitar que o mal se agrave. E é aí que entra a decisiva importância da urbanização do trabalhador rural, a que se fez precedente referência. Uma reforma agrária funcional, que combine o incremento da oferta de alimentos com uma racional utilização da terra, gerando novas ocupações rurais, agrícolas e não-agrícolas, em razoáveis condições de vida para os trabalhadores do campo, terá, na urbanização da agricultura, um de seus instrumentos fundamentais. Tal política, ademais de acabar com a miséria e a extrema pobreza rurais, constituirá a economia rural como grande reserva da PEA, interrompendo o ciclo de criação da marginalidade metropolitana. E criará, dentro das reais condições do Brasil, o espaço de possibilidade para a progressiva

elevação educacional e profissional da PEA, a qual, combinadamente com a modernização geral da economia, proporcionará ao país seu gradual ingresso na fase pós-industrial. Algo que ao país , cumprindo neste fim de século um programa como o proposto neste estudo, lhe permitirá, ainda no primeiro terço do próximo, sua equiparação às economias adiantadas do mundo.

A P Ê N D I C E

Modelo de Simulação de Emprego

As projeções dos cenários de emprego mostrados nas Tabelas 3 e 4 baseiam-se em um modelo cuja estrutura formal é apresentada neste Apêndice. As principais variáveis endógenas do modelo são (I) o hiato de emprego urbano, calculado como a diferença entre a PEA urbana não-agrícola e o emprego nessas atividades, e (II) o hiato de emprego rural, definido como a diferença entre a PEA e o emprego agrícolas.

Tanto a PEA quanto a PEA agrícola - e, por consequência, a PEA urbana não-agrícola, aproximada por diferença - são variáveis exógenas. O crescimento do emprego agrícola é calculado como função do crescimento do produto agrícola, dada a elasticidade-produto do emprego na agricultura, e seu valor no ano base (1985) é definido como igual ao número de membros da PEA agrícola em famílias com rendimento per capita superior a um quarto de salário mínimo. O emprego urbano no ano base é calculado como o total dos acupados menos os subempregados - isto é, os ocupados sem carteira assinada ou por conta própria que recebam menos de um salário mínimo - e seu crescimento também gerado como função do crescimento do produto urbano e da elasticidade-produto do emprego em atividades não-agrícolas e da taxa de crescimento do emprego público, exógenamente fixada.

Variáveis e parâmetros

- PEA - população economicamente ativa
- PEAG - PEA agrícola
- PEAU - PEA urbana não-agrícola
- EAG - emprego agrícola
- EUP - emprego urbano em atividades privadas não-agrícolas
- EGOV - emprego nas administrações públicas

- CRPA - taxa de crescimento do produto agrícola
 CRPU - taxa de crescimento do produto urbano
 ELEA - elasticidade-produto do emprego no setor agrícola
 ELEU - elasticidade-produto do emprego no setor produtivo urbano
 CREG - taxa de crescimento do emprego público
 ASS - membros da PEA agrícola assentados pelo programa de reforma agrária em cada período.
 HEA - hiato de emprego agrícola
 HEU - hiato de emprego urbano
 HE - hiato de emprego

Equações do modelo

- EAG = EAG (-I) . (I+CRPA.ELEA)
 HEA = PEAG - EAG - ASS
 PEAU = PEA - PEAG
 EUP = EUP (-I) . (I+CRPU.ELEU)
 EGOV = EGOV (-I) . (I+GREG)
 HEU = PEAU - EUP - EGOV
 HE = HEA + HEU

Nas simulações realizadas para o período 1987-2000, os valores utilizados para as elasticidades de emprego agrícola e urbana foram de 0,29 e 0,65, respectivamente, conforme calculadas em INPES (1985). A taxa de crescimento do produto agrícola foi arbitrada em 5,5% ao ano e o crescimento do produto urbano calculado de modo a gerar um crescimento do produto agrícola foi arbitrada em 5,5% ao ano e o crescimento do produto urbano calculado de modo a gerar um crescimento do PIB consistente com o cenário macroeconômico projetado na Seção 3. O emprego público foi projetado conservadoramente como crescendo a mesma taxa da PEA, ou seja, 3,2% ao ano. Nas projeções da Tabela 4, supôs-se que o assentamento anual dos dois milhões de famílias rurais segue o mesmo padrão logístico utilizado para o cálculo dos custos anuais do programa de reforma agrária.

Bibliografia

J.M. Camargo (1987), Segmentação no mercado de trabalho e pobreza absoluta (Relatório Técnico de apoio a esta pesquisa), IEPES, Rio de Janeiro, mimeo.

F. Homem de Melo (1987), Padrões de crescimento da oferta agrícola (Relatório Técnico de apoio a esta pesquisa), IEPES, Rio de Janeiro, mimeo.

INPES (1985), Perspectivas de Longo Prazo da Economia Brasileira, IPEA/INPES, Rio de Janeiro.

G. Martine e R.C. Garcia (1983), Mudanças tecnológicas e sociais na agricultura: a penalidade do povo em tempo de crise, Doc. de Trabalho nº 14.II, CNRH, IPEA/PLAN, Brasília.

P. Paiva (1987), Cenários de crescimento e distribuição regional da população economicamente ativa no ano 2000 (Relatório Técnico de apoio a esta pesquisa), IEPES, Rio de Janeiro, mimeo.

P.A. Yotopoulos (1985), Middle-Income classes and food crises: the new food-feed competition, Economic Development and Cultural Change, 33(3).

4. POLÍTICAS SETORIAIS

(1) E D U C A Ç Ã O

A educação brasileira tem sido tema privilegiado no discurso de sucessivos governos. Durante os últimos anos, entretanto, os recursos da União para a área educacional foram escassos, constituindo seu incremento bandeira constante na pauta de reivindicações de alunos, professores e da sociedade, de uma maneira geral.

Ao lado da falta de recursos, a que se atribuíam todas as dificuldades encontradas nas escolas públicas dos três níveis do ensino no Brasil, as duas grandes reformas educacionais (Lei nº 5.692/71 e a Lei nº 5.540/68) não mudaram o quadro que já se delineava no início da década de 70: um sistema de ensino que perdia a cada ano qualidade, enquanto inchava no topo - no nível superior - e progressivamente se tornava incapaz de garantir a todos os brasileiros uma educação básica (1º e 2º graus) moderna e de qualidade.

A aprovação da Emenda João Calmon refletiu a prioridade dada à educação pelo I PND/NR. Dotou o MEC de recursos consideráveis que, de acordo com o I PND/NR, deveriam ser aplicados, prioritariamente, na educação básica. O Programa Educação para Todos pretendia assegurar o acesso à educação básica e para isso propunha um programa que visava ampliar as oportunidades educacionais, melhorar a produtividade da educação básica e valorizar o magistério.

O Programa Educação para Todos teve o seu símile, a nível do ensino superior, no Programa Nova Universidade (PNU). Tendo, também, recebido vultosos recursos, o PNU propunha-se a recuperar a qualidade e a produtividade da universidade brasileira. Ambos os programas, os mais ambiciosos do Governo da Nova República na área educacional, no entanto, ainda que bem formulados, defrontam-se com óbices administrativos e políticos que evidenciam a crise profunda em que se encontra a educação brasileira.

Persistem os indícios de que todos esses recursos federais não estão sendo alocados em função de uma política nacional de educação, com objetivos e prioridades definidas. Pelo contrário, os recursos federais vêm sendo distribuídos por espasmos administrativos, atendendo ao empenho de alguns dirigentes ou, simplesmente, para satisfazer a demandas político-partidárias.

Considerações diversas fazem com que se conclua que, dentre as nações que têm os dez maiores PIB, o Brasil é o que está em situação educacional mais difícil:

<u>Perfil Educacional</u>	<u>(1980)</u>	<u>15 anos ou mais</u>
Menos de 4 anos	36,6 milhões	0,497
Elementares	22,3	0,303
1º Grau	7,3	0,099
2º Grau	5,4	0,073
3º Grau	1,9	0,026
Total	73,5	

Fonte: Anuário Estatístico Brasileiro - IBGE - 1985

Além disso, o avanço da tecnologia e a atenção dada à educação nos países industrializados permitem inferir que, até o ano 2.000, essa posição deverá agravar-se, mantidos os índices que fundamentam esse prognóstico. O analfabetismo absoluto, caracterizado pelo não saber ler, escrever e contar, até as formas mais sutis do analfabetismo funcional (o não saber escrever um bilhete, ler e compreender um texto, utilizar com segurança as quatro operações, etc) - continuam a crescer em termos absolutos no país. As taxas de evasão e repetência no 1º grau denunciam um sistema falido:

<u>Evasão</u>	<u>Mat.</u>	<u>Aproveit.</u>	<u>Evasão</u>
		<u>%</u>	
1984 - 1º Grau	7,4 milhões		
2º Grau	4,2	0,57	3,2 0,43
3º Grau	3,3	0,78	0,9 0,22
4º Grau	2,6	0,79	0,7 0,21
T	24,8		4,8

Fonte: Anuário Estatístico do Brasil, IBGE, 1985

A formação e capacitação dos professores da rede pública de ensino do 1º grau mostram-se cada vez mais questionáveis:

PROFESSORADO (1º Grau)

1985 - Total	1.040.553	
Sem habilitação ca.	200.000	(19,2%)
c/ Licenciatura	373.797	(35,9%)

Fonte: SEEC / MEC

O ensino do 2º grau não tem características educacionais próprias e não assegura ao aluno terminalidade. O sistema universitário brasileiro, com uma população estudantil maior do que a da maioria de países altamente desenvolvidos, como a Alemanha, Canadá, etc., consome a maior parcela dos recursos federais para a educação. As deficiências do sistema de ensino, principalmente o do 1º e 2º graus, contribuem para excluir da participação na vida política, econômica, social e cultural de uma sociedade moderna, um número crescente de pessoas.

Torna-se, assim, necessário reavaliar em profundidade os rumos da educação brasileira. Recursos vultuosos para a Educação são sempre essenciais mas, por si só, não asseguram a eficiência nem, muito menos, a qualidade do ensino. Podem até ter efeitos perversos e gerar conseqüências negativas.

O Brasil tem demonstrado capacidade para mobilizar forças e enfrentar problemas sociais. Em tempos recentes, as comunicações, o programa do álcool, as hidroelétricas, a industrialização diversificada, a produção de grãos e a ampliação do comércio exterior, em diferentes setores, constituíram provas eloqüentes dessa afirmação. A educação de um povo, entretanto, sendo questão de maior transcendente magnitude - pois dela depende também o equacionamento de todos os problemas, incluindo os políticos, sociais e econômicos - não tem acompanhado sequer as exigências mínimas do país, apesar de ser dever imperioso da nação para com seus filhos e garantia do seu

próprio bem estar. Esse desafio já foi enfrentado e equacionado de finitivamente por nações menos desenvolvidas do que a nossa. Para não falar da relação de causa e efeito, entre educação e modernização, observada nos países desenvolvidos.

As possibilidades de o Brasil integrar-se no rol das nações desenvolvidas estão limitadas, assim, pelas deficiências de seu sistema educacional, pois a vida moderna erigiu a competição eficiente e qualitativa como referências absolutas e estas dependem do nível de instrução das grandes massas.

Diante deste quadro da educação brasileira e das carências que atingem a população - alvo, formulam-se quatro prioridades para uma política educacional voltada para a eliminação daquelas carências, com previsão de seus respectivos custos:

- 1) Matrícula de toda a população na faixa etária do 1º e do 2º graus;
- 2) Capacitação e melhoria salarial dos professores de ensino do 1º grau;
- 3) Alfabetização e educação básica na faixa de 9 a 19 anos;
- 4) Retenção na escola dos alunos da 4ª à 8ª série do 1º grau, através do cheque-educação.

1º Programa: Matrícula da população na faixa etária do 1º e 2º graus

A ênfase do programa recai sobre a necessidade indeclinável de atendimento, até o ano 2.000, de 90% das matrículas previstas no ensino do 1º grau, condição indispensável para o atendimento de até 60% dos que se matricularão no ensino de 2º grau. Um dos instrumentos básicos para a realização desta prioridade é o programa de Escolas de Promoção Popular (EPPs).

As Escolas de Promoção Popular (EPPs) são concebidas como um sistema de complementação e aperfeiçoamento da atual rede escolar, visando a um duplo resultado: (1) assegurar, em todas as regiões do país, a universalidade da matriculação, no 1º grau, da faixa etária correspondente e (2) proporcionar condições educativas adequadas às populações pobres, assegurando o atendimento das necessidades básicas das crianças.

Para esse efeito as EPPs funcionarão em horário seguido de seis horas diárias, para cada turma. Nesse horário, ademais das aulas de ensino, assegurar-se-á a alimentação das crianças, lazer educativo, higiene, atendimento médico-dentário, educação moral e cívica e desenvolvimento esportivo.

Como se indica na 1ª Seção deste estudo, mais de 53% das crianças brasileiras vivem em estado de estricte pobreza, sendo que mais de 1/4 destas em nível de miséria. Ademais de outras limitações, é indiscutível o fato de que o fracasso da atual rede escolar, afetada, no 1º grau, por taxas de repetência e de evasão da ordem de 45,8% da 1ª para a 2ª série e da ordem de 63,8% da 1ª para a 4ª série, indicam a necessidade de um sistema escolar completamente diferente.

A nova política educacional que se propõe neste estudo corrigirá essa grave situação de nosso sistema educativo mediante o atendimento cumulativo das quatro prioridades precedentemente indicadas. As EPPs constituem um instrumento decisivo para tal propósito, porque modificarão o regime de escolarização de seus alunos, assegurando um atendimento integral de suas necessidades básicas. Tal regime - acompanhado por um programa de aperfeiçoamento dos professores, apoiado por um amplo programa pré-escolar e dinamizado, economicamente, pelo programa de cheque-educação - garantirá o pleno aproveitamento do ensino e a proveitosa conclusão, por todas as crianças, da 8ª série do 1º grau.

Numa visão realista do quadro educacional brasileiro, as EPPs não eliminarão a escola tradicional. Prevê-se que a expansão do sistema escolar se faça por crescente presença das EPPs, para as quais se canalizam 70% dos investimentos em escolas previstas até o ano 2000. Dentro desta concepção a escola tradicional continuará exercendo suas funções - beneficiando-se dos programas de aperfeiçoamento do magistério o de cheque-educação - mas a maior carga de atendimento educativo será gradualmente deslocada para as EPPs. Isto permitirá canalizar para as EPPs as crianças procedentes de família de mais baixa renda e encaminhar para as escolas tradicionais as crianças que contem com maiores facilidades familiares.

Mencione-se, adicionalmente, o fato de que as EPPs contarão com facilidades para o pré-escolar. Isto significa que as crianças de famílias carentes, ademais dos benefícios de atendimento integral de suas necessidades, disporão das vantagens do pré-escolar, predispondo-as ao bom aproveitamento subsequente da escola.

As EPPs serão construídas e custeadas com recursos do Fundo de Desenvolvimento Social e, por convênio, operadas pelos Estados e municípios metropolitanos.

A nova política educacional se orientará, através das EPPs como das escolas tradicionais, a assegurar, depois da conclusão da 8ª série do 1º grau, o encaminhamento dos adolescentes ou para o 2º grau, ou para o aprendizado profissional. Visa-se a evitar o prematuro e desqualificado ingresso dos jovens na força de trabalho, o que constitui um dos elos de perpetuação do ciclo do atraso e da miséria. É indispensável, assim, que os egressos do 1º grau tenham assegurada, até a idade de 18 anos, a continuidade de sua educação sistemática, ou mediante seu ingresso no 2º grau ou mediante seu adiestramento profissional, em escolas técnicas ou um regime de aprendizado, nas empresas.

2º Programa: Capacitação do professorado do 1º grau

Para o atendimento do tema anterior de 90% das matrículas previstas, até o ano 2000, será necessária a adequada preparação do professorado. Para tanto, calculam-se como indispensáveis o treinamento de, no mínimo, 150 mil professores e a atualização de aproximadamente 100 mil, levando-se em conta as projeções demográficas relativas à população da faixa etária do 1º grau.

Tal capacitação exige uma política apropriada de melhoria salarial, pela qual a União repassaria uma quota para o pagamento de 1 salário mínimo base aos professores com habilitação para o magistério do 1º grau.

O programa deve ser sincronizado de tal forma que, à medida em que os professores completam a fase de capacitação, comecem também a receber o repasse de um salário mínimo adicional.

3º Programa: Alfabetização e Educação básica na faixa de 9 a 19 anos

Tal programa constitui atribuição específica da Fundação Educar, criada em substituição ao extinto Mobral.

Para que se atendam as exigências da modernização da sociedade brasileira, e levando em conta o contingente de analfabetos naquela faixa etária de 9 a 19 anos, o programa deverá atingir não menos do que 8,8 milhões de alunos até o ano 2000.

4º Programa: Cheque Educação

Como se viu acima, um dos grandes problemas do ensino de 1º grau, é a desistência de alunos filhos de famílias carentes, obrigados a deixar a escola para ajudar os pais a complementar o orçamento familiar. Para esta complementação, especialmente nos meios urbanos, vale tudo, inclusive o ingresso na área da delinquência, incluindo o envolvimento no tráfico de drogas. Assim, é uma obrigação nacional assegurar a permanência na escola de alunos matriculados nas cinco últimas séries do 1º grau e que pertençam a famílias com rendimento de até 1/2 salário mínimo per capita. Sem esta

iniciativa, frustrar-se-ia o 1º programa acima mencionado. Alta porcentagem das crianças das três primeiras séries do 1º grau continuaria induzida a abandonar seus estudos, mesmo nas previstas Escolas de Promoção Popular.

Para que esta permanência na escola seja garantida, com um mínimo de custos burocráticos, a única medida viável é o cheque educação, mesmo assumindo os riscos de possíveis e até prováveis desvios. As famílias com renda familiar de até 1/2 salário mínimo receberiam, por criança escolarizada, uma complementação de no mínimo 23% deste salário, através das agências da Caixa Econômica Federal ou do Banco do Brasil.

Supõe-se que o crescimento da população desta faixa de miséria será proporcional ao crescimento da população da faixa etária de 0 a 14 anos. Nesta projeção, já em 1989 deverão ser atendidos não menos de 2 milhões de alunos.

PREVISÃO DE CUSTOS

O quadro abaixo registra a previsão de gastos discriminados em gastos de custeio e de investimento.

Os quatro programas propostos perfazem os gastos de custeio.

Os gastos de investimento são destinados à construção de escolas de 1º e 2º graus.

Admitindo-se o número de 40 alunos por sala de aula, estima-se em 212 mil unidades a necessidade de salas de 1º e 2º graus.

Quanto aos investimentos para o 1º grau, estipulam-se os seguintes gastos:

- 70% das salas seriam construídas sob a forma de Escolas de Promoção Popular, com um custo orçado em US\$ de 1 milhão.

- 30% das salas seriam construídas em módulos orçados em US\$ 500 mil.

Quanto aos investimentos para o 2º grau, seguem, na sua totalidade, o padrão previsto para as escolas moduladas.

O módulo das construções compreenderia 25 salas de aulas, atendendo assim um total de 1.000 alunos.

RECURSOS NECESSÁRIOS

ANOS	INVESTIMENTO (OTN×10 ⁶)	% PIB	CUSTEIO (OTN×10 ⁶)	% PIB
1989	16,0	0,0412	36,1	0,0931
1990	16,9	0,0414	44,2	0,1080
1991	18,0	0,0417	52,3	0,1211
1992	19,1	0,0419	60,8	0,1337
1993	20,2	0,0422	70,1	0,1460
1994	21,5	0,0424	79,8	0,1575
1995	30,8	0,0576	90,0	0,1684
1996	34,2	0,0607	108,9	0,1931
1997	37,8	0,0635	130,5	0,2193
1998	41,4	0,0660	154,6	0,2464
1999	45,1	0,0682	181,6	0,2743
2000	-	-	211,3	0,3025
TOTAL	301,0		1.220,2	

(2) NUTRIÇÃO

O problema da nutrição, ou mais diretamente, da desnutrição no Brasil, apresenta-se sob quatro formas principais: (1) a desnutrição energético-proteíca-DEP, resultante de um consumo de alimentos abaixo das necessidades do organismo; (2) a anemia, por deficiência de ferro; (3) a hipovitaminose A, por ingestão insuficiente desta vitamina e, enfim; (4) o bócio, endêmico, por escassez de iôdo.

