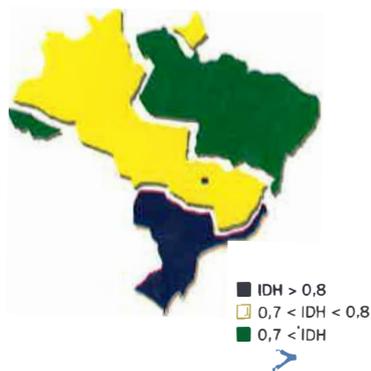


RELATÓRIO SOBRE O DESENVOLVIMENTO HUMANO NO BRASIL 1996

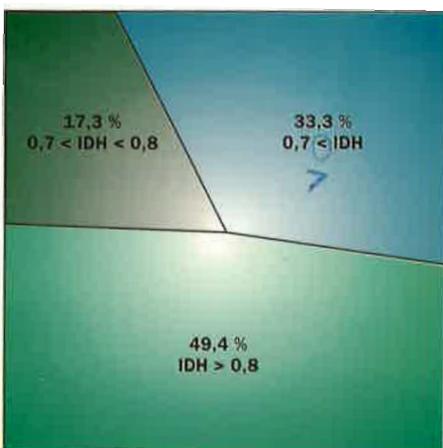




O mapa acima ilustra a configuração do país indicada pelo Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), caracterizando a existência de três “Brais”: (i) o primeiro, constituído por oito estados (RS, DF, SP, SC, RJ, PR, MS, ES), apresenta elevado nível de desenvolvimento humano, de acordo com os parâmetros definidos pelo PNUD para comparações internacionais; (ii) o segundo, uma faixa que se estende na direção noroeste, a partir de Minas Gerais, compreendendo cinco outros estados (GO, MT, RO, AM e RR), e também o Amapá, situa-se na camada superior do estrato de desenvolvimento humano médio; (iii) o terceiro, reunindo onze estados (PA, AC, TO e os estados da região Nordeste) apresenta nível mais reduzido de desenvolvimento humano.

O gráfico a seguir indica a parcela da população brasileira que habita cada um desses “Brais”, revelando que cerca da metade está compreendida nos estados com alto nível de desenvolvimento humano.

BRASIL: População e IDH — 1991





RELATÓRIO SOBRE O DESENVOLVIMENTO HUMANO NO BRASIL 1996



Publicado para o
Programa das Nações
Unidas para o Desenvolvimento
(PNUD)

ipea Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

Brasília
1996

Copyright © 1996
Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
e Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada



Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento - PNUD
SCN Quadra 2 Bloco A - 7º andar - 70712-900 - Brasília - DF - Brasil
Tel.: (061) 329-2000 - Fax: (061) 329-2099



Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA
Av. Presidente Antônio Carlos, 51 - 16º andar - 20020-010 - Rio de Janeiro -
Brasil - Tel.: (021) 292-5141 e 220-7679 - Fax: (021) 240-1920

Editoração Eletrônica e Capa: Guilherme Novaes
Produção Gráfica: Gustavo Barbosa
Revisão: Maria Cristina Britto e Jorge Maurílio

CIP - BRASIL. CATALOGAÇÃO NA FONTE
SINDICATO NACIONAL DOS EDITORES DE LIVROS, RJ.

R321

Relatório sobre o desenvolvimento humano no Brasil. –
Rio de Janeiro : IPEA ; Brasília, DF : PNUD, 1996

Inclui bibliografia e apêndice
ISBN 85-86170-01-1

1. Brasil - Condições sociais. 2. Brasil - Condições econômicas. 3. Qualidade
de vida - Brasil. 4. Desenvolvimento econômico. I. Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada. II. Nações Unidas. Programa para o Desenvolvimento.

96-0833

CDD 981
CDU 981

310596

040696

002054

Impresso no Brasil

Printed in Brazil

Apresentação

É com bastante satisfação que apresentamos este denso volume acerca das condições econômicas, sociais e ambientais no Brasil do início dos anos 90, agrupadas sob o conceito síntese de *desenvolvimento humano*. Quando o PNUD procurou o IPEA, buscando uma instituição que tomasse a si a tarefa de viabilizar e executar uma versão nacional de seu prestigioso *Relatório do Desenvolvimento Humano*, publicação de circulação internacional, que interessa tanto a acadêmicos quanto ao público em geral, interpretamos o convite como um reconhecimento à qualidade de nosso trabalho ao longo das três últimas décadas. Um reconhecimento também à nossa capacidade de conciliar o rigor intelectual e a análise isenta dos fatos com a responsabilidade decorrente da posição ocupada pelo IPEA no governo.