A SITUAÇÃO NUTRICIONAL

Uma adequada proposta para a solução do problema nutricional é uma peça chave de um plano de desenvolvimento social. Com efeito, a nutrição tem efeitos imediatos em indicadores sociais básicos, tais como a saúde e a educação, as quais, por sua vez, condicionam de modo decisivo o comportamento de quase todos os outros indicadores.

Seus efeitos sobre o estado de saúde da população - alvo podem ser avaliados, até em termos quantitativos, pelo simples fato de que, para os que vivem na pobreza e na miséria, a nutrição é a mais eficaz forma de medicina preventiva. Altas taxas de mortalidade infantil, por exemplo, caem rapidamente com um programa nutricional, de baixos custos, às gestantes e aos recém-nascidos.

Seus efeitos sobre a educação também são facilmente avaliáveis. O baixo rendimento escolar, com abandono da escola ou a repetência, está associado, nas classes pobres, às precárias condições alimentares das crianças.

Infelizmente, a solução do nosso problema nutricional depende de decisões corajosas, capazes de corrigir distorções nas quais estão envolvidos não só grandes interesses, mas também fortes resistências burocráticas. A situação nutricional hoje é bem

pior que há 30 anos atrás. Apenas 33% da população têm hoje uma dieta adequada, com 2/3 da população em situação nutricional de carência.

Uma das trágicas consequências desta situação é o fato de que a cada minuto morre uma criança de até 1 ano e a cada dois minutos morre uma criança entre 1 e 5 anos. No entanto, nos últimos 30 anos, a produção de alimentos aumentou a taxas maiores que as taxas do crescimento populacional.

A explicação deste paradoxo escandaloso reside no próprio perfil do aumento da produção agrícola. De 1975 a 1980 a produção de cana aumentou de 85%, a produção de laranja aumentou de 70% e a produção de soja aumentou de 40%. Enquanto isto, o aumento da produção de feijão, componente básico da alimentação popular, foi apenas de 5%. Aumentou portanto a produção para exportar, mas não a produção para o consumo interno. Dos 350 milhões de hectares cultiváveis no Brasil, apenas 15% estão de fato produzindo, ou seja, aproximadamente 50 milhões de hectares. Entretanto, os pequenos produtores rurais, com áreas de menos de 100 hectares, responsáveis por mais de 50% da produção agrícola interna e pela geração de quase 80% dos empregos rurais, só ocupam 20% da área cultivável.

A solução dos problemas da nutrição passa portanto por medidas destinadas a modificar o perfil da produção agrícola e da distribuição da terra rural. Por outro lado, a solução depende também de decisões políticas e administrativas incompreensivelmente sempre adiadas.

A área do abastecimento é ocupada por 8 órgãos subordinados a três Ministérios diferentes (Relatório do Ministro da Administração - "Jornal do Brasil", 20 de outubro de 1987). Tal dispersão torna praticamente impossível uma atuação coordenada no abastecimento. Outra dispersão não menos prejudicial encontra-se na co-existência de 17 programas nutricionais paralelos, com a consequência inevitável de absorção de grande parte dos recursos alocados pela própria burocracia incumbida de administrá-los.

Com o objetivo de atender diretamente as carências mais graves da população carente, formulam-se, a seguir, as propostas de uma política nutricional, com previsão de seus respectivos custos.

PROPOSTAS PARA UM PROGRAMA NACIONAL

A desnutrição, particularmente a energético-proteica (DEP) que resulta de um prolongado déficit no consumo de alimentos, está associada com a pobreza. A renda monetária insuficiente, no setor urbano e as distorções do acesso à terra e à produção, no setor rural, foram identificados como suas causas principais. Entre os fatores agravantes figuram as más condições de saneamento, as práticas alimentares desfavoráveis, particularmente o desmame precoce e mal conduzido, os baixos níveis de educação formal, a falta de planejamento familiar orientado para o binômio mãe-filho e a precariedade dos serviços de saúde. No Brasil, o quadro fundamental da DEP é um déficit energético, embora o déficit proteico possa assumir proporções graves no primeiro ano de vida.

A curto e médio prazos, as perspectivas de corrigir a desnutrição através do crescimento econômico, sem políticas distributivas, são poucas animadoras. Segundo Berg⁽¹⁾, para corrigir o déficit energético com um aumento anual de 3.0% na renda "per capita" seriam necessários 50 anos com preços de alimentos constantes e 68 anos com um preço subindo 1% ao ano. Todavia, com a renda "per capita" crescendo 2.2% mas assegurando aos 4 decis de renda mais baixos aumentos anuais de 7.7% para o primeiro, 4,5% para o segundo, 2,6% para o terceiro e 1,1% para o quarto, o déficit energético poderia ser corrigido em 20 anos.

(1) Berg., A. - Malnourished People, A. Policy View, "Poverty and Basic Needs Series", June 1931, The World Bank

A vinculação da desnutrição às condições econômicas e sociais tem levado muitos analistas a sustentar que somente a eliminação dessas causas poderá trazer solução satisfatória. Para Winikoff⁽²⁾ e Sahan⁽³⁾ os progressos mais notáveis, no estado nutricional, resultaram de reformas distributivas em conjunção com transformações básicas da economia.

Posição semelhante foi adotada no relatório final da Conferência Nacional de Alimentação e Nutrição (Brasília, 26 a 28 de novembro de 1986) como parte da 8ª Conferência Nacional de Saúde, ao estabelecer 5 condições para que se assegure o acesso da população a uma alimentação adequada:

(1) reforma agrária efetiva e extensão de justiça trabalhista ao trabalhador rural; (2) prioridade para a produção de alimentos básicos com apoio aos pequenos e médios produtores; (3) aumento e redistribuição da riqueza, com garantia de emprego e estabilidade; (4) salário mínimo que assegure o atendimento das necessidades do trabalhador e sua família; (5) e liberdade de organização popular, sindical e partidária.

Sem questionar a validade e a justiça dessas propostas, cabe reconhecer que a sua implantação requer tempo considerável, durante o qual medidas de emergência, como suplementação alimentar, subsídios de preços e outras formas de intervenção no acesso aos alimentos, são necessárias. Esta posição, vista por muitos como conservadora, é obrigatória para os profissionais

(2) Winike A. B. - Political Commitment and Nutrition Policy, Cambridge, Moss Mit Press, 1978.

(3) Sahan. D.E. e Serimshaw. N.S. - O Papel das Intervenções Nutricionais no Processo Econômico, in Nutrição, Desenvolvimento Econômico. A.C.C. Carpino, Edit. Instituto de Pesquisas Econômicas, S. Paulo, 1983.

de saúde pública, responsável pela melhoria das condições de vida da população dentro das restrições impostas pela estrutura política e econômica vigente e pela dinâmica das transformações sociais em um regime democrático. Como essas transformações tendem cada vez mais a ocorrer de forma progressiva, os programas de alimentação e nutrição continuam sendo necessários ao longo do processo de transição, principalmente em um país como o Brasil, que combina centros bem desenvolvidos com extensas áreas em estágios primitivos de desenvolvimento.

Dentro desta orientação, torna-se urgente rever a política nacional de alimentação e nutrição, a coordenação e integração dos programas que a compõem, a sua coerência com os objetivos e metas propostas e a disponibilidade das diversas formas de recursos necessários para que sejam viáveis. São componentes importantes desta revisão crítica, como preparo para um aperfeiçoamento da política atual:

- 1) Refazer e atualizar, periodicamente, as informações sobre a situação nutricional da população, identificando regiões e bolsões de pobreza, onde os programas deverão concentrar as suas ações.
- 2) Definir prioridades pelas quais se devem guiar os programas de nutrição e o volume dos investimentos.
- 3) Implantar sistemas de acompanhamento e de vigilância alimentar e nutricional, que permitam ajustes nos programas, em função das variações temporais e regionais.
- 4) Fazer avaliações periódicas da eficiência e eficácia dos programas e suas relações com custos, com o propósito de corrigir pontos falhos e alcançar o máximo de resultados com os recursos disponíveis.
- 5) Aprimorar e expandir a rede de saúde, particularmente os serviços de atenção materno-infantil e incluir neles o acompanhamento do estado nutricional.

- 6) Criar um órgão com autoridade e hierarquia para integrar, co-ordenar e dirigir os componentes da política nacional de ali- mentação e nutrição e comandar a distribuição de recursos.
- 7) Fortalecer o sistema de pesquisa e treinamento em nutrição humana e alimentos, em apoio do aperfeiçoamento contínuo dos programas.

Em princípio, recupera-se a idéia inicial do INAN como órgão de planejamento e execução e com fortes vínculos com a po- lítica de saúde, mas com hierarquia acima da atual. O controle do orçamento permitirá uma utilização mais eficiente e racional dos recursos.

A combinação de programas de alimentação e nutrição bem planejados, integrados e dirigidos, com um plano de mudanças so- ciais e econômicas, poderá conduzir a uma diminuição sensível na prevalência e gravidade das diversas formas de desnutrição den- tro de 5 anos e em sua redução a níveis baixos até o fim do sé- culo, excluídos, talvez, alguns bolsões de pobreza, em áreas mais distantes do país.

A figura anexa ilustra esta proposta. Os anos 1988 e 1989 são destinados à atualização das informações sobre o esta- do nutricional da população, redefinição da política nacional de alimentação e nutrição e escolha e reformulação dos progra- mas de acordo com os objetivos e metas dessa política. Nesse pe- ríodo não se esperam modificações sensíveis em relação à situação e os índices de prevalência de DEP pouco devem se alterar. Os 3 anos seguintes-1990-1992 são destinados à implatação e reajus- tes das modificações, já se prevendo algum impacto sobre a si- tuação nutricional. Somando os benefícios das mudanças sociais em andamento, é provável uma redução de cerca de 20% na preva- lência de DEP ao fim do período. Na terceira etapa - 1993-2000, os efeitos das mudanças sociais e dos programas de nutrição au- mentam mais rapidamente até que, ao fim do período, poderá ha- ver uma redução de 60 a 70% nos índices atuais de prevalência e

os programas passarão a diminuir a cobertura e o volume de ações, à medida em que os resultados das mudanças sociais os tornarem menos necessários.

O cálculo dos investimentos a serem feitos em políticos de nutrição para que, em conjunto com as mudanças sociais, os programas alcancem os resultados que a Figura anexa reproduza, de pendem da atualização dos dados sobre a situação nutricional e da natureza dos programas escolhidos. Todavia, é desejável ter estimativas que dêem em uma idéia da ordem de grandeza desses investimentos. Com esse objetivo e, aceitando-se as estimativas atuais de prevalência de desnutrição nergético-proteica, calculou-se o investimento anual necessário para, através dos programas PSA e PNAE, alcançar 3 objetivos considerados prioritários, diretamente vinculados ao estado nutricional:

- (1) - Redução considerável de mortalidade infantil e da prematuridade da criança nos 4 primeiros anos de vida.
- (2) - desenvolvimento social e cognitivo do pré - escolar de 4 a 6 anos e sua preparação para escola .
- (3) - melhor aproveitamento escolar e redução dos índices de evasão a valores mínimos até a 8ª série.

Assim sendo, beneficiários seriam gestantes e nutrizes, crianças até 1 ano, crianças de 1 a 4 anos, pré-escolares de 4 a 7 anos e escolares de 7 a 14 anos.

As projeções de gastos até o ano 2.000 supõem o crescimento dos grupos atendidos pelo programa na mesma proporção do crescimento populacional das respectivas faixas etárias. Assim, foi utilizada a taxa de 1,41% como estimativa para o crescimento da população de 0 a 14 anos e a taxa de 2,26% para a projeção do crescimento da taxa das gestantes, nutrizes e mães. Estas taxas estão em conformidade com os cenários do crescimento populacional para o ano 2.000, elaborados no estudo de Paulo de Pai va.

Em 1989, o programa nutricional poderia atender a 14 milhões de beneficiários vivendo em condições de miséria e a 18,6 milhões de beneficiários vivendo em condições de indigência e de pobreza.

Nos quadros a seguir indicam-se as bases do cálculo e a previsão de custeio do programa.

PROGRAMA DE NUTRIÇÃO

Cest + Nut + Mães = tx. 2,26 % a.a.

Crianças 0-14 = tx. 1,41 % a.a.

POPULAÇÃO EM FAIXA DE MISÉRIA

ANO: 1989

Programa	Grupo Alvo	Beneficiários (x1000)	T O T A I S	
			Ton(x1000)	OTN x1000
PSA	Gestantes	427,7	41,2	3.173
	Nutrizes	427,7	44,4	3.420
	Mães	2.673,4	201,8	15.550
	Crianças até 1 ano	834,3	26,0	2.001
	1 - 4 anos	2.294,4	155,0	11.943
	<u>Subtotal</u>			
	Pré Escolares	2.294,4	103,2	12.133
	Escolares	5.005,9	329,4	38.717 Bx(7.7343)
	Subtotal			
	TOTAL		13.957,8	901,0	86.937

POPULAÇÃO EM FAIXA DE INDIGÊNCIA

Programa	Grupo Alvo	Beneficiários	T O T A I S	
			Ton (x1000)	OTN x1000
PSA	Gestantes	267,3	17,6	1.359
	Nutrizes	267,3	18,1	1.392
	Mães	1.871,4	90,0	6.939
	Crianças até 1 ano	521,4	14,8	1.141
	1 - 4 anos	1.564,3	73,8	5.690
	<u>Subtotal</u>			
	Crianças 4 a 7 anos	4.693	163,7	19.242
	7 a 14 anos	9.386	400,4	47.051 Bx(5.0129)
TOTAIS		18.570,7	778,4	82.214

Total Beneficiários = 32.528,5 mil

TOTAL: 169.751

Total Toneladas = 1.679,4 mil

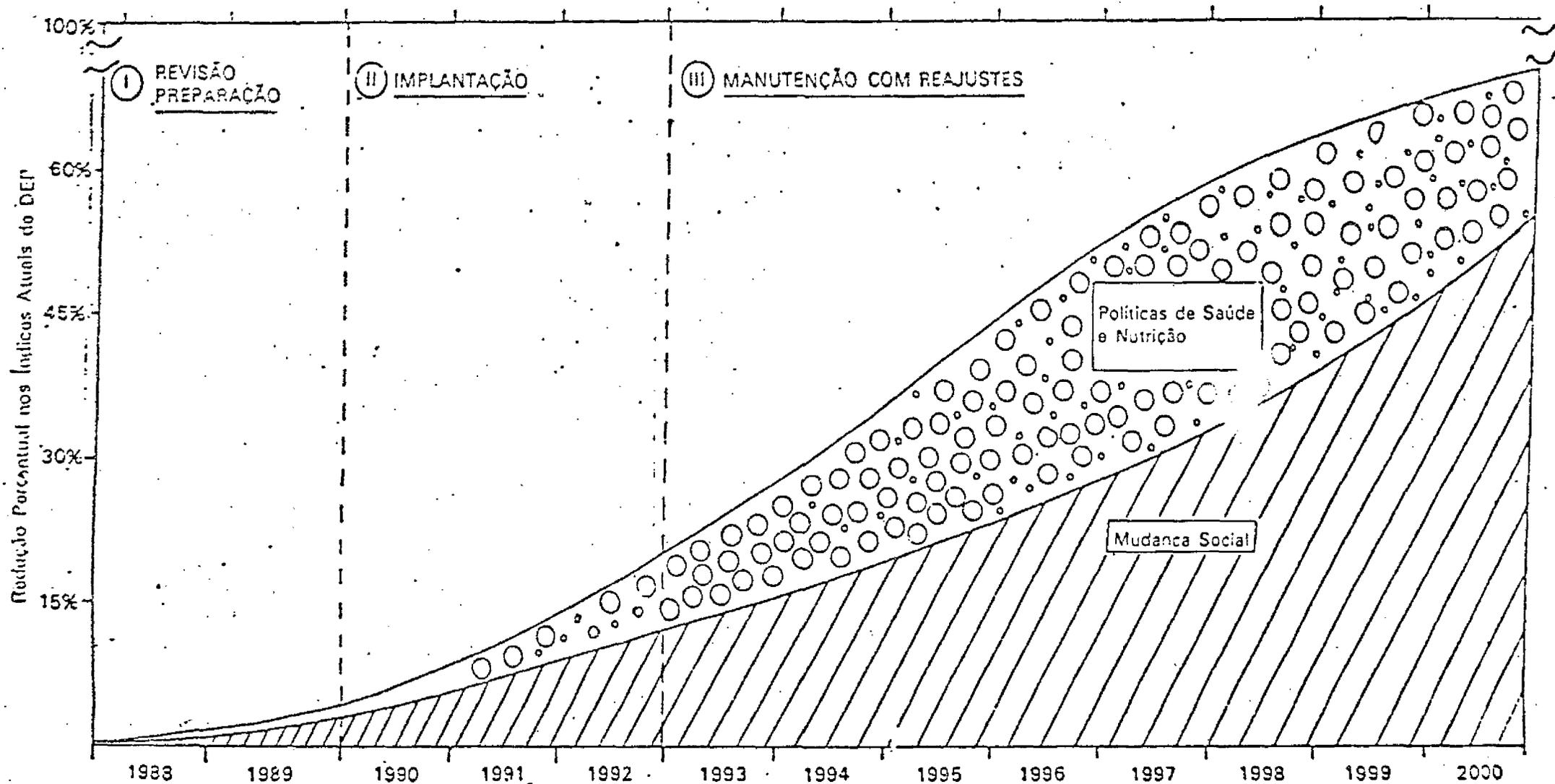


Fig.7 - Expectativa do impacto de mudanças sociais e políticas de saúde e nutrição na situação nutricional do País, no período 1988 - 2000.

RECURSOS NECESSÁRIOS-SETOR DE NUTRIÇÃO

ANO	CUSTEIO (OTN-10 ⁶)	% PIB
1989	169,8	0,4381
1990	172,3	0,4215
1991	175,0	0,4057
1992	177,8	0,3908
1993	180,6	0,3762
1994	183,5	0,3622
1995	186,4	0,3487
1996	188,8	0,3349
1997	191,7	0,3222
1998	194,6	0,3101
1999	197,5	0,2984
2000	200,5	0,2871
TOTAL	2.218,5	

(3) S A Ú D E

O Brasil, tendo se constituído na oitava economia ocidental, continua enfrentando gravíssimos problemas sociais. O reflexo destes problemas nos padrões de saúde do povo são diretos. A desigualdade resultante da má repartição da riqueza reproduz-se no perfil sanitário das diversas regiões e nos diferentes grupos sociais. Oitavo Produto Interno Bruto no mundo, não deixou o Brasil de situar-se em 64º na esperança de vida ao nascer para homens, 69º para mulheres e 85º em mortalidade infantil, entre os países do mundo.

Quais foram, entretanto, as mudanças ocorridas, nos últimos anos, nas condições de saúde dos brasileiros? Quais as perspectivas que se colocam para a virada do século? Que intervenções se fazem necessárias para acelerar mudanças desejadas?

MUDANÇA NO PERFIL SANITÁRIO DOS BRASILEIROS

Nos últimos trinta anos observou-se, no país, uma melhoria das condições de vida e saúde dos brasileiros, tomados como um todo. A esperança de vida ao nascer elevou-se em cerca de 10 anos e a mortalidade infantil baixou de 121,7 em 1960 para 87,9 em 1980. Permaneceram, entretanto, as discrepâncias regionais e entre grupos sociais. A população nordestina, como um todo, vive 16,2 anos menos que seus companheiros da região sul; os homens menos 6,4 anos que as mulheres e os oriundos das camadas de mais baixa renda (até 1/4 de salário mínimo per capita de renda familiar) menos 4,5 anos que os de faixas de maiores rendas (acima de 1 salário mínimo per capita dados para 1980). As diferenças entre as taxas de mortalidade infantil entre as regiões sul e nordeste, hoje são maiores que entre as observadas há quarenta anos e hoje na região sul.

Apesar de todos os esforços que se desenvolvem no sentido de tentar conceituar saúde de maneira positiva, continuamos lançando mão de indicadores de sua ausência para avaliar e quantifi

car as condições e necessidades de saúde de uma população. Além dos citados acima, de esperança de vida ao nascer e mortalidade infantil, largamente utilizados como indicadores das condições sociais, trabalha-se, classicamente, com indicadores de mortalidade e morbidade. Em relação aos indicadores de mortalidade, podemos trabalhar com taxas (número de óbitos referidos a uma população definida) ou com o que se convencionou chamar de "mortalidade proporcional", que se refere à proporção de óbitos com um determinado atributo em relação ao total de óbitos a que se refere. Para efeitos de comparações temporais e espaciais busca-se, idealmente, trabalhar com taxas. Entretanto, estatísticas regulares de mortalidade para o Brasil, como um todo, só começaram a ser produzidas a partir do final dos anos 1970 e ainda assim com cobertura baixa.

Além dos dados de mortalidade, pode-se lançar mão de dados de morbidade, como motivos de consulta, motivos de internação, registro de doenças de notificação compulsória, registro de concessão de benefícios previdenciários, estudos populacionais especiais conduzidos por órgão governamentais ou científicos. Para efeitos do presente trabalho serão utilizados, basicamente, os dados de mortalidade, com considerações ocasionais sobre outros indicadores.

Já se tornou lugar comum dizer-se que, no Brasil, coexistem, lado a lado, doenças da opulência e doenças da pobreza. Pois a verdade é que, de fato, o perfil de causas pelas quais os brasileiros vêm a falecer mudou significativamente, nos últimos anos, particularmente a partir dos 1960. Contrariamente à evolução dos padrões de mortalidade dos países capitalistas centrais, onde as doenças da riqueza vinham se substituir às da pobreza, assistimos entre nós, como entre outros países da periferia do desenvolvimento capitalista tardio, à convivência de padrões de uma e de outra situação. A ascensão das mortes devidas a distúrbios do aparelho circulatório não se acompanhou do quase desaparecimento de moléstias infecciosas e parasitárias. O infarto do miocárdio, o "derrame cerebral",

causas de altas taxas da mortalidade de países ricos, hoje matam mais brasileiros. Entretanto, as diarreias e a desnutrição, doenças da pobreza, ainda ceifam vidas de milhares de compatriotas. Mas o perfil de causas efetivamente mudou. As doenças do aparelho circulatório hoje respondem por cerca de 30% do total de óbitos contra 15% por doenças infecciosas e parasitárias. Tomando a evolução dos óbitos nos municípios das capitais, verificaremos que o ponto de cruzamento se situa pouco depois de 1960. Em 1930, as doenças infecciosas e parasitárias respondiam por mais de 40% do total de óbitos, hoje, por pouco mais de 10%. Para que nos situemos frente a outros países do mundo, não é difícil, apesar desta evolução favorável, conceber o quanto ainda tem que ser conquistado. Em anos próximos a 1980, a proporção de óbitos por doenças infecciosas era de 0,4% na Inglaterra, 1,0% na Grécia, 4,0% no Chile.

Este grupo de causas está constituído, entre nós, fundamentalmente pelas doenças infecciosas intestinais, que acometem os menores de quatro anos, seguidas mais longe pela tuberculose do aparelho respiratório, pela tripanosomíase (Doenças de Chagas), pela septicemia e pelo sarampo. Ou seja, por doenças inteiramente controláveis pelos recursos tecnológicos disponíveis há muitos anos.

Constitui causa importante, associada a este grupo de causas, a desnutrição. No caso específico das doenças infecciosas intestinais, falta de saneamento básico e desnutrição respondem por mais de 90% dos óbitos. A ação assistencial de saúde tem um papel absolutamente secundário no controle destas condições, em que pese o fato de ser sobre elas onde, talvez, o arsenal tecnológico da medicina disponível seja o mais eficaz.

As doenças do aparelho circulatório lideram as causas de morte em todas as regiões do país, à execução da região norte, provavelmente por sua colonização mais recente e por apresentar uma estrutura demográfica mais jovem. Até mesmo no nordeste, onde as mortes infantis e por infecções são abundantes, já o

derrame e o infarto acometem em maior proporção. Ao contrário do que se supõe vulgarmente, também estas doenças estão associadas à pobreza. Quem é pobre também morre mais de infarto. A correlação não é tão estreita como em relação às infecções, mas é nitidamente sensível. Na Região Metropolitana do Rio de Janeiro, as taxas padronizadas de mortalidade por idade, para óbitos por doenças do aparelho circulatório, são duas vezes superiores, nos municípios e regiões administrativas da periferia, do que nos da zona sul da cidade.

Outro grupo de causas quantitativamente importante é aquele constituído pelos neoplasmas ou tumores malignos, os diversos tipos de câncer, que, nos países de repartição mais justa da renda, situam-se em segundo lugar entre as causas de morte. Entre os homens brasileiros, as localizações no estômago, pulmão e esôfago, e entre as mulheres, no útero, são as mais frequentes.

Segue-se, como grupo mais frequente de causas, o constituído pelas chamadas "causas externas" ou acidentes, envenenamentos e violência. Característica importante da modernidade, é o próprio homem o responsável pela sua causação. Aqui intervém a própria obra humana enquanto agente de destruição. Constituem condições básicas deste grupo os acidentes de trânsito e os homicídios. Em nosso país, em 1983, foram atestados 20.061 óbitos por acidentes de trânsito com veículos a motor, 17.390 homicídios e 4.585 suicídios. É importante salientar que, neste grupo, também está presente o sub-registro de mortes, particularmente no caso dos suicídios.

Vem, a seguir, o grupo das doenças do aparelho respiratório, em que assumem importância as pneumonias, tanto aquelas que ocorrem na infância, como é o nosso caso, como as que ocorrem na velhice, como é o caso de países com populações senescentes. Temos, enfim, as chamadas causas perinatais, que são aquelas que acometem o concepto a partir da 28ª semana de gestação até o 28º dia de vida. São causas ligadas à gestação e às condições de nascimento da criança. As anomalias congênitas integram grupo à parte. Nos países de melhores condições sociais, este

grupo é residual, pois destacam-se como causas perinatais de óbito as anomalias congênitas.

OBJETIVOS E CUSTOS

Em função deste quadro da situação da saúde no Brasil, prevê-se, como objetivo realista para o ano 2.000, uma esperança de vida ao nascer de 70 anos e uma taxa de mortalidade infantil de 30 mortes no primeiro ano de vida por 1.000 nascimentos vivos.

Como metas operacionais e seus respectivos custos, também para o ano 2.000, são feitas as propostas subsequentemente enunciadas.

Na alocação dos recursos necessários, no setor de saúde e assistência médica, distinguem-se os gastos de investimento e os gastos de custeio.

O cálculo dos investimentos tem o objetivo de permitir o acesso, a toda a população brasileira, aos serviços de assistência médica, até o ano 2.000.

Levando em conta a taxa do crescimento demográfico, estima-se a necessidade de aproximadamente 216.000 novos leitos hospitalares e de 20 mil novos consultórios, tendo como base o número existente em 1984. Esta estimativa agregada leva em consideração as necessidades diferenciadas em cada uma das 5 regiões do país.

Dada a inexistência de dados confiáveis nacionais, os gastos de custeio foram calculados com bases em parâmetros internacionais. Estes supõem um acréscimo anual da ordem de 60% do valor investido. Para os consultórios, considera-se uma defasagem de um ano entre o investimento e o início dos gastos de custeio. No caso dos leitos hospitalares, os cálculos consideram uma defasagem de três anos.

O montante estimado dos gastos até o ano 2.000 consta do quadro seguinte:

RECURSOS NECESSÁRIOS-SETOR DE SAÚDE E ASSISTÊNCIA MÉDICA				
ANOS	INVESTIMENTO		CUSTEIO	
	OTN x 10 ⁶	% PIB	OTN x 10 ⁶	% PIB
1989	121,3	0,3130	-	-
1990	124,7	0,3050	3,7	0,0090
1991	128,2	0,2972	7,5	0,0174
1992	131,8	0,2896	80,4	0,1766
1993	135,6	0,2824	155,4	0,3237
1994	139,4	0,2752	232,5	0,4590
1995	143,3	0,2681	311,8	0,5834
1996	147,4	0,2614	393,3	0,6976
1997	151,5	0,2547	477,2	0,8023
1998	155,8	0,2482	563,3	0,8977
1999	160,2	0,2420	652,0	0,9848
2000	164,7	0,2358	744,0	1,0652
TOTAL	1.703,9		3.621,1	

Obs.:

(1) Custo de leito hospitalar. 7.500 OTNs, para hospital geral, com média de 150 leitos.

(2) Consultório - 3825 OTNs

Unidades com 5 a 10 consultórios, com 45 m² a 85 OTNs/m²

(4) H A B I T A Ç Ã O

A aceleração do processo de urbanização faz do problema habitacional um desafio principalmente urbano. Assim, o problema habitacional não pode ser tratado como um problema setorial, mas no contexto de uma política urbana e articulado estreitamente com os problemas do transporte, do saneamento e do meio ambiente. Por outro lado, a questão da habitação é um setor que envolve grandes investimentos de retorno lento e, pelo fato de ser condicionado pelo espaço físico, é muito exposto aos processos especulativos.

Essa dupla característica do setor habitacional explica o grande número de agentes envolvidos: o agente público, federal, estadual e municipal, o agente privado, construtor, incorporador, agente financeiro. Para dar um tratamento abrangente ao problema, o texto é dividido em duas partes: diagnóstico e proposições para um programa habitacional.

DIAGNÓSTICO

O processo brasileiro de urbanização atravessou vários períodos, começando com a cidade-colonial, passando pela cidade capitalista-comercial, até chegar à fase atual da cidade-industrial. Esta tem, como determinantes, não só a dependência externa, comum a toda urbanização latino-americana, mas também a industrialização de caráter autóctone e fatores endógenos do próprio fenômeno de urbanização.

Os mecanismos que presidiram ao processo habitacional, como os que presidiram às políticas de saúde, educação, produção de alimentos, são determinados pelo sistema econômico vigente em cada um dos períodos do mesmo processo. Priorizou-se o lucro extrativo, as vantagens comerciais e os interesses industriais.

Nunca, entre nós, o desenvolvimento urbano se preocupou, prioritariamente, em criar um habitat que preservasse a qualidade

de vida e as condições humanas de convivência urbana. Vale dizer: nunca a expansão habitacional foi orientada por um processo racional de desenvolvimento urbano. Nas últimas décadas, com a aceleração do êxodo rural, o processo de concentração urbana atinge taxas extremamente altas, com a formação das megalópoles e o agravamento da situação habitacional. A intervenção governamental no setor habitacional se intensificou com esta aceleração do crescimento urbano, ao mesmo tempo causa e efeito da industrialização.

São marcos desta intervenção governamental a criação das Carteiras Imobiliárias dos Institutos e Caixas de Aposentados - IAPs, da Fundação da Casa Popular e do Banco Nacional de Habitação-BNH. Em todas estas iniciativas, no entanto, não se ligavam os problemas habitacional e urbano, isto apesar da criação, simultânea à do BNH, do Serviço Federal de Habitação e Urbanismo - SERFHAU, em 1964. Somente a partir dos anos 70, algum tratamento, embora setorial, era dado à questão, principalmente com o desenvolvimento do Plano Nacional de Saneamento - PLANASA. O encerramento das atividades do BNH, em novembro de 1986, desarticulou os mecanismos federais responsáveis pela questão habitacional, constituindo, assim, mais um recuo no atendimento das necessidades sociais do povo.

A ação governamental, que mobilizou o setor privado da construção civil, criou regras de jogo que atendiam satisfatoriamente a demanda das classes altas e precariamente a demanda das classes médias, enquanto desatendiam a demanda das classes mais necessitadas, demanda esta que veio a assumir dimensões gigantescas, com a aceleração do êxodo rural.

PROPOSTAS PARA UM PROGRAMA HABITACIONAL

Levando-se em conta o atual déficit habitacional, calculado em cerca de 7 milhões de moradias, bem como as projeções demográficas até o ano 2.000, as necessidades habitacionais podem ser estimadas em aproximadamente 14 milhões de novas

moradias e em 1,9 milhões de melhoria das já existentes, para o período 1989-2000. A estimativa se baseia no "Modelo Simplificado das Necessidades Habitacionais", preparada ainda pelo extinto BNH.

Os gastos necessários se diferenciam por cinco categorias, por estratos de salário mínimo, prevendo-se um financiamento público sem retorno, de 100%, para o grupo mais baixo, e até 10% , para o mais alto, na forma seguinte:

- 0 a 1	s.m.	-	100%
- 1 a 2	s.m.	-	50%
- 2 a 3	s.m.	-	30%
- 3 a 5	s.m.	-	20%
- 5 a 10	s.m.	-	10%
- acima de 10	s.m.	-	-

Os gastos em melhorias foram calculados à base de uma proporção de 20% do montante alocado à construção de novas habitações, a cada ano.

O quadro abaixo mostra os recursos necessários, ressaltando-se que foram computados somente os gastos de investimentos , uma vez que o desenvolvimento do programa não requer aumentos significativos nos itens de custeio.

RECURSOS NECESSÁRIOS - SETOR HABITAÇÃO			
ANOS	INVESTIMENTOS (OIN x 10 ⁶)		% PIB
	NÃO REEMBOLSÁVEIS		
1989	322,3		0,83
1990	368,1		0,90
1991	413,9		0,96
1992	459,7		1,01
1993	546,1		1,14
1994	672,4		1,33
1995	679,0		1,27
1996	565,5		1,01
1997	492,1		0,83
1998	459,2		0,73
1999	406,1		0,64
2000	393,1		0,52
TOTAL	5.797,5		

Dados utilizados:

- (1) Valor médio de 25 OTNs/m²
- (2) Faixa de 0 - 5 sal. mín.
. Construções de 40m²
- (3) Faixa de 5 - 10 sal. mín.
. Construções de 70m²
- (4) Faixa de 10 sal. mín.
. Construções de 100m²

Estas propostas, passíveis de uma quantificação confiável, devem ser acompanhadas, para serem eficazes, da implementação de outras medidas de curto, médio e longo prazo, cuja quantificação, quando possível, exigiria estudos ulteriores.

MEDIDAS DE CURTRO PRAZO

- Implementação de um programa habitacional de emergência, tendo, como população-alvo, as camadas miseráveis e pobres da população. O programa, a ser realizado nas periferias e favelas das Regiões Metropolitanas e das cidades de médio porte, incluirá modalidades de atendimento como regularização fundiária, fornecimento de materiais de construção, lotes urbanizados, embriões, moradias feitas em regime de auto-construção e ajuda mútua.
- Implementação de um programa de pequenas obras de infraestrutura urbana, vias e redes de serviços, contenção de encostas, bem como de equipamentos comunitários, sociais (postos de saúde, escolas) e econômicos (mercados).
- Implementação de um programa de apoio às pequenas e médias empresas de construção e de fornecimento de materiais de construção.

MEDIDAS DE MÉDIO PRAZO

A mais importante dessas medidas é a criação de um sistema nacional de reforma e desenvolvimento urbano, compreendendo:

- (1) um sub-sistema técnico e decisório, composto por diversos níveis de administração, cuidando do planejamento, da fiscalização e do controle da reforma urbana;
- (2) um sub-sistema econômico e financeiro, ocupando-se do financiamento e promoção do desenvolvimento urbano e da habitação para as camadas mais pobres da habitação;
- (3) um sub-sistema financeiro do mercado habitacional, destinado às camadas de renda média da população.

MEDIDAS DE LONGO PRAZO

Somente uma ampla reforma poderá garantir o desenvolvimento urbano e o encaminhamento da questão habitacional. Essa reforma deverá conter:

- (1) um programa básico, tanto de aperfeiçoamento dos seus instrumentos jurídicos, como de desenvolvimento institucional dos órgãos encarregados da sua realização;
- (2) um programa complementar de investimento e pré-investimentos, cujos quantitativos principais já foram indicados;
- (3) um programa de apoio, em termos de pesquisa e estudos e de comunicação social.

(5) TRANSPORTE URBANO

Como serão as cidades brasileiras, ao entrarmos no 3º milênio? Que papel desempenharão e que importância terão os transportes de passageiros na articulação de seus equipamentos e suas atividades? Dar-se-á o caso da evolução das comunicações e da informática relegarem os transportes a coisa do passado? Qual a tendência da repartição modal: mais coletivos (hoje 70%) ou mais individuais (hoje 30%)? Mais públicos ou mais privados? Qual a opção energética: derivados do petróleo, energia elétrica ou outros combustíveis líquidos? Que tipo de organização teremos para administrá-los? De onde provirão os recursos para os investimentos necessários?

Apenas há 12 anos desse marco, quando o país terá agregado uma outra metade a sua população e aumentado substancialmente o número de cidades e megalópoles, a maioria dessas questões permanece sem resposta. Estas questões são concebidas apenas como projeção linear do passado, e para eles não se dispõe de um conjunto de respostas consistente e integrado.

Hoje, deslocar-se é algo bastante penoso, para os habitantes das cidades brasileiras, particularmente para aqueles dos grandes aglomerados urbanos. Como consequência, a população é submetida, diariamente, a profundos desgastes físicos e psíquicos e tem com esses deslocamento um pesado ônus. Para os usuários que se utilizam exclusivamente dos transportes coletivos (cerca de 70% do total), as indispensáveis viagens têm sido, há anos, penosas aventuras, causadas: pelo imenso tempo gasto nas viagens, pelas longas e crescentes distâncias dos deslocamentos devidas ao caótico processo de metropolização; pelos congestionamentos, oriundos da insuficiência de transportes e da incapacidade do sistema viário em comportar o tráfego do transporte individual e coletivo, pela falta de confiabilidade nos serviços; pela falta de segurança; pelos preços crescentes, a níveis superiores à inflação e aos reajustes salariais; pela poluição, ruídos e, em algumas cidades, altos índices de acidentes e de assaltos.

Tal situação tem vários aspectos perversos. Ela contribui para o aumento dos custos de produção dos diversos setores, já que os deslocamentos pendulares casa-trabalho-casa podem ser considerados como insumo produtivo. Nas condições em que se processam essas viagens, o transporte interfere diretamente e em sentido negativo, na saúde física e mental do trabalhador, reduzindo-lhe a produtividade e até concorrendo para a elevação dos índices de acidentes de trabalho.

Por outro lado, o tempo "em excesso" gasto no transporte representa uma redução do tempo das pessoas disponíveis para a família, o lazer e as atividades sociais, políticas e religiosas, justamente aquelas que a realizam como pessoa, como ser humano. Isto assim ocorre porque o tempo dedicado ao trabalho é quase incompreensível e o dedicado ao repouso e alimentação é compreensível apenas até um certo limite, talvez não mais do que hoje já ocorre.

Daqui até o ano 2.000, a população urbana brasileira deverá crescer em cerca de 50 milhões de habitantes, 85% desses, em cidades com população urbana do distrito sede acima de 100.000 habitantes, nas quais o transporte tem um papel de crescente importância. Tal crescimento, conjugado a uma elevação da mobilidade, que deve ser também um dos objetivos do plano para os transportes urbanos, fará com que o número de viagens diárias mais que dobre até o final do século.