Desde o início, tínhamos consciência das implicações dessa empreitada. Em um trabalho dessa natureza, não há espaço para a adoção de posições preconcebidas. O rigor metodológico e a avaliação estrita dos fatos são os principais compromissos assumidos. Assim, na composição da equipe encarregada da elaboração do trabalho, a qualificação e o reconhecimento profissional foram os únicos quesitos relevantes. Tanto o coordenador do grupo, um consultor independente especialmente recrutado para essa missão, quanto os demais técnicos nela envolvidos, do IPEA e de fora dele, preenchem com sobra esses requisitos. Além disso, ambas as instituições houveram por bem designar um *Conselho Consultivo*, integrado por intelectuais independentes e respeitadíssimos para acompanhar as diversas fases de elaboração dos textos, propondo temas, correções, aditamentos, etc.

A parceria com o PNUD foi importante para o IPEA não só pelo trabalho que o PNUD vem realizando nesse campo, mas também por

nos dar uma oportunidade de se ampliar o conhecimento de determinadas características da população brasileira e das unidades da federação, de forma a contribuir para tornar mais efetiva a adoção de políticas sociais e regionais. Com efeito, verifica-se que, a despeito de a maior parte das informações estatísticas datar dos primeiros anos da presente década, emerge deste *Relatório* por vezes um Brasil ainda não totalmente explorado e conhecido, ou dito de outra maneira, emergem vários Brasis, alguns carentes de ativas políticas sociais, enquanto outros surpreendem positivamente, embora nem sempre os aspectos positivos sejam percebidos pela maioria da população, que não se afasta dos grandes centros urbanos.

O trabalho ora divulgado constitui um retrato forte da sociedade brasileira no início dos anos noventa. O resultado impressiona, sobretudo no sentido acima descrito: a diversidade do país, as múltiplas inserções na sociedade, a variedade dos problemas encontrados e ainda as suas soluções, por vezes propostas pela própria comunidade, ou por organizações não-governamentais, por vezes pelos governos locais ou federados. Trata-se, em suma, de documento precioso para o Governo Federal, capaz de contribuir para uma definição mais precisa de intervenções, e de reforçar a necessidade de descentralização de ações, sem que se perca a orientação mais geral.

Dele não se faça uma leitura negativa, que realce apenas os aspectos desfavoráveis da realidade.

A situação social do Brasil no início dos anos noventa reflete o acúmulo de problemas decorrente de décadas de descuido com a dimensão social do desenvolvimento. A preocupação do PNUD com o tema e o envolvimento do IPEA neste trabalho são manifestações importantes da necessidade de mudança. Nes-

se sentido, quanto mais informações forem produzidas e divulgadas, maior será a possibilidade de a ação do Governo voltar-se prioritariamente para o atendimento das demandas das classes menos favorecidas da população.

É a primeira vez que este tipo de trabalho é realizado no Brasil, e podemos assegurar que se tratou de experiência bastante bem-sucedida. Ao colaborar para a sua realização, o IPEA cumpre sua tarefa de contribuir para o debate dos problemas nacionais e a busca da melhor forma de resolvê-los. É desnecessário reafirmar, todavia, que as análises e opiniões aqui contidas são de inteira responsabilidade de seus

autores, não representando necessariamente o ponto de vista do IPEA ou dos órgãos a que eles estão vinculados.

Temos certeza de que esse trabalho se repetirá, com informações mais atualizadas de que o país passará a dispor dentro em breve, passado o período de descaso para com estatísticas que se verificou no início dos anos 90.

Esperamos sinceramente que a maior parte dos brasileiros preocupados com o seu país tome conhecimento deste *Relatório*, e possa, a partir dele, refletir apoiado em bases intelectuais mais sólidas, nos rumos de nossa sociedade.



Fernando Rezende
Presidente do IPEA



Claudio Considera
Diretor de Pesquisa



Preâmbulo

Em 1990, o PNUD apresentou seu primeiro Relatório de Desenvolvimento Humano, onde introduziu uma nova conceituação de desenvolvimento e um novo indicador, o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), com o objetivo de medir a qualidade de vida e o progresso humano em âmbito mundial. Esse relatório impactou a opinião pública e as instituições acadêmicas de tal forma que hoje, seis anos mais tarde, a comunidade internacional adotou o IDH como indicador para medir o progresso dos países em matéria de desenvolvimento. Devemos lembrar que, pouco tempo atrás, os países eram divididos entre pobres e ricos, de acordo com seu produto interno bruto, sem que se tentasse medir a qualidade de vida de seus cidadãos. E, afinal, não importa tanto a quantidade de capital acumulado, mas de que maneira os recursos gerados pela economia são utilizados para melhorar a qualidade de vida da nação. É mais importante saber que oportunidades as crianças e os jovens têm de acesso à educação, à saúde e a uma moradia digna, enfim, de desfrutar uma longa vida produtiva que lhes permita sustentar uma família. Em outras palavras, trata-se de colocar o ser humano no centro do processo de desenvolvimento, criando políticas e instrumentos que assegurem uma distribuição mais equitativa dos benefícios do crescimento econômico.

No que se refere ao estado do desenvolvimento social e econômico do Brasil, o Presidente da República, Fernando Henrique Cardoso, definiu a situação com muito rigor, quando afirmou que o Brasil não é um país pobre, mas sim um país injusto. O Relatório que ora se apresenta para discussão confirma essa afirmação, retratando a herança recebida pelo atual governo, a partir da interpretação, feita por especialistas independentes, das informações oficiais mais recentes sobre o Brasil. Conside-

ra-se que quando um dilema está definido com precisão, pelo menos a metade do problema está resolvido. Este primeiro Relatório sobre o Desenvolvimento Humano no Brasil traz uma contribuição para ajudar a resolver a outra metade.

A versão internacional do Relatório de Desenvolvimento Humano, publicado anualmente pelo PNUD, produz estatísticas que refletem médias nacionais, as quais pouco contribuem para identificar diferenças regionais e locais, que permitiriam focalizar intervenções de desenvolvimento com objetivos específicos. Isto é mais importante no caso do Brasil, um país de dimensões continentais, com grandes diferenças sócio-econômicas.

Por esta razão, o Relatório sobre o Desenvolvimento Humano no Brasil enriquecerá a literatura especializada, permitindo ao governo, nos seus três níveis (federal, estadual e municipal), contar com um novo instrumento para orientar suas atividades de desenvolvimento.

O Relatório não fornece receitas, nem tenta recomendar um modelo de desenvolvimento determinado. Ele apenas proporciona informação atualizada, mostrando a situação recente, e os desafios a serem enfrentados pelos diferentes níveis de governo e pela sociedade brasileira. Seu valor baseia-se em proporcionar uma informação comparada (entre regiões e unidades da federação brasileira) e integrada (através de diversas variáveis sócio-econômicas) para poder concentrar a gestão do bem-estar da nação em seus problemas mais urgentes.

Ao invés de um Brasil dual, o Relatório, através do IDH, identifica três níveis interdependentes de desenvolvimento humano no Brasil, inovando a visão prevalecente até o momento. Isto cria novas oportunidades de cooperação, inclusive internacional, para possibi-

litar a elevação da qualidade de vida da sociedade brasileira num período razoável.

Não obstante a permanência de disparidades sociais eloqüentes, destaca-se entre os fatos analisados pelo Relatório que, ao longo das décadas mais recentes, melhoraram os três índices que compõem o IDH: esperança de vida, escolaridade e renda. Além disso, como revela o Relatório, a mudança do perfil demográfico brasileiro — devido à queda da taxa de crescimento populacional — cria uma oportunidade única, até o ano de 2020, para a concentração de esforços na qualificação dos serviços de saúde e educação. Por fim, as projeções de cenários futuros indicam que o Brasil poderá alcançar melhores níveis de desenvolvimento humano, mais compatíveis com o grau de progresso econômico que o país vem atingindo.

A análise isenta que caracteriza este Relatório só se tornou possível com o inestimável suporte profissional fornecido pelo IPEA.

Nossos agradecimentos estendem-se, portanto, a toda sua equipe. Somos também extremamente gratos ao coordenador técnico deste Relatório, aos membros de seu Conselho Consultivo, aos pesquisadores e as instituições que colaboraram com sua independência e rigor analítico para a feitura deste primeiro Relatório sobre o Desenvolvimento Humano no Brasil.

Finalmente, cabe ressaltar que este Relatório é lançado em momento muito oportuno. A maior parte da informação utilizada é do período 1991-95, sendo suficientemente atualizada para contribuir para a melhor identificação da problemática e de metas de desenvolvimento humano do Brasil de agora e do futuro.

O debate atual da sociedade brasileira está centrado na efetividade das políticas públicas para atender as necessidades da população. O Relatório seguramente contribuirá para enriquecer esse debate.



César Miquel
Representante Residente do PNUD e
Coordenador do Sistema das Nações Unidas no Brasil

Agradecimentos

O Relatório sobre o Desenvolvimento Humano no Brasil é uma obra coletiva. Realizado sob a coordenação do IPEA, tem entre seus autores técnicos e especialistas de vinte e cinco instituições de pesquisa.

O projeto teve como ponto de partida documento elaborado pelo Prof. Constantino Vaitsos. Com base nessa proposta e subseqüentes reuniões técnicas em diversas instituições nacionais, foram solicitadas contribuições específicas a especialistas das diversas áreas contempladas pelo Relatório, daí resultando a elaboração de vinte e oito documentos. O texto final do Relatório incorpora as contribuições contidas nesses documentos de apoio, bem como em dois outros textos já divulgados anteriormente.