Dada a precariedade do sistema existente, além do esforço para se acrescer uma oferta maior que a disponível com o equipamento até hoje instalado, deverá ser feito, concomitantemente, um outro, para a elevação da qualidade dos serviços dos sistemas existentes. Do ponto de vista material, esse esforço exigirá recursos da ordem de US\$ 2 bilhões/ano, ou seja, aproximadamente, três vezes mais do que ocorreu no ano em que mais se investiu em transportes coletivos no Brasil. Além desses, um montante não desprezível será necessário ao subsídio dos custos operacionais, a fim de reduzir e estabilizar a incidência dos transportes nos orçamentos familiares.

Claro está, portanto, que os mecanismos e financiamento até hoje utilizados não são suficientes ou adequados para um empreendimento de tal envergadura. Para viabilizá-los, é necessário o envolvimento também dos beneficiários indiretos do transporte coletivo no financiamento do setor, quer para os investimentos, quer para a cobertura de parte dos custos operacionais.

A viabilização desse empreendimento, no entanto, além de recursos materiais, exige um planejamento e uma organização, na forma e com todos os requisitos de um grande projeto. Desde logo importa fixar os objetivos a serem alcançados, que expresse os contornos do setor quando ele estiver implantado, pois, sem eles, pode-se seguir realizando obras isoladas, desperdiçando energia, e sem saber se os esforços feitos estão ou não construindo algo, o que e com que dimensão.

São três os objetivos a serem atendidos por uma racional política de transportes:

- (1) garantia de acesso físico ao sistema de transporte coletivo a todo cidadão urbanizado;
- (2) Dispêndios compatíveis com as rendas familiares;
- (3) Níveis homogêneos de qualidade de serviço para todos os grupos sociais.

A avaliação do atingimento desses objetivos requer que se estabeleça um conjunto de parâmetros que monitore a evolução da implantação do projeto. Tal conjunto não existe, consolidada e legitimadamente, entre as várias autoridades responsáveis pelo transporte nas cidades do mundo, apesar de haver vários deles mais frequentemente utilizados. Pelo menos três desses parâmetros devem fazer parte do conjunto a ser estabelecido para tal monitoração:

- Taxa de mobilidade;
- Tempo de viagem;
- Peso do transporte no orçamento familiar.

A implantação do projeto, pelo que se percebe, encontra enormes dificuldades com a máquina hoje existente no setor, tanto devido a sua dimensão como a sua forma de atuar. O setor necessita, portanto, de uma reinstitucionalização, envolvendo dimensões estruturais, organizacionais e legais.

Esse processo estar calçado em algumas diretrizes, a saber:

- Prioridade ao transporte coletivo;
- Transporte coletivo: direito do cidadão;
- Transporte coletivo: responsabilidade do poder público;
- Integração do planejamento de transporte ao planejamento urbano;
- Os custos dos transportes coletivos devem ser assumidos por todos os seus beneficiários;
- Transporte coletivo: uma questão local.

Finalmente, a implantação do projeto necessita de um verdadeiro projeto político entre os diversos agentes interessados e envolvidos no setor: poder público, operador privado, usuário e empregadores. Esse pacto, estabelecido em torno do projeto, é a única forma de se evitar desperdício de recursos e de se ter uma norma sustentada em direção dos objetivos. Hoje, além de não ter um projeto, não se tem explicitado e legitimado os papéis de cada um desses agentes no setor, individualizando, portanto, a colimação dos esforços empregados.

Considerando-se a atual participação do transporte no total do setor, pode-se estimar um incremento de 80 milhões de viagens/dia até o ano 2.000. A estimativa dos investimentos necessários para o setor leva em consideração a distribuição do atendimento entre os sistemas de alta capacidade (metrô e ferrovia), média capacidade (novos projetos com diversas tecnologias) e de baixa capacidade (basicamente ônibus comuns), onde são considerados seus respectivos valores para a oferta de um passageiro/dia.

Admite-se, também, uma parcela de gastos em subsídio, a fim de que os usuários não paguem a totalidade dos custos operacionais. A distribuição deste benefício à população poderia dar-se de diversas formas, já que as necessidades de subsídio variam de usuário para usuário. Entretanto se poderia ter como parâmetro que esta distribuição equivalesse a 10% do custo de todas as viagens realizadas em transporte coletivo no Brasil até o ano 2.000. Sob estas hipóteses, o volume de gastos necessários para um projeto consistente e racional pode ser demonstrado pelo quadro abaixo:

RECURSOS NECESSÁRIOS-SETOR DE TRANSPORTE COLETIVO URBANO				
ANOS	INVESTIMENTO		CUSTEIO	
	OTN $\times 10^6$	% PIB	OTN $\times 10^6$	% PIB
1989	190,6	0,4918	47,55	0,1227
1990	203,1	0,4967	50,06	0,1224
1991	216,5	0,5019	52,70	0,1222
1992	230,8	0,5071	55,47	0,1219
1993	246,0	0,5123	58,38	0,1216
1994	262,5	0,5182	61,45	0,1213
1995	279,5	0,5230	64,69	0,1210
1996	298,0	0,5286	68,09	0,1208
1997	317,7	0,5341	71,67	0,1205
1998	338,7	0,5397	75,37	0,1201
1999	361,0	0,5453	79,43	0,1200
2000	384,8	0,5509	83,61	0,1197
TOTAL	3.329,2	-	768,47	-

(6) S A N E A M E N T O

Os problemas do saneamento tem uma relação direta e uma articulação indissolúvel com os problemas do meio ambiente. Muitos problemas sociais de hoje, especialmente no campo da saúde pública, são consequência das deficiências no planejamento sanitário de ontem, da mesma forma que graves problemas sociais de amanhã serão a consequência da falta de uma decisão política capaz de reverter, hoje, a orientação dos gastos públicos para o setor do saneamento. Sem esta decisão política, a situação tende a se agravar, especialmente graças à aceleração do processo de concentração nos centros urbanos e em suas periferias.

A política de saneamento abrange um conjunto de obras e serviços referentes a abastecimento d'água, escoamento sanitário, instalações sanitárias domiciliares, drenagem pluvial e resíduos sólidos (lixo). Com esta abrangência, a política de saneamento se relaciona com o meio físico urbano. Por um lado, a funcionalidade dos sistemas sanitários condiciona a estruturação das cidades, mas, por outro, é forte indutora de desenvolvimento urbano. A prioridade que vem sendo dada, na questão do saneamento, às áreas ocupadas por populações de rendas mais altas subestima o risco de endemias infecciosas, pelo contato, através do trabalho, com as populações oriundas de áreas sem saneamento.

A política de saneamento se relaciona também com o meio físico rural, onde é impossível o atendimento através da extensão de redes sanitárias e onde é prevalente a necessidade do conhecimento e utilização de sistemas individualizados. Ela se relaciona, com a saúde de maneira facilmente quantificável, através, por exemplo, de indicadores referentes à mortalidade infantil e a expectativa de vida.

O programa de dispêndio do quadro abaixo prioriza as seguintes metas no ano 2.000:

- . 14.741 mil novas ligações no abastecimento de água, alcançando 81,2% das necessidades estimadas.
- . 18.970 mil novas ligações em esgotamento sanitário, alcançando 72,4% das necessidades.
- . 4.300 mil instalações sanitárias domiciliares urbanas, divididas entre construídas e reformadas, atingindo 95% das necessidades.
- . Alcançar 2 vezes mais em valores reais de OTN o máximo já investido em microdrenagem ocorrido em 1980.
- . Alcançar o dobro do nível total de Investimentos em microdrenagem por parte de DNOS.
- . Chegar ao atendimento de 85% da população urbana no setor de resíduos sólidos.

RECURSOS NECESSÁRIOS-SETOR DE SANEAMENTO		
ANOS	INVESTIMENTO (OTN×10 ⁶)	% PIB
1989	235,9	0,61
1990	250,7	0,61
1991	274,4	0,64
1992	285,5	0,63
1993	302,3	0,63
1994	319,8	0,63
1995	333,0	0,62
1996	333,7	0,59
1997	358,1	0,60
1998	373,5	0,59
1999	389,8	0,58
2000	407,2	0,58
TOTAL	3.863,9	

Obs: Foram computados somente os gastos em investimentos, uma vez que a execução destes programas não deve acarretar aumentos significativos nos itens de custeio.

(7) M E I O A M B I E N T E

Mesmo contando com os esforços para promover um plano integrado de desenvolvimento econômico e social, o Brasil não terá possibilidade, até o ano 2.000, de incorporar toda a população alvo nos padrões quantitativos de desenvolvimento segundo os quais este é mensurado nos países industrializados do Primeiro Mundo. Infere-se daí ser necessário ampliar a própria noção de desenvolvimento, incluindo nela um aspecto qualitativo, entendido como melhoria das condições e da qualidade de vida da população.

O Brasil ainda é um país ecologicamente saudável e, nesta visão qualitativa do desenvolvimento, tem possibilidades de oferecer melhor qualidade de vida, a custos relativamente não muito elevados. Mesmo com uma renda per capita menor do que a dos países desenvolvidos, é possível viver em melhores condições ambientais, ou com melhor qualidade de vida. O nosso desafio, neste setor, se formula, assim, em oferecer novas formas de promoção humana, a menores custos ecológicos.

Infelizmente, a consciência da responsabilidade com o meio ambiente não é forte na opinião pública; é ainda a reivindicação de uma pequena minoria mais politizada. Não há consciência clara, nem nas autoridades responsáveis, de um erro grave: muitos problemas sociais de hoje são a consequência de problemas ambientais não adequadamente prevenidos ontem. A deterioração ambiental de algumas áreas do meio urbano já atinge níveis preocupantes, pelo tipo de desenvolvimento industrial sem nenhuma preocupação ecológica. As consequências ambientais da indústria sucroalcooleira já exigem, para serem corrigidas, custos maiores do que os de medidas preventivas. A poluição do ar, dos recursos hídricos, a destruição da cobertura vegetal e o uso inadequado do solo agrícola, encaminha para a repetição do mesmo erro do passado: o agravamento dos problemas sociais de amanhã será a consequência da não adoção, hoje, de algumas medidas de prevenção ambiental.

O custo destas medidas pode dispor de um instrumento básico: o licenciamento das atividades poluidoras. Os países desenvolvidos investem hoje 1% de seu PIB na preservação ambiental. No Brasil, este custo pode cair para 0,3% do PIB, se se adotar uma política enérgica obrigando o poluidor a arcar com a recuperação da poluição. Propõe-se a aplicação do princípio "poluidor-pagador", isto é, estabelecimento e aplicação de legislação que obrigue o poluidor a pagar o uso do recurso natural em função da poluição causada e o custo de recuperação da área degradada.

Levando-se em conta o nível de contaminação atual e os parâmetros de investimento no setor, a nível internacional, estima-se a necessidade de investimentos em 0,3% do PIB ao ano, na suposição de um crescimento médio não inferior a 5,5% até o ano 2.000.

O quadro abaixo demonstra o volume de recursos a serem alocados:

RECURSOS NECESSÁRIOS - SETOR MEIO AMBIENTE		
ANOS	INVESTIMENTO (OTN×10 ⁶)	% PIB
1989	116,3	0,30
1990	122,5	0,30
1991	129,4	0,30
1992	136,5	0,30
1993	144,0	0,30
1994	152,0	0,30
1995	160,3	0,30
1996	169,1	0,30
1997	178,4	0,30
1998	188,3	0,30
1999	198,6	0,30
2000	209,5	0,30
TOTAL	1.905,1	

Como propostas finais, que poderiam estimular o Governo a melhor se posicionar no setor de saneamento e meio ambiente, sugerimos:

- 1) seja estruturado um sistema setorial de informações, que sirva de apoio ao planejamento das ações e dos recursos que serão alocados, bem como ao monitoramento e a avaliação das ações realizadas e dos recursos dispendidos nos níveis federal, estadual e municipal.
- 2) seja conferida prioridade ao setor, sendo apresentada à sociedade, para discussão, uma programação de investimentos para o período que, ao lado de admitir o caráter emergencial de que são revestidos, mostre-a articulada entre o preconizado no planejamento e o consignado nos orçamentos, aproveitando os recursos humanos e materiais que existem em alto grau de ociosidade.

(8) P R E V I D Ê N C I A L S O C I A L

As propostas da política social no setor previdenciário visam a dois objetivos:

- (1) consolidar um sistema nacional de previdência e assistência social (SINPAS) financeiramente viável;
- (2) garantir a equidade do impacto do sistema sobre os diferentes segmentos da sociedade, de maneira a recuperar sua intrínseca destinação redistributivista em favor da população alvo.

Quanto ao primeiro objetivo, cabem as seguintes considerações:

- As administrações do MPAS, Waldir Pires, Raphael de Almeida Magalhães, conseguiram resgatar o sistema previdenciário da crise provocada pela recessão e prepará-lo para enfrentar, no curto prazo, uma eventual nova crise, pelo prudente acúmulo de reservas, hoje situadas em aproximadamente 15% da despesa anual.
- Entretanto, a médio e longo prazo, o sistema continuará a ser extremamente sensível às flutuações do ciclo econômico.
- As razões desta fragilidade do sistema se encontram tanto da parte das despesas quanto da parte da receita:
 - O grande bloco das despesas com os benefícios do seguro social, cerca de 70%, é incompressível e seu ritmo de crescimento inalterável: cada vez maior número de contribuintes vão se tornando beneficiários;

- A grande fonte da receita, 85%, vem da folha de salários urbana. Assim, qualquer recessão no setor urbano da economia provoca uma redução da receita proporcionalmente maior que a redução do PIB.

Quanto ao segundo objetivo, importa registrar as seguintes observações:

- A excessiva ênfase dada ao caráter contratual na relação previdenciária fez que se perdesse de vista seu sentido original redistributivista, de amparo coletivo aos que não têm nenhuma possibilidade de prevenir os riscos e acidentes inevitáveis.
- A política previdenciária não assumiu, assim, o seu caráter necessariamente seletivo, de atender mais os que precisam mais, por exemplo, nos casos de velhice, invalidez, doença, morte e desemprego involuntário.
- Como consequência, a política previdenciária é, por um lado, discriminatória, atendendo mais aos grupos de maior poder momentâneo de pressão e desatendendo os outros, por exemplo, o trabalhador rural; por outro lado, porém, pretendendo ser igualitária, criou mecanismos que, de fato, são canais de transferência de renda das camadas mais baixas para as camadas médias e alta. Tais são os casos do salário família, auxílio-natalidade e aposentadoria por tempo de serviço. Dado o fato que apenas 30% da receita vêm dos segurados e 70% são repassados à toda sociedade, na realidade são os mais pobres que garantem a igualdade de benefícios que favorecem mais os mais ricos.

Em vista da situação acima descrita, propõem-se as seguintes medidas:

MEDIDAS ATINENTES AO PRIMEIRO OBJETIVO

A viabilidade financeira do sistema só pode ser conseguida com o aumento das fontes de receita e com a alteração da estrutura da despesa.

PROPOSTAS RELATIVAS À RECEITA

- 1 - Incidência exclusiva da seguridade social na folha de salários. Tal medida implicaria em buscar outras fontes de financiamento para o salário educação, bem como para o SESI, SENAI, SESC e SENAC, os quais, entretanto, não devem ser estatizados.
- 2 - Diversificar a base de financiamento da Previdência com novas fontes. Tais fontes poderiam ser obtidas ou criando novas contribuições, como se fez no caso da fixação sobre produtos supérfluos, ou aumentando as contribuições existentes. Esta última medida, porém, tem o risco de aumentar os custos sociais que pesam sobre os mais pobres. Deveria, portanto, ser criada numa linha deliberadamente seletiva.
- 3 - Obrigatoriedade de constituição de reserva financeira para o caso da queda da receita, mantendo esta reserva ao menos no nível dos 15% da despesa anual, já conseguida.
- 4 - Modernização da administração, prosseguindo no cadastramento dos segurados, já iniciado e nos estudos da previsão atuarial. Tais medidas devem permitir um processamento racional das informações, a centralização do planejamento e do controle e a descentralização da execução.

PROPOSTAS RELATIVAS À DESPESA

Para garantir uma cobertura integral dos riscos básicos e uma suplementação de renda para circunstâncias especiais, propõe-se:

- 1º) - A sub-divisão do seguro geral em seguro estritamente social e seguro complementar. O primeiro se destina a totalidade da receita; o segundo seria opcional, destinado aos segurados interessados em aumentar o valor ou o elenco de benefícios. Neste caso, conviveriam a previdência pública e privada, em bases estritamente atuariais.
- 2º) - A revisão do salário família e auxílio-natalidade, destinando-os exclusivamente à população de baixa renda.
- 3º) - A eliminação da aposentadoria precoce por tempo de serviço, permitindo-a somente para os trabalhadores de baixa renda.
- 4º) - A defesa do novo dispositivo do Projeto Constitucional que equipara os benefícios dos trabalhadores rurais e urbanos, eliminando a discriminação atualmente vigente.

(9) ASSISTÊNCIA SOCIAL

A área do bem-estar social se caracteriza como uma das mais críticas. No ano de 1986, foram feitos investimentos nas áreas de assistência social e ação comunitária, através dos numerosos programas e organismos, voltados para o atendimento das populações carentes. No entanto, as deficiências em todos os setores da área social aumentaram, a taxas mais elevadas que a taxa do crescimento demográfico.

As razões deste resultado negativo se encontram nas falhas percebidas nos programas e projetos de assistência social. Entre as principais falhas, enumeram-se as seguintes: cobertura insuficiente, com sobreposições de programas em algumas áreas e inexistência de programas em outras; desvio do público-alvo; má qualidade dos serviços prestados, entendidos como favores e não como direitos inerentes à cidadania; má utilização dos recursos, absorvidos pela burocracia incumbida de administrá-los, distribuídos por interesses clientelísticos ou simplesmente fraudados pela corrupção impune; fragmentação institucional; problemas de gerenciamento.

Para corrigir esse estado de coisas importa adotar elenco de medidas que a seguir se enumera:

MEDIDAS DE ORDEM GERAL

- 1a) - Manutenção dos programas de caráter assistencial. Muitos deles devem ser melhorados, mas não podem ser interrompidos. Pelo contrário, a meta aqui seria a universalização do atendimento, garantindo-se, também, a qualidade adequada. Não se deve esquecer que estes programas têm-se

revelado, na prática, uma forma indireta de suplementação da renda da população carente, aumentando, entre os mais pobres, sua capacidade de consumo de bens e serviços básicos, aos quais têm direito imprescriptível, como cidadãos brasileiros.

- 2a) - Eliminação da fragmentação institucional, sob forma de diversas agências federais ocupando-se das mesmas tarefas para atender ao mesmo público-alvo, como a proliferação de programas semelhantes, muitas vezes sem qualquer articulação entre eles.
- 3a) - Criação de canais que permitam maior transparência e controle da ação governamental, que facilitem a avaliação dos gastos efetuados e dos resultados obtidos, bem como garantam maior participação nas decisões e gerenciamento.
- 4a) - Ênfase na criança. Os programas assistenciais devem dar toda ênfase ao atendimento da criança, dado o seu caráter dependente e dada a irreversibilidade de alguns danos a ela causados na primeira infância e como estratégia de se romper, a médio prazo, o ciclo de reprodução social da pobreza e da miséria.
- 5a) - Apoio à mulher, contra todas as formas de discriminação, pelo seu papel insubstituível como reprodutora da espécie e como principal agente no bem-estar da família.
- 6a) - A locação, para a assistência social, de 2% dos recursos de custeio da Previdência.

MEDIDAS A MÉDIO PRAZO

- 1a) - Descentralização administrativa e institucional, definindo um modelo de repartição de competências entre as três esferas de Governo, de forma a repassar para estados e municípios tudo aquilo que possa vir a ser por estes melhor executado, eliminando duplicações e conflitos de competência, bem como a indefinição de responsabilidades.
- 2a) - Revisão dos padrões de financiamento, visando libertar a assistência social das bases financeiras estreitas da previdência e fazê-la basicamente dependente de recursos tributários, de natureza mais propícia a universalização e à redistribuição.
- 3a) - Análise, acompanhamento e avaliação dos programas sociais em curso, principalmente para identificar custos-benefícios, impacto e cobertura, superposição e lacunas, problemas políticos e de gerenciamento na implementação de cada programa em si e do conjunto de programas afins.
- 4a) - Participação do beneficiário no planejamento e execução dos serviços e programas de assistência social, principalmente a nível municipal.
- 5a) - Desenvolver metodologias apropriadas e testá-las na melhoria do impacto social dos programas sociais.

MEDIDAS A LONGO PRAZO

Para dar eficácia às medidas anteriormente sugeridas, será necessário implementar, desde já: medidas de prazo mais longo, tais como:

- 1a) - Aumento do potencial reivindicatório e da capacidade de negociação de sindicatos, associações, grupos e movimentos

sociais, com o apoio de instituições como a OAB, a ABI e as Igrejas, no sentido de manter os inevitáveis confrontos dentro de espaços democraticamente administráveis, prevenindo processos convulsivos de incalculáveis custos econômicos, sociais e humanos.

- 2a) - Pressão das forças eleitorais sobre os partidos de forma a cobrar dos representantes eleitos o cumprimento dos compromissos assumidos e a defesa dos interesses da sociedade.
- 3a) - Maior controle da sociedade sobre o aparelho do Estado , para valorizar e fortalecer, nas burocracias federal, estadual e municipal, os segmentos mais identificados com os direitos e interesses do povo na luta contra o clientelismo, o nepotismo, a corrupção e a inércia.

(10) VIOLÊNCIA E SEGURANÇA

Focaliza-se, neste estudo, a criminalidade violenta urbana, especialmente nas grandes capitais e regiões metropolitanas. Incluem-se na criminalidade violenta os homicídios dolorosos, as tentativas de homicídio, as lesões corporais graves os roubos e latrocínios e os estupros.

A violência, no campo, que atinge graves proporções, vincula-se a fatores diversos, a serem tratados com medidas relacionadas com a reforma agrária e o emprego rural.

AS PREMISSAS

Aceita-se, como um postulado, a premissa de que a forma mais perversa de violência é a situação de injustiça social que afronta o país. Tal situação submete milhões de suas vítimas a padrões de vida que constituem permanente violência à dignidade humana, no tocante à alimentação, à habitação, ao transporte, ao acesso à educação e aos serviços médico-hospitalares. A supressão desta forma de violência constituída pela injustiça social, é o objeto das políticas sociais de que trata o presente estudo.

Entretanto, uma segunda premissa, em que se baseia a presente análise da criminalidade urbana, é a necessidade de desvincular a violência da condição de pobreza e miséria. Enquanto se admitir uma relação causal direta entre pobreza e violência adia-se a solução do problema. Na verdade, a evidência objetiva demonstra ser ínfima a proporção de pobres que escolhem a solução criminosa como estratégia de sobrevivência. O crime é um comportamento anti-ético e anti-social em qualquer estrato da sociedade. Existe tanto nas sociedade muito pobres quanto nas muito ricas, o que o estímulo não é a pobreza, é a impunidade. Isto não obstante, o agravamento da injustiça social e a tomada de consciência, pelas populações marginalizadas, de sua condição de destruição, conduzem a formas de revolta que levam a considerar como justificadas, com - pensatôriamente, certas modalidades de furto e roubo.

O OBJETIVO

As estatísticas disponíveis revelam um aumento da criminalidade urbana com oscilações conjunturais e com variações das formas de criminalidade em relação às capitais e às adjacências metropolitanas. Observe-se, entretanto, desde logo, que o aumento do número de crimes não significa o aumento do número de criminosos, mas o aumento da eficácia da atuação de bandidos mais sofisticados, envolvidos estrategicamente com os crimes mais rentáveis: assaltos a bancos, sequestros para resgates, tráfico de drogas, exploração do jogo e do lenocínio.

Diante desta situação, o objetivo que se tem em vista é o de reforçar o sistema de segurança da população, especialmente da mais vitimizada pela violência organizada, ou seja, necessariamente a população mais carente. Sem este reforço do sistema, a população tende a buscar proteção junto às organizações mafiosas, criando-se, nos centros urbanos, verdadeiros poderes paralelos. Ora, não é possível garantir a segurança da população se o Estado não detiver o monopólio do exercício da violência legítima.

O reforço do sistema de segurança exige o aperfeiçoamento articulado dos três sub-sistemas que o compõem: o policial, o judiciário e o presidiário. Sem esta articulação, o aumento da eficácia de um sub-sistema pode ser neutralizado pelo congestionamento das demandas sobre os outros sub-sistemas. A estratégia mais indicada para evitar o risco de neutralização da atuação dos três sub-sistemas é o maior investimento inicial na ação preventiva do crime do que na ação repressiva. Sem esta ação preventiva, o crime continuará a ser percebido como uma atividade rentável sem grandes riscos.

Não se subestima, entretanto, a importância da ação punitiva, especialmente com relação aos chamados crimes de gabinete, em oposição aos crimes de rua. Sem uma implacável ação punitiva, difunde-se, de alto a baixo, uma confiança na impunidade. É esta a responsável pelas condições de anomia sob as

quais se debilitam tanto a eficácia da lei quanto seus fundamentos morais, erodindo a legitimidade do poder institucional. Aqui reside o mais grave problema relacionado com a violência.

Em vista do objetivo acima assinalado, são feitas as propostas de políticas enunciadas a seguir.

AS POLÍTICAS

Curto Prazo

Aumento da eficiência no emprego dos recursos humanos e materiais. O aumento da eficiência na ação preventiva tem o efeito de não congestionar mais o sistema. A maior valorização dos recursos humanos implica, entre outras medidas, em deslocar mais policiais para policiamento ostensivo e melhor distribuição de efetivos, entre as capitais e as periferias.

A melhor utilização dos recursos materiais exige uma infra-estrutura de manutenção, menos dispendiosa que renovações periódicas dos equipamentos e das frotas de veículos. Com o aumento desta eficiência será possível um maior controle e fiscalização da venda e porte de armas, bem como o combate à receptação.

Médio Prazo

Reequipamento de instalações, xadrezes e presídios. Estes últimos deverão adotar técnicas de recuperação, que preparem os presos para a reintegração na sociedade.

Informatização nas administrações policial e penitenciária, em particular do sistema de identificação criminal, da Divisão Jurídica do DESIPE e dos procedimentos do Ministério Público e do Judiciário.

Aprimoramento do controle do Ministério Público sobre o arquivamento de inquéritos policiais.

Agilização dos procedimentos penais, com remessa direta dos inquéritos ao Ministério Público, com a criação de Juízes de Instrução junto às delegacias policiais.

Longo Prazo

Reforma do sistema presidiário, com a construção de novas penitenciárias de máxima segurança e progressiva desativação das existentes irrecuperáveis.

Dinamização do Ministério da Justiça para fins de segurança. Com excessão do Departamento de Polícia Federal, nas demais unidades, como o Conselho Nacional de Política Penitenciária e no Departamento Penitenciário Federal, o Ministério tem atuação inexpressiva.

PREVISÃO DE CUSTOS

Em matéria de segurança e de combate à violência, a previsão de gastos, tanto em investimentos quanto em custeio, está sujeita a fatores extremamente aleatórios, que afetam os três segmentos dos sistema de segurança pública: o policial, o presidiário e o judicial. Entre muitas incertezas, só uma certeza se impõe: não há sintoma nenhum que ampare uma previsão otimista, ingênua, de uma eventual queda das taxas de criminalidade. A criminalidade continuará a crescer.

Entretanto, certas medidas propostas neste estudo podem reduzir os efeitos da criminalidade crescente, em termos de gastos, tanto de investimentos, quanto de custeio. Entre estas medidas, enfatiza-se a importância da mobilização de maiores efetivos de agentes retirados de ocupações burocráticas e aplicados ao policiamento ostensivo em lugares estratégicos, bem como a agilização da atividade judicial destinada a descongestionar a população presidiária

O quadro abaixo mostra a previsão de recursos necessários até o ano 2.000.

RECURSOS NECESSÁRIOS - SETOR DE SEGURANÇA

ANOS	INVESTIMENTO (OTN $\times 10^6$)	% PIB	CUSTEIO (OTN $\times 10^6$)	% PIB
1989	70,5	0,1819	43,0	0,1109
1990	75,2	0,1839	45,4	0,1110
1991	78,8	0,1827	47,8	0,1108
1992	83,6	0,1837	50,2	0,1103
1993	88,4	0,1841	52,6	0,1095
1994	23,9	0,0472	14,3	0,0282
1995	25,1	0,0470	15,5	0,0290
1996	27,5	0,0488	15,5	0,0275
1997	28,7	0,0482	16,7	0,0281
1998	29,9	0,0476	17,9	0,0285
1999	32,2	0,0486	19,1	0,0288
2000	33,4	0,0478	20,3	0,0291
TOTAL	597,2		358,3	

A alocação dos recursos se inspirará na idéia de uma grande concentração dos mesmos nos 5 primeiros anos do programa, absorvendo aproximadamente 2/3 dos recursos nesta fase inicial, tanto em construções carcerárias quanto em mobilização de efetivos mais eficazes. Tal política permitirá enfrentar a criminalidade, mesmo em taxas crescentes, cujos efeitos, em termos de gastos, se reduzirão pela metade dos atuais, como porcentagens do PIB.

QUADROS DO DISPÊNDIO DAS
POLÍTICAS SOCIAIS

<u>P R O G R A M A S O C I A L</u>			
1989 - 2000 (% PIB)			
ANO	INVESTIMENTO	CUSTEIO	TOTAL
1989	6.8453	0.6420	7.4873
90	6.7053	0.6495	7.3548
91	6.5857	0.6550	7.2407
92	6.4414	0.8114	7.2528
93	6.3120	0.9554	7.2674
94	6.0498	1.0069	7.0563
95	5.9325	1.1295	7.0620
96	5.7870	1.2531	7.0401
97	5.6842	1.3719	7.0561
98	5.5683	1.4827	7.0510
99	5.4578	1.5863	7.0441
2000	5.2792	1.6839	6.9631

PROGRAMA SOCIAL
1989-2000 (OTNS⁶)

ANO	INVESTIMENTO	CUSTEIO	TOTAL
1989	2.653,0	248,9	2.901,9
1990	2.741,7	265,6	3.007,3
1991	2.840,9	282,6	3.123,5
1992	2.931,6	369,2	3.300,8
1993	3.030,6	458,7	3.489,3
1994	3.064,5	510,1	3.574,6
1995	3.170,4	603,7	3.774,1
1996	3.262,6	706,5	3.969,1
1997	3.381,0	816,1	4.197,1
1998	3.494,3	930,4	4.424,7
1999	3.613,2	1.050,2	4.663,4
2000	3.687,2	1.176,1	4.863,3
<u>TOTAL</u>	<u>37.871,0</u>	<u>7.418,1</u>	<u>45.289,1</u>

Programa de Gastos Públicos na Área Social (OTN x 1.000.000)

I N V E S T I M E N T O

	HABITACAO	SAUDE	SANEAMENTO	TRANSPORTE	MEIO-AMBIENTE	SEGURANCA	EDUCACAO	Totais
1989	1708.7	121.3	235.9	190.6	310.0	70.5	16.0	2653.0
1990	1744.0	124.7	250.7	203.1	327.1	75.2	16.9	2741.7
1991	1779.9	128.2	274.4	216.5	345.1	78.8	18.0	2840.9
1992	1816.7	131.8	285.5	230.8	364.1	83.6	19.1	2931.6
1993	1854.0	135.6	302.3	246.0	384.1	88.4	20.2	3030.6
1994	1892.2	139.4	319.8	262.5	405.2	23.9	21.5	3064.5
1995	1931.2	143.3	333.0	279.5	427.5	25.1	30.8	3170.4
1996	1970.8	147.4	333.7	298.0	451.0	27.5	34.2	3262.6
1997	2011.4	151.5	358.1	317.7	475.8	28.7	37.8	3381.0
1998	2053.0	155.8	373.5	338.7	502.0	29.9	41.4	3494.3
1999	2095.3	160.2	389.8	361.0	529.6	32.2	45.1	3613.2
2000	2138.4	164.7	407.2	384.8	558.7	33.4	-	3697.2
Totais	22995.6	1703.9	3863.9	3329.2	5080.2	597.2	301.0	37871.0

Programa de Gastos Públicos na Área Social (% PIB) *

C U S T E I O

	SAUDE	SEGURANCA	NUTRICAO	EDUCACAO	Totais
1989	-	0.11	0.44	0.09	0.64
1990	0.01	0.11	0.42	0.11	0.65
1991	0.02	0.11	0.41	0.12	0.66
1992	0.18	0.11	0.39	0.13	0.81
1993	0.32	0.11	0.38	0.15	0.96
1994	0.46	0.03	0.36	0.16	1.01
1995	0.58	0.03	0.35	0.17	1.13
1996	0.70	0.03	0.33	0.19	1.25
1997	0.80	0.03	0.32	0.22	1.37
1998	0.90	0.03	0.31	0.25	1.49
1999	0.98	0.03	0.30	0.27	1.58
2000	1.07	0.03	0.29	0.30	1.69

* Obs.: Considerando-se o crescimento do PIB
no período 1987-2000 em 5,5 %

Programa de Gastos Públicos na Área Social (% PIB) *

I N V E S T I M E N T O

	HABITACAO	SAUDE	SANEAMENTO	TRANSPORTE	MEIO-AMBIENTE	SEGURANCA	EDUCACAO	Totais
1989	4.41	0.31	0.61	0.49	0.80	0.18	0.04	6.84
1990	4.27	0.31	0.61	0.50	0.80	0.18	0.04	6.71
1991	4.13	0.30	0.64	0.50	0.80	0.18	0.04	6.59
1992	3.99	0.29	0.63	0.51	0.80	0.18	0.04	6.44
1993	3.86	0.28	0.63	0.51	0.80	0.18	0.04	6.30
1994	3.74	0.28	0.63	0.52	0.80	0.05	0.04	6.06
1995	3.61	0.27	0.62	0.52	0.80	0.05	0.06	5.93
1996	3.50	0.26	0.59	0.53	0.80	0.05	0.06	5.79
1997	3.38	0.25	0.60	0.53	0.80	0.05	0.06	5.67
1998	3.27	0.25	0.60	0.54	0.80	0.05	0.07	5.58
1999	3.16	0.24	0.59	0.55	0.80	0.05	0.07	5.46
2000	3.06	0.24	0.58	0.55	0.80	0.05	0.00	5.28

* Obs.: Considerando-se o crescimento do PIB no período 1987-2000 em 5,5 %

Programa de Gastos Públicos na Área Social (% PIB) *

I N V E S T I M E N T O

	HABITACAO	SAUDE	SANEAMENTO	TRANSPORTE	MEIO-AMBIENTE	SEGURANCA	EDUCACAO	Totais
1989	4.4087	0.3130	0.6087	0.4918	0.8000	0.1819	0.0412	6.8453
1990	4.2652	0.3050	0.6131	0.4867	0.8000	0.1839	0.0414	6.7053
1991	4.1261	0.2972	0.6361	0.5019	0.8000	0.1827	0.0417	6.5857
1992	3.9918	0.2896	0.6273	0.5071	0.8000	0.1837	0.0419	6.4414
1993	3.8614	0.2824	0.6296	0.5123	0.8000	0.1841	0.0422	6.3120
1994	3.7355	0.2752	0.6313	0.5182	0.8000	0.0472	0.0424	6.0498
1995	3.6137	0.2681	0.6231	0.5230	0.8000	0.0470	0.0576	5.9325
1996	3.4956	0.2614	0.5919	0.5286	0.8000	0.0488	0.0607	5.7870
1997	3.3816	0.2547	0.6021	0.5341	0.8000	0.0482	0.0635	5.6842
1998	3.2716	0.2482	0.5952	0.5397	0.8000	0.0476	0.0660	5.5683
1999	3.1649	0.2420	0.5888	0.5453	0.8000	0.0486	0.0682	5.4578
2000	3.0617	0.2358	0.5830	0.5509	0.8000	0.0478	0.0000	5.2792

* Obs.: Considerando-se o crescimento do PIB no período 1987-2000 em 5,5 %

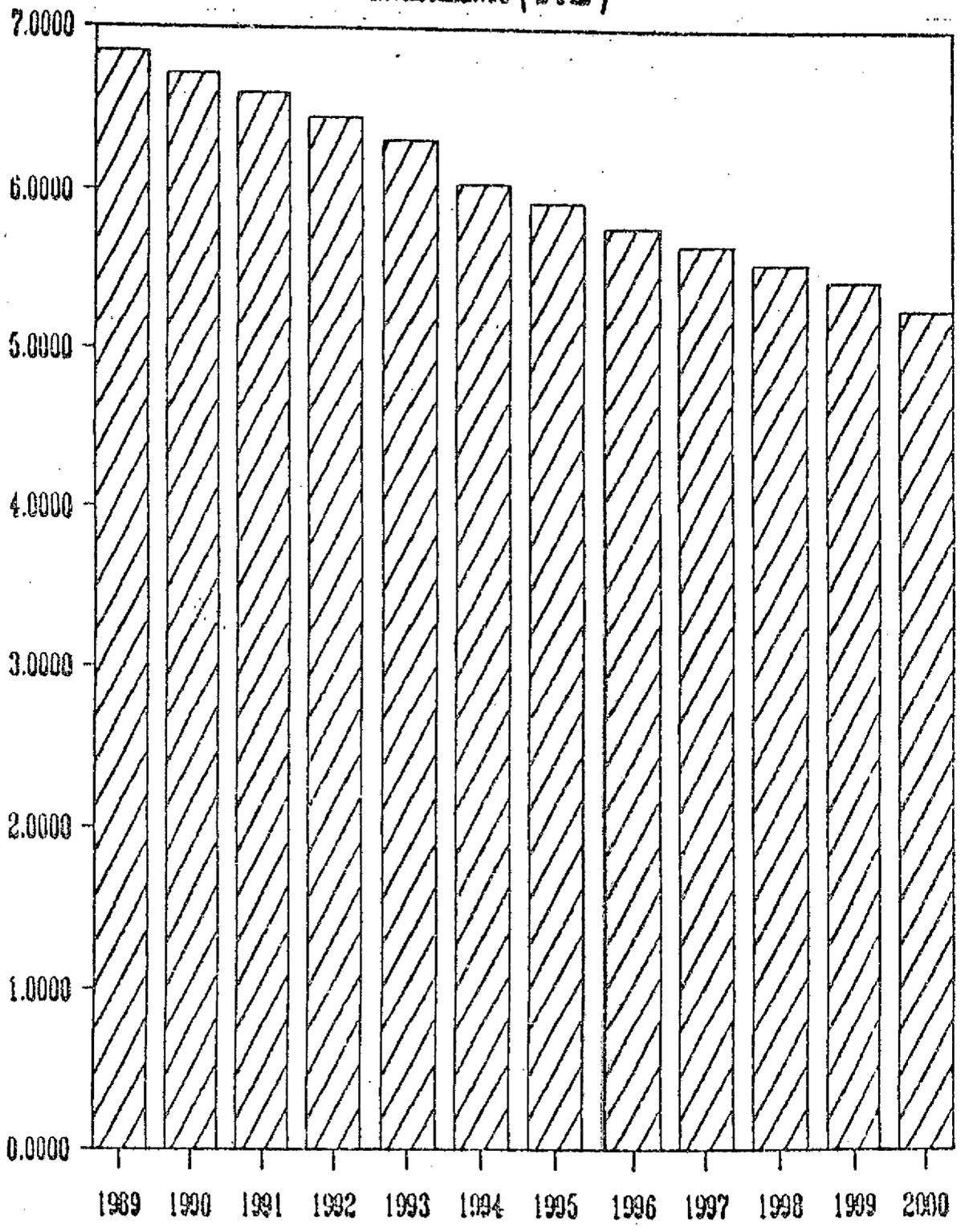
Programa de Gastos Públicos na Área Social (% PIB) *

C U S T E I O

	SAUDE	SEGURANCA	NUTRICAO	EDUCACAO	Totais
1989	-	0.1109	0.4380	0.0931	0.6420
1990	0.0090	0.1110	0.4215	0.1080	0.6495
1991	0.0174	0.1108	0.4057	0.1211	0.6550
1992	0.1766	0.1103	0.3908	0.1337	0.8114
1993	0.3237	0.1095	0.3762	0.1460	0.9554
1994	0.4590	0.0282	0.3622	0.1575	1.0069
1995	0.5834	0.0290	0.3487	0.1684	1.1295
1996	0.6976	0.0275	0.3349	0.1931	1.2531
1997	0.8023	0.0281	0.3222	0.2193	1.3719
1998	0.8977	0.0285	0.3101	0.2464	1.4827
1999	0.9848	0.0288	0.2984	0.2743	1.5863
2000	1.0652	0.0291	0.2871	0.3025	1.6839

* Obs.: Considerando-se o crescimento do PIB no período 1987-2000 em 5,5 %

INVESTIMENTO (% PIB)



METAS DAS POLÍTICAS
SOCIAIS PARA 2000

M E T A S

<u>1. EDUCAÇÃO</u>	C U S T O S 1.000.000 OTNs		
	Invest.	Custeio	Total
1 - Matrícula de 90% da população de 7 a 14 anos no 1º grau.			
2 - Matrícula de 60% da população de 15 a 18 anos no 2º grau.			
3 - Alfabetização de 8,8 milhões de 9 a 19 anos, reduzindo-se o analfabetismo a menos de 9% da população de 15 ou mais anos.			
4 - Formação de 150 mil professores e atualização de 100 mil.			
5 - Cheque-educação para os alunos da 4ª à 8ª série do 1º grau.			
6 - Construção de 212 mil unidades de salas de aulas p/40 anos, 70% em EPPS e 30% em escolas comuns.	301,0	1.220,2	1.521,2
<u>2. NUTRIÇÃO</u>			
1 - Unificação no INAN das funções do planejamento e execução do programa nutricional.			
2 - Atendimentos pelos programas PSA e PNAE de nutrizes, crianças de 7 a 14 anos, nas faixas da miséria, e da estrita pobreza (Em 1989 tal atendimento corresponderá a 32,6 milhões de pessoas, correspondendo a			

METAS DAS POLÍTICAS
SOCIAIS PARA 2000

M E T A S

	C U S T O S 1.000.000 OTNs		
	Invest.	Custeio	Total
1.679,4 mil toneladas de alimentos).		2.218,5	2.218,5
<u>3. SAÚDE</u>			
1 - Elevar para 70 anos a esperança de vida ao nascer.			
2 - Reduzir para 30/1000 a mortalidade infantil até 1 ano de nascidos vivos.			
3 - Assegurar apropriada assistência médica hospitalar à totalidade da população.			
4 - Construir 216.000 novos leitos hospitalares.			
5 - Instalar 20.000 novos consultórios.	1.703,9	3.621,1	5.325,0
<u>4. HABITAÇÃO</u>			
1 - Cobrir o atual déficit habitacional de 7 milhões de moradias e atender à futura demanda adicional.			
2 - Construir 14 milhões de novas moradias.			
3 - Melhorar 1,9 milhões de moradias. Padrões de moradia e taxa de reembolso.			

METAS DAS POLÍTICAS
SOCIAIS PARA 2000

M E T A S

	C U S T O S 1.000.000 OTNs		
	Invest.	Custeio	Total
a) Até 5 s.m. - 40m ² - 0 a 40%			
b) 5-10 s.m. - 70m ² - 40% a 75%			
c) + 10 s.m. - 100m ² - 70% a 100m ²	22.995,6	-	22.995,6
<u>5. TRANSPORTE URBANO</u>			
1 - Assegurar a todo o cidadão urbano acesso a transporte confiável e de boa qualidade, a custo compatível com rendimento mensal de 1 s.m., mediante subsidiamento público compensatório.			
2 - Instruir um sistema combinando corredores de transporte de massa com serviços de ônibus em pontos apropriados dos corredores e assegurar um incremento de 80 milhões de viagens/dia.	3.329,2	768,5	4.097,7
<u>6. SANEAMENTO</u>			
1 - Instalar 14.741 mil novas ligações de água, atendendo 81,2% das necessidades estimadas.			
2 - Instalar 18.970 ligações de esgoto, atendendo 72,4% das necessida-			

METAS DAS POLÍTICAS
SOCIAIS PARA 2000

M E T A S

	C U S T O S 1.000.000 OTNs		
	Invest.	Custeio	Total
des estimadas.			
3 - Manter 4.300 mil instalações sanitárias domiciliares, atendendo 95% das necessidades estimadas.			
4 - Duplicar, em termos reais, as inversões de microdrenagem, relativamente ao ano de 1980.			
5 - Duplicar as inversões do DNOS relativamente ao ano de 1980.			
6 - Assegurar serviço de coleta de lixo a 85% da população urbana.	3.863,9	-	3.863,9
<u>7. MEIO AMBIENTE</u>			
- Instaurar e manter, no país, condições ambientais de padrão internacional.	5.080,2	-	5.080,2
<u>8. PREVIDÊNCIA</u>			
1 - Assegurar a estabilidade financeira do SINPAS, elevando de 8 para 9% do PIB sua arrecadação.			
2 - Assegurar a universalidade e a equidade do atendimento previdenciário (SIMPAS será auto-financiado pelas contribuições previdenciárias)		57.152,3	57.152,3

METAS DAS POLÍTICAS
SOCIAIS PARA 2000

M E T A S

9. ASSISTÊNCIA SOCIAL	C U S T O S 1.000.000 OTNs		
	Invest.	Custeio	Total
- Assegurar assistência social aos desamparados, atendendo suas necessidades básicas, c/2% da arrecadação previdenciária.	-	1.143,0	1.143,0
<u>10. SEGURANÇA PÚBLICA</u>			
1 - Proceder ao aprimoramento institucional, ético-profissional e material do sistema de segurança pública - Políticas, Ministério Público, Justiça Penal, sistema carcerário.			
2 - Assegurar espaço carcerário adicional para uma população prisional de até 100.000 pessoas.			
3 - Concentrar o esforço de aprimoramento e de construções nos 5 primeiros anos de programa.	597,2	358,3	955,5
TOTAL GERAL			
(sem Previdência e Assistência)	43.246,0	7.418,1	45.289,1
(com Previdência e Assistência)	37.871,0	73.900,0	102.441,4
Observação: Não foram deduzidas dos dispêndios habitacionais ,			

METAS DAS POLÍTICAS
SOCIAIS PARA 2000

M E T A S

	C U S T O S		
	1.000.000 OTNs		
	Invest.	Custeio	Total
<p>as parcelas reembolsáveis das inversões. Estimando-se em ca. de 5 anos o prazo a execução de número significativo das moradias previstas e deduzindo-se um prazo médio de carência da ordem de 5 anos, o reembolso só adquirirá proporções importantes depois do ano 2000.</p>			

5ª Seção

AGÊNCIAS E ESTRATÉGIAS

5ª Seção

AGÊNCIAS E ESTRATÉGIAS

1. INTRODUÇÃO

A problemática

Face ao estado social da nação analisado na 1ª Seção, aos paradigmas discriminados na 2ª Seção, às possibilidades e constrangimentos decorrentes das correlações sistêmicas entre as macrovariáveis de nossa economia, consignadas na 3ª Seção, e às políticas sociais discutidas na 4ª Seção, coloca-se para a presente Seção deste estudo, a pergunta referente a como proceder para se alcançar, nas condições desejadas, os objetivos fixados para o Brasil do ano 2000? Que estratégias devem ser adotadas? Que agências devem ser incumbidas de dar execução às políticas e medidas necessárias para a realização desses objetivos?

Como foi precedentemente assinalado, qualquer programa social e, na verdade, qualquer política pública, impõe, como requisito prévio, nas atuais condições brasileiras, a recuperação da capacidade operacional do Estado. Depois de ter atingido, na década de 1970, apreciável nível de eficiência, constituindo-se no mais moderno Estado do Terceiro Mundo, o Estado brasileiro sofreu, nos últimos anos, grave deterioração. Tornou-se um Estado insolvente, incompetente e irresponsável. Como foi mencionado, a reforma do Estado se constitui num imediato imperativo, se se quiser dar início, a partir de 1989, ao grande programa social proposto no presente estudo. Tal reforma exige, por um lado, uma reforma fiscal, que reconduza a taxa líquida a um nível da ordem de 16% do PIB. E exige, concomitantemente, a adoção de medidas que assegurem um satisfatório padrão de competência e de confiabilidade aos níveis e setores estratégicos da administração pública, expurgando-os, rigorosamente, de seus atuais compromissos com o clientelismo.

Assentada a premissa da recuperação da capacidade operacional do Estado, observar-se-a que os objetivos correspondentes ou correlatos ao paradigma "Brasil, 2000" são todos muito complexos e interrelacionados, situando-se em diferentes níveis da realidade social e institucional. Isto significa que tais objetivos não podem ser imediatamente considerados como possíveis objetos de projetos específicos. A proposta de transformação sócio-econômica contida em "Brasil, 2000" é uma faceta básica de um abrangente projeto de desenvolvimento nacional a longo prazo. Sua realização importa na mobilização, direta e indireta, de todo o setor público, nos níveis da União, dos Estados e dos Municípios, bem como de toda a sociedade brasileira.

Considerados os objetivos que integram a proposta em referência e as políticas sociais discutidas na 4ª Seção deste estudo, observa-se que eles se distribuem por quatro grandes grupos:

- (1) Objetivos e políticas relacionados com a capacitação dos indivíduos: Educação, Alimentação, Saúde;
- (2) Objetivos e políticas relacionados com mais equitativa distribuição de oportunidades e da renda: Nível do Emprego Rural e Urbano e Valorização do Trabalho;
- (3) Objetivos e políticas relacionados com o bem-estar das famílias e pessoas: Habitação, Transporte, Saneamento e Meio Ambiente;
- (4) Objetivos e políticas relacionados com o amparo social aos indivíduos: Previdência, Assistência Social e Segurança.

Esse conjunto de objetivos e políticas, para o fim de sua ordenação num relacionamento causalístico, pode ser diferenciado em dois planos:

- (a) Os que imediatamente determinam o nível de vida da população: (1) Educação, (2) Nutrição, (3) Saúde, (4) Emprego Rural e Urbano e (5) Valorização do Trabalho;
- (b) Os que condicionam qualitativamente esse nível de vida: (6) Habitação, (7) Transportes, (8) Saneamento, (9) Meio Ambiente, (10) Previdência, (11) Assistência Social e (12) Segurança Pública.

Esta segunda modalidade de ordenação dos objetivos e políticas em referência tem a vantagem de estabelecer uma escala de prioridade. É a Educação que determina, de um modo geral, o grau de capacitação dos membros da PEA, sempre que não interfiram obstáculos específicos, vinculados ao meio social ou físico ou a deficiência dos indivíduos. É o grau de hígidez (nutrição, saúde) que determina a capacitação física. É o nível de emprego, por outro lado, que determina a taxa de ocupação da PEA. E é o nível de remuneração do trabalho que determina a capacidade aquisitiva individual.

Níveis de atuação e agências

A mobilização de fatores e a adoção de medidas requeridas para a consecução desses objetivos importa em quatro diferentes níveis:

- (1) O nível superior de decisão e supervisão;
- (2) O nível superior de execução;
- (3) O nível de operacionalização de medidas;
- (4) O nível de participação e de controle pela sociedade civil.

O primeiro nível corresponde ao da visão geral, em escala nacional e a longo prazo, dos objetivos a atingir, com a formulação das políticas e medidas para tal necessárias. O segundo nível corresponde ao de uma alta instância do governo federal que disponha de atribuições e meios para, em escala nacional, coordenar essas políticas e supervisionar sua prática. O terceiro nível corresponde ao de um grande número de agências, públicas e privadas que, nas esferas de competência da União, dos Estados e dos Municípios, efetivamente adotem as medidas necessárias para a implementação das políticas aprovadas. O quarto e último nível corresponde às instituições e agências da sociedade civil que participam do processo de transformação da sociedade, dando-lhe apoio, criticando-o e controlando seus resultados.

O nível superior de decisão e supervisão corresponde ao âmbito de competência do Congresso Nacional e do Presidente da República.

Dentro desses quatro níveis de atuação, configura-se a necessidade da intervenção de diferentes tipos de agências. O nível superior de execução, pela amplitude de suas responsabilidades, terá de corresponder a uma agência do Executivo da mais alta hierarquia, diretamente subordinada ao Chefe de Governo. O nível de operacionalização das medidas abrange um leque extremamente amplo de agências federais, estaduais, municipais e privadas, que deverão atuar, descentralizadamente, tanto setorial como territorial, sob a coordenação e supervisão da agência precedentemente referida. O nível de participação e controle da sociedade civil deve ser concebido de sorte a

mobilizar a mais alta representatividade dos diversos setores e estratos da sociedade, dentro de modalidades eficazes de funcionamento.

2. NÍVEIS DE ATUAÇÃO

Nível superior de decisão

A circunstância, precedentemente assinalada, de que os objetivos do Plano de Desenvolvimento Social envolvem a mobilização, nos níveis da União, dos Estados e dos Municípios, de todo o setor público e de toda a sociedade brasileira, requer que o nível superior de decisão, para tais propósitos, seja o nível superior de decisão do Estado: o Congresso Nacional e a chefia do Executivo.

As deliberações superiores sobre a matéria requererão uma decisão inicial do Presidente da República, aprovando um Plano Plurianual de Desenvolvimento Social e o encaminhamento, ao Legislativo, de matérias que dependem de lei. Caberá, subsequentemente, ao Congresso Nacional, deliberar sobre tais propostas, votando a legislação solicitada. Em face de tal legislação, o Chefe do Governo deverá baixar os atos executivos necessários para sua implementação.

Esse procedimento decisório conduzirá à aprovação do Plano, à determinação de um mecanismo superior de deliberação e supervisão da execução do Plano e à criação da agência federal incumbida de gerir sua implementação.

O futuro Plano Plurianual de Desenvolvimento Social consistirá, com os detalhamentos necessários e os orçamentos

correspondentes, em planos de ação a curto, médio e longo prazos, que determinarão as atividades da União e, em regime de convênio, a dos Estados, Municípios e entidades privadas, na execução das medidas previstas para a consecução de seus objetivos. As deliberações superiores para a orientação e a supervisão da execução desse Plano deverão ser conferidas ao Conselho de Desenvolvimento Social. Dito Conselho já constitui, desde 1984, um dos colegiados superiores do governo, compreendendo, atualmente, sob a presidência do Presidente da República e tendo como Secretário-Geral o Ministro Chefe da Secretaria de Planejamento, os Ministros com direta ingerência na área social, ademais do Ministro da Fazenda.

Nível superior de execução

A execução de um Plano Plurianual de Desenvolvimento Social requer a criação de uma agência federal do mais alto nível, com as atribuições e os meios de ação necessários para coordenar e supervisionar a múltiplas agências, da União, dos Estados, dos Municípios e da iniciativa privada, que, descentralizadamente, se incumbirão da realização das tarefas previstas.

Dentro das condições institucionais e sócio-culturais brasileiras essa agência deverá satisfazer os seguintes requisitos:

- (1) direta subordinação ao chefe do Governo;
- (2) em regime que não lhe confira o caráter de um novo Ministério, mas o de uma instância executiva autônoma do mais alto nível, com atribuições e condições administrativas que lhe permitam coordenar e supervisionar a atuação de todas as agências da administração pública, direta e indireta, federal, estadual

e municipal, bem como de todas as agências privadas que tenham participação na execução do Plano;

(3) gerindo recursos específicos, integrando uma entidade contábil própria, o Fundo Nacional de Desenvolvimento Social;

(4) a serem movimentados, de acordo com o orçamento aprovado, em condições de absoluta visibilidade pública;

(5) sob o continuado controle de uma idônea auditoria externa e a supervisão de órgãos representativos da sociedade civil.

De conformidade com os requisitos precedentemente enumerados essa agência centralizará a coordenação e supervisão da execução do Plano, bem como sua gestão financeira, mas não atuará, salvo muito excepcionalmente, na execução direta de nenhuma tarefa. Este encargo será exercido, de forma totalmente descentralizada, pelas apropriadas agências federais, estaduais, municipais e privadas.

Os cinco requisitos básicos precedentemente enumerados têm fundamentação bastante óbvia. Somente uma agência do mais alto nível, diretamente subordinada ao chefe do Governo, poderá ter autoridade para o exercício das tão amplas atribuições que lhe devem competir. Na verdade, a execução de um Plano como o previsto constituirá uma das duas ou três principais atividades do governo brasileiro, até o fim do século. Somente o próprio chefe do Governo, portanto, poderá ser o executor supremo de tal plano.

O regime de uma instância executiva autônoma, que não seja um Ministério, se impõe para uma agência que será a coordenadora e supervisora da atuação de órgãos de todos os Ministérios sociais e, praticamente, de todos os setores do Executivo Federal, com desdobramentos correspondentes no nível dos Estados e Municípios. Dar-se a tal agência o caráter de um Ministério importaria em dela fazer um Superministério, a que ficariam subordinados os demais Ministérios da área social. Esta opção não seria, necessariamente, errônea, se adotada de forma correspondente para outras áreas. A administração federal superior, em vez de repartida entre uma vintena de Ministérios dotados, de jure mas não de facto, de iguais poderes, poderia ser distribuída por um pequeno número de Superministérios, para, respectivamente, as áreas social, econômica, político-jurídica, de relações exteriores e de defesa. Como todas as soluções desse tipo, a concentração de Ministérios e sua subdivisão em Secretarias de Estado, tem vantagens e inconvenientes. Trata-se, porém, de uma opção de ordem geral, que ultrapassa o nível da problemática em que se situa o presente estudo. No nível em que este se situa, importa partir da presente estrutura do governo federal. Em tal caso, a agência supervisora do Plano de Desenvolvimento Social tem de ser uma instância executiva autônoma, sem o caráter de Ministério.

Os requisitos concernentes à criação de um fundo contábil próprio, o Fundo Nacional de Desenvolvimento Social, a ser gerido pela agência em tela, dentro de um regime de absoluta visibilidade pública, constituem uma exigência tanto de ordem política como de caráter prático. Politicamente, é preciso exhibir ao país, de forma unificada e absolutamente visível, os recursos mobilizados para realizar seu desenvolvimento social. A constituição de tais recursos exigirá um moderado esforço tributário adicional, tornando-se indispensável, para um Estado que se encontra sob a generalizada suspeita pública de ineficiente, senão incorreta, gestão de sua receita, que fiquem patentes o montante a ser aplicado em gastos sociais e a forma pela qual se realizem tais gastos. Por outro lado, em termos práticos, essa é a moda-

lidade que melhor permite ao governo e à agência executora do Plano um apropriado controle de tais gastos, de conformidade com o orçamento aprovado para o Plano.

O último requisito é de necessidade igualmente óbvia. É preciso, por um lado, que o governo e sua agência especializada disponham, ademais de controles internos, do benefício de um controle auditorial externo. Por outro lado, para efetivamente mobilizar a participação da sociedade civil na execução do Plano e na sua fiscalização, importa constituir-se, na órbita federal, um colegiado de alto nível, integrado por figuras muito representativas dos principais setores da sociedade: empresários, sindicalistas, profissionais liberais, eclesiásticos, representantes de comunidades carentes.

Dentro da tradição institucional brasileira, uma agência com as características percedentemente referidas pode se revestir de três modalidades: (1) Secretaria de Estado, diretamente subordinada ao Presidente, como a SEPLAN, (2) Instituto autônomo, como, em princípio, deveria ser o Banco Central ou (3) Superintendência autônoma, como no modelo originário da SUDENE.

O modelo da Secretaria de Estado tem o mérito, como no caso da SEPLAN, de inserir a agência executiva do Plano de Desenvolvimento Social no primeiro escalão da Administração, sob direta subordinação ao chefe do Governo, sem lhe conferir a estrutura burocrática de um Ministério. Importa, apenas, na legislação que criar essa nova Secretaria de Estado, discriminar, nitidamente, suas funções, das que devem ser privativas da própria SEPLAN e dos Ministérios. À Secretaria de Desenvolvimento Social deve caber a elaboração do projeto de Plano de Desenvolvimento Social e seus periódicos detalhamentos, em estreita articulação com a SEPLAN e os Ministérios com competências relacionadas com o Plano. Aprovado o Projeto pelo chefe do Governo, competirá à SEPLAN convertê-lo em parte integrante do Plano Nacional.

Por outro lado, a Secretaria de Desenvolvimento Social deverá ser uma agência de supervisão e coordenação da execução do Plano de Desenvolvimento Social, competindo a implementação efetiva dos projetos e das medidas dele decorrentes às agências federais, e, por convênio, às estaduais e municipais, setorial e territorialmente competentes, bem como, onde se aplique, à iniciativa privada, também por convênio.

Nível de operacionalização

O nível de operacionalização de um plano de desenvolvimento social se desdobra pelas três órbitas de competência do sistema federal brasileiro - União, Estados e Municípios - compreendendo tanto as agências da administração direta como da indireta e abrange todo o setor privado. Como é evidente, tanto por razões de ordem institucional quanto por motivos de caráter prático, a execução das múltiplas tarefas requeridas para a implementação de tal plano só é viável de forma completamente descentralizada, tanto setorial como territorialmente.

Como se observou na Introdução à presente Seção, os objetivos e as políticas sociais que se tem em vista se distribuem por quatro grandes grupos: (1) os relacionados com a capacitação dos indivíduos - Educação, Alimentação, Saúde; (2) os relacionados com melhor distribuição de oportunidades e da renda - Emprego Rural e Urbano e Valorização do Trabalho; (3) os relacionados com o bem-estar das famílias - Habitação, Transporte, Saneamento e Meio Ambiente; (4) os relacionados com o amparo social aos indivíduos - Previdência, Assistência Social e Segurança. Esses objetivos, considerados em termos de sua mais ou menos direta incidência na determinação do nível de vida dos indivíduos, se distribuem em dois grupos: (a) os que imediatamente determinam tal nível, como Educação, Nutrição, Saúde, Emprego Rural e Urbano, e Valorização do Trabalho e (b) os que condicionam, qualitativamente, esse nível de vida - Habitação, Transporte, Saneamento, Meio Ambiente, Previdência, Assistência Social e Segurança.

Nível de participação

O Plano de Desenvolvimento Social que se tem em vista não é exequível sem uma ativa participação da sociedade civil. Trata-se de uma proposta para significativas modificações consensuais nas relações de produção e de classe, objetivando tanto a elevação do nível de vida, de capacitação e de participação das grandes massas, quanto a redução das desigualdades existentes no país, entre classes sociais e entre regiões. O Executivo Federal, em articulação com os Estados e Municípios, tem, necessariamente, de ser o principal agente dessa transformação, a partir das deliberações do Congresso Nacional. Mas a amplitude e a profundidade da participação da sociedade civil não poderão ser obtidas apenas através dos mandatários públicos, por mais democrático que venha a ser o Estado brasileiro. A participação dos principais setores da sociedade, através de figuras eminentemente representativas, é uma condição necessária para a própria exequibilidade do Plano.

Face a tal exigência, importa esclarecer duas questões fundamentais. A primeira se refere à determinação dos setores sociais que requeiram expressa representação, para os fins do Plano. A segunda diz respeito ao modo pelo qual sejam selecionados os representantes de tais setores.

Tem algo de inevitavelmente arbitrária qualquer intento de especificação de setores representativos da sociedade civil. Uma sociedade como a brasileira apresenta uma estratificação muito diversificada, nos seus desdobramentos setoriais. As três classes básicas da sociedade moderna - burguesia, classe média, proletariado - com sua subdivisão rural e urbana, apresentam diversificações complexas, no caso de cada sociedade concreta. A burguesia contemporânea cada vez mais se identifica com o empresariado. Subsistem, entretanto, outros setores não irrelevantes, como os "rentiers" de maior fortuna, os especuladores mobiliários e imobiliários e os profissionais autônomos de alto nível, cuja renda e estilo de vida os identificam com a burguesia. A classe

média, por sua vez, se diferencia, em seu regime de conduta pública e privada, em função de outros critérios, como o nível de educação, o tipo de ocupação, etc. Não menos diversificada é a condição proletária, variando, profundamente, conforme se trate de trabalhadores operando no setor moderno ou no tradicional e, mais ainda, na economia formal ou na marginal.

Para os fins do Plano importa adotar um critério de discriminação de setores relevantes que atenda a três principais requisitos: (1) significação político-social do setor, (2) representatividade da dicotomia social brasileira e (3) facilidade de mobilização dos membros do respectivo setor.

A determinação final dos setores a serem representados envolve, necessariamente, uma certa taxa de arbítrio, que deverá ser administrada com sensibilidade sócio-política. Entre esses setores terão particular relevância, para o mundo urbano, os relacionados com o empresariado e com os trabalhadores sindicalizados, com os profissionais liberais, com os eclesiásticos e com as comunidades carentes. Para o mundo rural, os relacionados com os grandes e médios proprietários agrícolas, com os bóias-frias e diaristas, com os pequenos meeiros e com as associações comunitárias.

Tão ou mais importante que uma apropriada discriminação de setores sociais é a determinação do modo pelo qual venham a ser selecionados seus representantes. Importa ter em vista, para esse efeito, o fato de que o que se procura é a mobilização dos principais setores integrantes da sociedade civil para apoiar e supervisionar a execução de um grande projeto de reforma social. O que se busca, portanto, não é, propriamente, constituir um "parlamento social", em paralelo ao parlamento político. O que se busca é um respaldo social representativo.

Essa finalidade específica importa em processos seletivos distintos dos que decorreriam da constituição de um "parlamento social". Neste último caso, o procedimento indicado seria submeter-se à eleição dos integrantes de cada setor, por Regiões do país, a escolha de um certo número de representantes. Tal procedimento se aproximaria de uma eleição sindical e conduziria a

resultados equivalentes. Isto significa que, mediante tal procedimento, os representantes de cada setor trariam, para o órgão que fossem integrar, mandatos totalmente condicionados por interesses sindicais, com a correspondente taxa de irredutibilidade.

Diversamente, o que importa é mobilizar a consciência cidadã de integrantes representativos de cada classe e setor da sociedade. Assim sendo, a seleção dos representantes de setores, uma vez determinados quais serão estes e quantos representantes cada setor terá, em nível nacional, por regiões do país, terá de ser feita por uma inteligente designação do chefe do Governo, recrutando, de cada setor, na base de confiáveis informações disponíveis, personalidades representativas que, a título individual, como cidadãos, se disponham a colaborar com a execução e a supervisão do Plano de Desenvolvimento Social. Dever-se-á, inclusive, adotar critérios que permitam uma relação paritária entre representantes de setores altos e médios por um lado, e representantes de setores populares.

Essas personalidades integrarão a Comissão do Desenvolvimento Social, assumindo a representação de vinte setores sociais (*) e poderão compor um colegiado de até 50 membros. Esses representantes, investidos de um mandato, renovável, de não menos de dois e não mais de quatro anos, terão a atribuição de acompanhar criticamente a execução do Plano, dispondo, para tal, de apropriado apoio, em termos de assessoramento, facilidades secretariais e demais necessários recursos materiais e humanos. A principal função da Comissão será a de conferir a medida em que os objetivos do Plano, de conformidade com o cronograma previsto, estejam sendo, efetivamente, cumpridos e, correspondentemente, a medida em que se dê efetivo atendimento ao propósito de elevar, significativamente, o padrão de vida, de capacitação e de participação das grandes massas.

(*) Exemplo: Mundo Urbano: Empresariado Industrial, Comercial e Financeiro ; Profissionais Liberais, Magistério, Gerentes e Técnicos de Empresas; Empregados Públicos de Nível Médio, Empregados de Escritórios, Eclesiásticos , Trabalhadores do Setor Moderno, Trabalhadores do Setor Tradicional, Trabalhadores Autônomos, Comunidades Carentes; Mundo Rural: Fazendeiros, Grandes Arrendatários, Gerentes e Técnicos Agrícolas, Arrendatários Médios, Trabalhadores Rurais e Pequenos Meeiros.

A Comissão deverá dispor sobre seu próprio regimento dentro das normas gerais fixadas pela lei que a constitua e designar, entre seus membros, a Mesa que a dirija, sob a presidência de um Presidente nomeado pelo chefe do Governo. Importa prever, para essa Comissão, um regime de trabalho que não afaste seus integrantes de suas respectivas ocupações habituais, de sorte a preservar-lhes a representatividade setorial que determinou sua escolha. Para os fins que se tem em vista, reuniões semestrais da Comissão, com duração de quinze a vinte dias cada, seriam perfeitamente satisfatória, funcionando em regime de tempo integral sua assessoria técnica.

3. SECRETARIA DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL

Características

A Secretaria do Desenvolvimento Social - SEDES, é o superior órgão executivo federal de coordenação das políticas e medidas requeridas, de conformidade com o Plano Plurianual de Desenvolvimento Social, para a apropriada implementação deste. A SEDES centralizará as responsabilidades de coordenação e supervisão da execução do Plano, diretamente subordinada ao chefe do Governo e de conformidade com as diretrizes e deliberações do Conselho de Desenvolvimento Social.

A SEDES será dirigida por um Ministro chefe da Secretaria de Estado, nomeado pelo chefe do Governo, que integrará o Conselho de Desenvolvimento Social. O Ministro chefe designará os auxiliares de sua confiança e comporá o quadro permanente da

Secretaria mediante requisição de servidores públicos das três órbitas da Federação ou, quando necessário, por admissão mediante concurso público.

A SEDES é um órgão de cúpula de coordenação de políticas e medidas e de supervisão e controle de desempenhos e resultados. O que está em jogo são diretrizes e providências encaminhadas para assegurar, conforme metas escalonadas no curso do tempo, a educação, a nutrição, a saúde e o pleno emprego, rural e urbano, bem como para elevar a qualificação e o nível de remuneração real do trabalho e melhorar a abrangência, a eficiência e a qualidade dos serviços sociais, nos setores da habitação, do transporte, do saneamento e do meio ambiente, da previdência, da assistência social e da segurança pública. De conformidade com o Plano Plurianual de Desenvolvimento Social essas políticas serão fixadas a partir dos Ministérios competentes e as providências para sua implementação ficarão a cargo de múltiplos órgãos federais, estaduais e municipais. A atuação da SEDES consistirá em imprimir coerência e consistência a tais políticas, eficácia à implementação das mesmas e exercer, sobre a matéria, um efetivo controle da qualidade dos desempenhos e dos resultados obtidos.

Trata-se, evidentemente, de uma tarefa extremamente complexa. Na cúpula, o chefe do Governo determina, de conformidade com a lei, a execução do Plano de Desenvolvimento Social e, para esse efeito, por intermédio dos Ministérios competentes, fixam-se políticas e se estipulam providências, a serem executadas, de acordo com um determinado cronograma e determinado orçamento, por uma multiplicidade de órgãos de base, federais, estaduais e municipais. A SEDES coordenará a implementação do Plano e das medidas para tal previstas, controlando desempenhos e resultados.

Essa tarefa apresenta uma dupla dificuldade, de cúpula e de base. A dificuldade de cúpula consiste em assegurar a coerência e a compatibilidade das políticas e medidas do governo

com as exigências do Plano de Desenvolvimento Social. Como poderá a SEDES assegurar a compatibilidade das medidas do governo com o Plano de Desenvolvimento Social?

A dificuldade de base decorre do fato de que os agentes executórios das medidas previstas, que são os que efetuarão as tarefas reais, de cuja correta execução dependerá o êxito do Plano, são, necessariamente, agências descentralizadas, vinculadas às três órbitas da Federação. Como poderá uma Secretaria de Estado atuar de sorte a que tais agências de base cumpram, efetivamente, as tarefas que lhes correspondem?

Para se compreender essa problemática importa se levar em conta, inicialmente, que o que está em jogo é a própria questão da governabilidade de uma sociedade complexa. Como os governos podem assegurar a coerência e a recíproca compatibilidade de suas medidas? Como os governos, por outro lado, podem assegurar a eficácia do desempenho de seus múltiplos órgãos de base? Sabemos que, em todas as sociedades, essas duas exigências jamais são perfeitamente atendidas e que, em determinados países, é bem modesto o grau de atendimento médio que efetivamente recebem. O Brasil, obviamente, não se situa entre os países de mais alta taxa de coerência governamental e de eficácia administrativa. Tal estado de coisas, no caso do Brasil, precede a criação da SEDES e não será, em princípio, decisivamente modificado com a instituição desse novo órgão.

Importa, assim, assumir, para o funcionamento da SEDES, uma expectativa que corresponda à média nacional. Se as medidas a serem coordenadas e supervisionadas pela SEDES acusarem a taxa média de eficiência da administração pública brasileira, digamos, para dar um bom exemplo, a dos Correios e Telégrafos, ter-se-á um resultado satisfatório. Essa taxa média, como sabemos, é bem superior à baixíssima taxa de eficiência que correntemente apresentam os serviços sociais, sendo tarefa da SEDES imprimir esse incremento de eficiência à área social.

O que está em jogo, portanto, não são critérios de eficiência absoluta, mas de razoável viabilidade para o desempenho das funções previstas para essa Superintendência. Assim colocada a questão, o problema da coerência do governo, relativamente ao Plano de Desenvolvimento Social, se situa, predominantemente, no âmbito das responsabilidades do próprio chefe do Governo. Competirá ao Ministro Chefe do Desenvolvimento Social alertar o chefe do Governo, a que está diretamente subordinado, para incoerências e incompatibilidades que medidas propostas ao governo ou por iniciativa de órgãos do governo possam apresentar, relativamente ao Plano de Desenvolvimento Social. Somente o chefe do Governo, levadas em conta as manifestações da opinião pública, poderá arbitrar tais conflitos.

No tocante aos órgãos de base, a questão é mais complexa e requer uma série de medidas. A primeira medida para assegurar o apropriado desempenho, pelos órgãos de base, das tarefas que lhes caibam, é dada pelo regime de convênio. O Fundo Nacional de Desenvolvimento Social, gerido pela SEDES, contém os recursos básicos que serão empregados na execução do Plano. O desempenho das atividades necessárias para a execução do Plano, por agências descentralizadas da União, dos Estados e dos Municípios, se fará por convênios com a SEDES, dentro de condições que permitam a esta uma supervisão eficaz do apropriado desempenho das tarefas. O parcelamento da alocação das verbas, fazendo-se a liberação de novas parcelas depender da comprovação do apropriado desempenho das tarefas conveniadas, constitui um eficiente instrumento de supervisão e controle. É necessário, ademais, que a legislação reguladora da execução do Plano e o regime a ser previsto para os convênios, confirmem à SEDES os necessários poderes de sanção, para os casos de má gestão, por parte das autoridades responsáveis pelas agências de base. Entre tais poderes deve figurar a obrigação, por parte das autoridades superiores, nas três órbitas da Federação, de punir, inclusive com a demissão, os responsáveis pelas agências de base que, por incompetência ou dolo, não cumpram as tarefas que lhes tenham sido conferidas. No caso de agências federais o poder punitivo deverá ficar assegurado ,

supletivamente, para a própria SEDES, se a autoridade a que estiver subordinado o responsável por descumprimento de tarefas não aplicar, tempestivamente, as devidas sanções.

Estrutura

Órgão coordenador de políticas de cúpula e de tarefas de base, a SEDES necessita de uma estrutura que atenda eficazmente aos seguintes principais requisitos: (1) compatibilização das políticas do governo com o Plano de Desenvolvimento Social, (2) acompanhamento da consistente aplicação de políticas, (3) gestão do Fundo Nacional de Desenvolvimento Social, (4) conveniamento de agências públicas e privadas para a execução das tarefas do Plano, (5) supervisão e controle de desempenhos e resultados, (6) levantamento continuado do estado social da nação, (7) administração e controle da própria SEDES.

Para dar atendimento a esses requisitos a SEDES deverá exercer cinco diferentes tipos de atividades. O primeiro tipo de atividades se relaciona com a coerência das políticas do governo e consistirá em entendimentos com o chefe do Governo, os Ministros de Estado e o Congresso Nacional, visando a alertá-los a manter a coerência das políticas setoriais com a de desenvolvimento social. O segundo tipo de atividades da SEDES diz respeito ao acompanhamento da eficaz implementação das políticas destinadas ao atendimento dos objetivos do Plano de Desenvolvimento Social: políticas de Educação, de Nutrição, de Saúde, de Emprego Rural e Urbano, de Valorização do Trabalho e de prestação de serviços sociais, nos setores da Habitação, do Transporte, do Saneamento e Meio Ambiente, da Previdência, da Assistência Social e da Segurança Pública. O terceiro tipo de atividade da SEDES se refere à execução das tarefas específicas requeridas pela implementação do Plano, através de convênios com uma multiplicidade de agências, mediante a alocação de recursos do Fundo de Desenvolvimento Social, dentro de condições de continuada supervisão local dos serviços e de rigoroso controle de resultados. O quarto tipo de atividades da SEDES concerne seu relacionamento

com a sociedade civil, através da Comissão Nacional do Desenvolvimento Social e de estreita comunicação com os diversos setores da sociedade, notadamente as populações carentes, cujo nível de vida se pretende elevar. O quinto tipo de atividades tem a ver com a administração e o controle interno da própria SEDES.

O desempenho desses cinco tipos de atividades requer que a estrutura da SEDES contenha órgãos de coordenação e de acompanhamento de políticas, órgãos de gestão do Fundo, de alocação de recursos e de controle de seu apropriado emprego e órgãos para sua própria administração e controle.

Os órgãos de coordenação e de acompanhamento de políticas serão doze Subsecretarias: Subsecretarias da Educação, do Abastecimento, da Saúde, do Emprego Rural e Urbano, da Valorização do Trabalho, da Habitação, do Transporte, do Saneamento, do Meio Ambiente, da Previdência, da Assistência Social e da Segurança Pública, sob a direção de um Subsecretário de Estado, de livre indicação do Ministro Chefe. A Subsecretária zelará pela consistente implementação das políticas a seu cargo, em estreito entendimento com as autoridades federais, estaduais e municipais com ingerência na matéria. Nos casos de conflito entre tais políticas e as aplicações que venham a receber, em qualquer das três órbitas da Federação, os Subsecretários envidarão esforços para solucionar os problemas, mediante entendimento direto com as autoridades responsáveis. Na hipótese de não lograrem êxito, o Ministro Chefe determinará, quando aplicáveis, a prática das sanções de competência da SEDES ou solicitará ao chefe do Governo a adoção das necessárias medidas corretivas. Os Subsecretários e o Diretor de Planejamento integrarão, sob a presidência do Ministro Chefe, um Conselho de Coordenação de Políticas, que será o colegiado superior, no âmbito da SEDES, para apreciar a recíproca compatibilidade das políticas governamentais com a política de desenvolvimento social e formular, sobre a matéria, solicitações e recomendações ao chefe do Governo.

Os órgãos de gestão do Fundo, de controle de resultados e de administração da própria SEDES serão sete Diretorias, com o

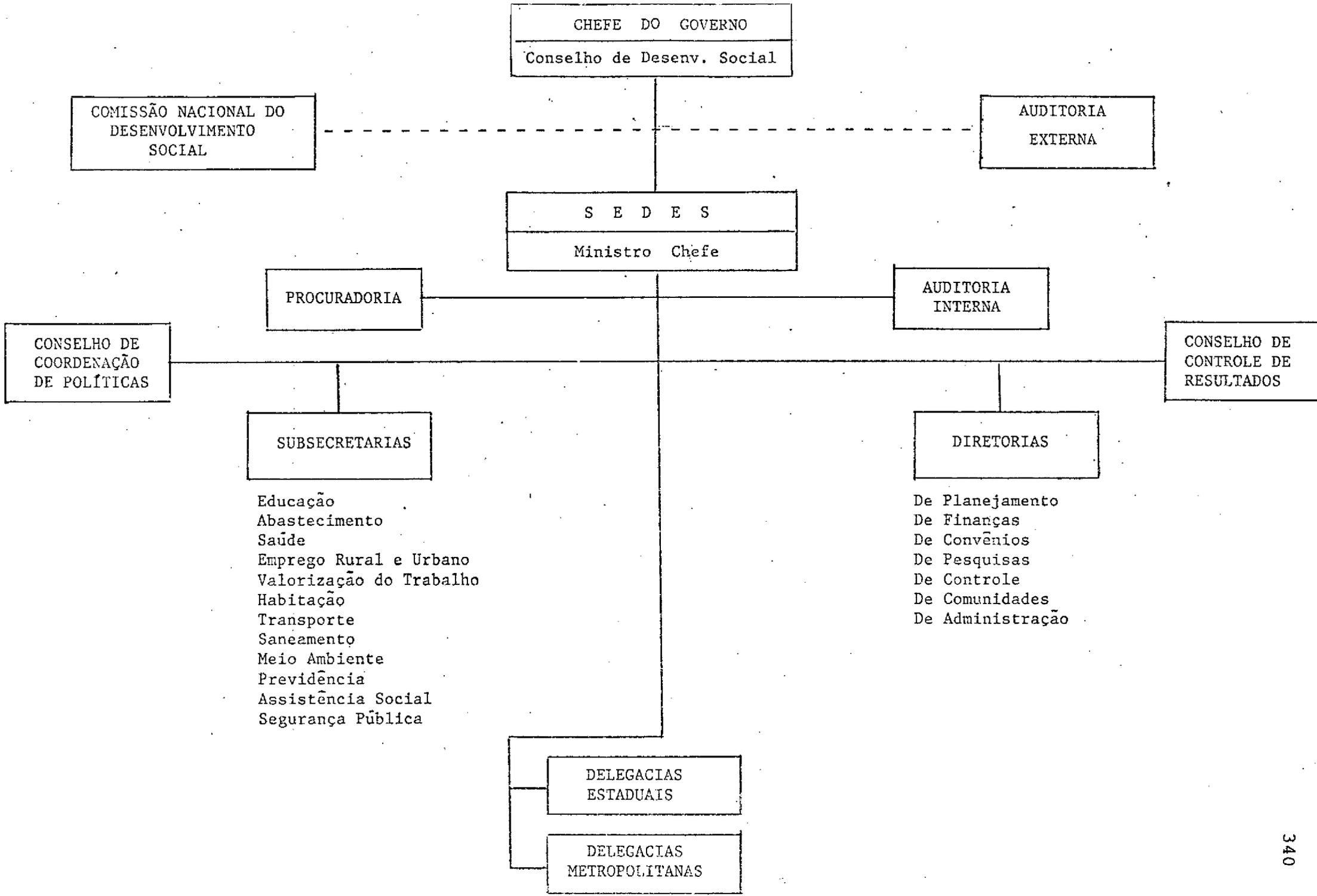
apoio de Delegacias regionais, uma para cada Estado e uma para cada grande centro metropolitano. As sete Diretorias previstas são as seguintes: Diretoria de Planejamento, de Finanças, de Convênios, de Pesquisas, de Controle, de Comunidades e de Administração.

A Diretoria de Planejamento acompanhará criticamente a execução do Plano de Desenvolvimento Social, enquanto conjunto sistêmico de programas e de políticas, procedendo a revisões ditadas pela prática e ao detalhamento do Plano Pluri-anual para cada período governamental e, dentro deste, para cada exercício civil, com sua respectiva previsão orçamentária.

A Diretoria de Finanças exercerá a gestão do Fundo Nacional de Desenvolvimento Social e administrará as finanças da própria SEDES. A gestão do Fundo e a administração das finanças da SEDES contarão com o apoio supervisorio de uma Auditoria Externa, designada pelo Ministro Chefe.

A Diretoria de Convênios administrará a alocação dos recursos, conforme as diretivas elaboradas pelos Subsecretários e aprovadas pelo Ministro Chefe. A alocação de recursos se fará, dentro da previsão orçamentária do exercício, em regime de convênios com as agências executoras, nas três órbitas da Federação e com o setor privado. A SEDES contará, ainda, com o apoio jurídico de uma Procuradoria, diretamente subordinada ao Ministro Chefe.

A Diretoria de Pesquisas procederá ao periódico levantamento do estado social da nação. Esse levantamento determinará a situação em que se encontre o povo brasileiro, em cada um dos Estados da Federação, relativamente aos indicadores sociais adotados para os fins do Plano. Esse levantamento permitirá a continuada avaliação da eficácia das políticas e medidas previstas para a implementação do Plano e, decorrentemente, indicará as modificações necessárias para o êxito da política de desenvolvimento social.



A Diretoria de Controle supervisionará o bom desempenho de todos os serviços conveniados e os resultados que acarretem. Para esse efeito, dentro de um apropriado sistema de supervisão e controle, a Diretoria operará com uma equipe própria, cujos membros exercerão, na forma conveniente, a direção local de tais serviços. Ademais, essa Diretoria contará com os serviços de fiscalização local das Delegacias Estaduais e das Metropolitanas. Os chefes dessas Delegacias, com o Diretor de Controle e o Diretor de Comunidades constituirão, sob a presidência do Ministro Chefe, o Conselho de Controle de Resultados, que será, no âmbito da SEDES, o mais alto colegiado de supervisão dos resultados obtidos na implementação do Plano de Desenvolvimento Social.

A Diretoria de Comunidades manterá o estreito relacionamento da SEDES com a Comissão Nacional do Desenvolvimento Social e com os mais relevantes setores da sociedade brasileira, em todos os Estados da Federação. Buscar-se-á, particularmente, um continuado e próximo contacto com as populações carentes, cujas condições de vida se pretende melhorar.

A Diretoria da Administração exercerá a administração da própria SEDES, diretamente subordinada ao Ministro Chefe e contando com o apoio supervisor das Auditorias Externa e Interna e a assistência da Procuradoria.

Ilustrações do funcionamento

O funcionamento da SEDES consistirá no exercício, através dos órgãos precedentemente referidos, das atividades diretas e delegadas requeridas para a implementação do Plano de Desenvolvimento Social.

Considere-se, para esse efeito, um dos objetivos básicos do Plano: a Educação. Ademais de objetivo do Plano, a Educação é uma atividade institucionalizada do Estado brasileiro, nos três níveis da Federação, com importante concurso do

setor privado. A intervenção da SEDES, na matéria, consistirá na adoção de medidas complementares, supletivas e, eventualmente, corretivas, das que rotineiramente são adotadas pelas agências educativas já existentes. Essa intervenção se fará, basicamente, dentro de duas modalidades: a de apoio e complementação da rede de educação pública existente e a de criação e expansão de uma rede supletiva, as Escolas de Promoção Popular.

O apoio e a complementação da rede existente de educação pública assumirá múltiplas formas, conforme as carências a serem corrigidas, em cada Estado e Município do país. Em alguns casos será necessário um apoio para a conservação de salas de aula e construção de novas. Em outros, para a ampliação e o aperfeiçoamento dos quadros docentes, frequentemente envolvendo complementações salariais. Em todos os casos, será necessária a adoção de medidas eficazes para conter a evasão escolar que se verifica, sobretudo, depois da conclusão da terceira série do primeiro grau. De conformidade com a política educacional adotada pelo Plano, a SEDES proporcionará às escolas públicas, mediante apropriado convênio, por intermédio das secretarias de Educação e do Banco do Brasil, recursos para o pagamento do cheque-educação para os alunos ou suas famílias, de sorte a que se torne mais atraente o emprego do tempo da criança na escola do que em prematura inserção no mercado de trabalho. Concomitantemente, a SEDES fiscalizará o bom desempenho do serviço de bolsas e seus resultados.

A atuação supletiva da SEDES, através da rede de Escolas de Promoção Popular, se fará, de conformidade com o Plano, para dar atendimento a populações carente, que precisam de um serviço mais abrangente. As Escolas de Promoção Popular, reunindo a prestação de instrução ao atendimento de várias outras demandas da criança carente - alimentação, higiene, serviço médico-dentário, esportes, lazer educativo - assegurarão a formação dessas crianças, conduzindo-as, no período final do primeiro grau, a um apropriado adestramento profissional.

CONCLUSÕES

C O N C L U S Õ E S

O Brasil é um dos países dotados de maior viabilidade, no concôrto das nações, que já atingiu, como oitava economia do mundo ocidental, apreciável grau de desenvolvimento. Acrescente-se que a cultura brasileira, ao mesmo tempo pragmática e impregnada de valores humanistas, favorece o desenvolvimento de uma sociedade aberta, pluralista, multiracial, democrática, eficiente e solidária.

O intervalo econômico que separa o Brasil das sociedades aiantadas do Primeiro Mundo é relativamente pequeno. Admitindo-se, conforme as previsões da OECD, que os países integrantes desta tenham uma taxa média de crescimento econômico, até o fim do século, da ordem de 3% e que a taxa de crescimento da brasileira - superada a presente crise de estagnação e de deterioração da máquina do Estado - se situe, conforme as previsões acolhidas por este estudo, em nível próximo a 6%, o Brasil deverá situar-se, no final do século ou primeiros anos do seguinte, como a 5ª economia do mundo ocidental.

É certo, por outro lado, como o evidencia o presente estudo, que são imensos os problemas sociais com que se confronta o país e que o setor primitivo de sua população, que compreende 60% desta, se situa em nível comparável ao das mais pobres sociedades afro-asiáticas. Isto não obstante, o presente estudo comprova, de forma inequívoca, que o Brasil dispõe das condições necessárias para, atingindo as propostas metas de desenvolvimento social, plenamente exequíveis, elevar o padrão de vida de suas grandes massas a níveis comparáveis aos atualmente existentes no Sul da Europa. Para tanto, necessita mobilizar, anualmente, recursos adicionais da ordem de 5% do PIB, dos quais as despesas de custeio, diretamente a cargo dos cofres públicos, representam menos da metade. Trata-se de um esforço perfeitamente compatível com as previsíveis condições da economia brasileira, dentro de razoáveis estimativas no tocante ao comportamento da economia mundial.

Para esse efeito, a partir de um amplo consenso nacional sobre a necessidade da pronta execução de um grande programa de reformas sociais e de aprimoramento da máquina do Estado, importa arcar com um moderado incremento da tributação bruta, da ordem de 4 pontos percentuais. Trata-se, como se salientou na primeira etapa desta pesquisa, de pôr em marcha um minimax, que assegure um mínimo, criticamente suficiente, de continuado melhoramento do padrão de vida das grandes massas, a partir de um máximo esforço, consensualmente assumido, pelos estratos mais favorecidos, de uma contribuição adicional para o desenvolvimento do país e para sua integração social.

Esse esforço adicional, entretanto, não pode deixar de ser imediatamente posto em marcha. Isto porque o país se defronta, presentemente, com obstáculos de suprema gravidade, que poderão sustar seu processo de desenvolvimento e mergulhá-lo numa situação de caos social e econômico, necessariamente conducente a soluções autoritárias, de direita ou de esquerda.

Dois são, atualmente, os principais obstáculos ao desenvolvimento brasileiro: o dualismo social e a deterioração do aparelho do Estado. A convivência, nas mesmas cidades e nas mesmas ruas, de uma minoria moderna da população, operando uma importante sociedade industrial, em condições equivalentes às de uma adiantada sociedade européia, com uma maioria primitiva, ignorante e miserável, vivendo nas condições de economia marginal das mais atrasadas sociedades afro-asiáticas, tornou-se completamente inviável. Essa convivência é cada vez mais conflituosa, suscitadora de alarmantes e aceleradamente crescentes taxas de criminalidade e a diferença de padrões - a mais alta do mundo - observável entre cidadãos de um mesmo país e habitantes das mesmas cidades, constitui um intolerável escândalo moral e social.

A crise social brasileira se encontra nos últimíssimos momentos em que ainda comporta uma solução democrática, consensual e civilizada. Se não se puzer em marcha, imediata e consistentemente, um grande programa de desenvolvimento social, como o pro-

posto neste estudo, não será mais possível, dentro de apenas alguns anos, evitar que o país mergulhe no caos social. É tarefa imprescindível do governo Sarney proceder à pronta elaboração, a partir dos dados proporcionados pela presente pesquisa, de um Plano Plurianual de Desenvolvimento Social e dar-lhe início de execução a partir de 1989. É tarefa imprescindível, do governo que se lhe suceda, seja qual for a margem de afinidade política que mantenha com o governo Sarney, dar consistente continuidade à implementação de tal Plano. Se tais iniciativas não forem tempestiva e consistentemente adotadas, o país não terá condições de se manter como uma sociedade aberta, democrática e pluralista, no curso da próxima década.

A execução, no Brasil, de um grande programa de desenvolvimento social ou, mesmo, de qualquer política pública, não será possível, entretanto, se, concomitantemente, não se proceder à recuperação da capacidade operacional do Estado. O Estado brasileiro, depois de ter sido levado, na década de 1970, à condição do mais moderno Estado do Terceiro Mundo, sofreu, nos últimos anos, uma extraordinária deterioração, em termos de recursos, de eficiência operativa e de responsabilidade pública.

Embora se preservem setores de boa qualidade e - o que mais importa - se mantenha uma estrutura estatal susceptível de reativação relativamente rápida, o Estado brasileiro se tornou, nas três órbitas da Federação, um Estado insolvente, pouco competente, afetado por ampla corrupção e publicamente pouco responsável. Esse Estado, nas condições em que ora se encontra, não é capaz de dar satisfatório atendimento, como correntemente se verifica, nem mesmo às mais rotineiras tarefas públicas. Muito menos, poderá se desincumbir das tarefas requeridas para a execução de um Plano Plurianual de Desenvolvimento Social. Daí a imperativa e urgente necessidade, para o governo Sarney, de adotar, prontamente, as medidas corretivas a seu alcance e a correspondente necessidade, para o governo que se lhe seguir, independentemente de quaisquer outras considerações, de dar continuidade a um sério esforço de reforma e modernização do Estado.

A reforma do Estado contém três principais exigências: (1) recuperação da sanidade das finanças públicas, (2) significativa elevação do nível de competência e de eficiência da administração pública e (3) instauração de um regime de responsabilidade moral e pública nas atividades do Estado.

Como consta da presente pesquisa, o Estado se tornou insolvente porque sua tributação líquida, que já foi da ordem de 16%, caiu a um nível de menos de 10% do PIB. É imprescindível, como proposto neste estudo, que se proceda, ainda no exercício de 1988, a uma reforma fiscal que reaproxime a receita líquida do Estado do patamar mínimo de 16% do PIB. Para esse efeito importa, concomitantemente, adotar medidas de severa contenção de gastos supérfluos e assegurar a mais completa visibilidade ao manejo da despesa pública, de sorte a que, ao moderado esforço adicional a ser exigido dos contribuintes, corresponda a absoluta transparência das contas do Estado.

É indispensável, igualmente, a pronta adoção de medidas que assegurem uma significativa elevação do nível de competência e da eficácia da atuação do Estado, notadamente nos setores imediatamente relacionados com o controle das finanças públicas e com a execução dos serviços sociais previstos. O terrível clientelismo eleitoral que avassalou a administração pública, nos últimos anos, necessita, ademais de sua contenção, de ser pronta e rigorosamente expurgado dos setores e níveis estratégicos do Estado.

É inadiável, finalmente, o empreendimento de um amplo esforço encaminhado para instaurar um regime de seriedade moral e de responsabilidade na administração pública. A cartorialização do Estado degradou, alarmantemente, os padrões éticos dos servidores públicos, inclusive nos mais altos escalões e afetou, gravemente, seu sentido de responsabilidade pública. É certo que a instauração de um sério regime de responsabilidade pública é algo que depende de muitos fatores, vários dos quais exógenos ao aparelho do Estado. Avulta, entre estes últimos, o relacionamento, que neces

sariamente existe, numa democracia, entre o Estado e o sistema partidário. Somente um significativo esforço de modernização de nossos sistema partidário poderá assegurar um relacionamento publicamente responsável entre as correntes políticas e a administração pública. Isto não obstante, os padrões de seriedade moral do Estado podem e precisam ser, imediatamente, aprimorados, mediante estreita supervisão dos atos da administração pública e severa apuração e punição de todas as irregularidades.

Os obstáculos que se opõem ao desenvolvimento brasileiro, decorrentes, em geral, de deficiências e vícios que se acumularam no curso de nossa história, mas que se agravaram, intoleravelmente, em anos recentes, como a crise social e a deterioração do aparelho do Estado, requerem um amplo consenso nacional quanto à absoluta e urgente necessidade de sua superação. Ou procedemos, prontamente, à consistente execução de um grande programa de desenvolvimento social, ou em poucos anos mergulharemos no caos. Ou recuperamos, prontamente, um mínimo de capacidade operacional para o Estado brasileiro, ou o nível afro-asiático a que o está conduzindo sua continuada degradação se generalizará para toda a nossa sociedade .

O Brasil dispõe de todos os requisitos necessários para se tornar, até o fim do século, uma grande, próspera e equânime democracia moderna, proporcionando decentes condições de vida a todos os cidadãos e se situando entre as cinco ou seis sociedades mais desenvolvidas do mundo Ocidental. Para que esse futuro promissor e extremamente exequível se realize, basta, apenas, que se mobilize um básico consenso nacional a respeito da necessidade de se pôr pronta e consistentemente em marcha um grande programa de reformas sociais e um razoável esforço de recuperação da capacidade operacional do Estado.

Se, entretanto, a inércia popular, a incompetência das lideranças e os estreitos egoísmos corporativos que parasitam o Estado e a sociedade, não permitirem que se empreenda, apropriadamente, esse esforço de reforma social e de reforma do Estado, não

pode haver dúvidas quanto ao fato de que mergulharemos, dentro dos próximos anos, numa situação de irremediável caos. Não será mais possível andar nas ruas, porque os bandidos se terão apropriado do controle das cidades e a subsistência física das pessoas estará criticamente afetada, porque os serviços públicos não assegurarão o suprimento de energia elétrica, de transportes públicos, de limpeza urbana, de comunicações, de saúde e do próprio abastecimento. Greves selvagens e insolúveis interromperão, continuamente, a precária rotina da vida diária. Nesse ambiente de caos e de inviabilidade da existência coletiva, os mais capacitados abandonarão o país, em inauditas ondas migratórias. As instituições democráticas entrarão em colapso. E um neofacismo, de corte sul-africano, instaurará um regime de ditadura de classe média, implantando, numa sociedade mestiça, em que o apartheid de raça não é viável, um apartheid de classe, que reprimirá coercitivamente as grandes massas. Alternativamente, poderá ocorrer que um esquerdismo primitivo, contando com suficientes conivências militares, implante um social-populismo de corte etíope e institucionalize, no país, um autoritarismo afro-asiático.

Para o Brasil, o dilema é inescapável e urgente: reforma ou caos.