Os trinta e cinco autores desses documentos de apoio são, efetivamente, os autores do Relatório sobre o Desenvolvimento Humano no Brasil: Roberto Cavalcanti de Albuquerque, Maria Leonor Lopes Assad, Ricardo Paes de Barros, José Márcio Camargo, José Alberto Magno de Carvalho, Amélia Cohn, Cláudio Considera, Sônia Correa, Pedro Dalcero, Sônia Miriam Draibe, Renata Pacheco Nogueira Duarte, Fábio Stefano Erber, Rubem César Fernandes, Emílio Lebre La Rovere, Bolívar Lamounier, Paulo Levy, Tânia Quiles de O. Lustosa, André Cezar Medici, Rosane Silva Pinto de Mendonça, Ronaldo Serôa da Motta, Washington Novaes, Lia Valls Pereira, Lauro Ramos, José Guilherme Reis, Sônia Rocha, Ana Lúcia Saboia, Heleieth Safiotti, Austregésilo Gomes Spíndola, Wanderley Guilherme dos Santos, Antônio Braz de Oliveira Silva, André Urani, Ricardo Varsano, Tatiana Velazco, bem como Elza Berquó e George Martine, autores de textos já divulgados anteriormente mas incorporados a esse Relatório. Ressalte-se, no entanto, que — face à liberdade com

que se tratou os conteúdos dos seus documentos, tendo em vista ajustá-los à estrutura e à dimensão do Relatório — esses especialistas não são necessariamente responsáveis pela forma final de incorporação de suas contribuições neste documento de síntese.

As seções relativas ao meio ambiente contaram com contribuições de Fábio Feldmann e de equipe de técnicos e especialistas mobilizada pela Secretaria do Meio Ambiente do Estado de São Paulo (Fernanda Gabriela Borger, Maria Cecília Wey de Brito, Antonio Cabrera, Suely Maria Machado Carvalho, Francisca Faga, Stela Goldenstein, Gilberto de Martino Jannuizi, Randau Marques, Fernando Rei, Armando Shalders, Marcelo Gomes Sodré e Renato Tagnim), através de comentários a uma versão preliminar do documento e da elaboração de textos específicos, que foram incorporados ao Relatório. Francisca Fagá Alves, além de contribuir com textos específicos, cuidou da edição destas seções. Eunice Durham, Katia Drager, Marlene Fernandes e Fúlvia Rosenberg contribuíram com comentários, material e sugestões sobre pontos específicos do Relatório.

As agências e escritórios da Organização das Nações Unidas colaboraram generosamente para este Relatório — OIT, OMS, ONUDI, UNDCP, UNESCO, UNFPA, UNIC, UNICEF, UNIFEM. A elaboração do Relatório beneficiou-se também do apoio decisivo, textos e sugestões de membros do PNUD, em particular, do Representante Adjunto do PNUD no Brasil, José Eguren, e de Hermínia Brito, Oswaldo Castilho, Cristina Montenegro e Ana Lúcia Schettini.

Sonia Ardeo foi responsável pela consolidação das referências bibliográficas apresentadas nos diversos documentos de apoio. Maria Cristina Britto encarregou-se da revisão

ortográfica do texto. Ana Rabello de Castro cuidou, no IPEA, das tarefas de coordenação administrativa do projeto. Teresa Chaves, Rose Diegues e Jurema Varejão responderam pelo suporte administrativo no PNUD.

O trabalho de síntese dos documentos de apoio foi realizado por Eduardo Augusto Guimarães, coordenador técnico do projeto, que contou com a colaboração de Sérgio Goes de Paula, para a edição final do texto, e se beneficiou do acompanhamento atento e de uma interação permanente com Aloísio Barboza de Araújo e José Carlos Libânio.

A elaboração do Relatório foi acompanhada por um Conselho Consultivo, constituído por Tânia Bacellar, Elza Berquó, Sônia Correa,

Vilmar Faria, Fábio Feldmann, Wanderley Guilherme dos Santos e João Paulo dos Reis Velloso. Esse conselho, além de apontar temas a serem abordados pelo Relatório, submeteu as diversas versões preliminares do documento a leituras atentas, contribuindo com sua crítica para o aprimoramento do documento final. Cláudio Considera, Diretor de Pesquisa do IPEA, além de participar da elaboração do projeto, assegurou as condições para que o projeto fosse viabilizado.

Registre-se, por fim, o papel decisivo do Representante Residente do PNUD no Brasil, César Miquel, pelo seu firme compromisso com a análise independente e o permanente apoio à cooperação para o desenvolvimento.

**Equipe de coordenação do
Relatório sobre o Desenvolvimento Humano no Brasil 1996**

**Eduardo Augusto Guimarães
Coordenador técnico**

**José Carlos Libânio
Coordenador pelo PNUD**

**Aloísio Barboza de Araújo
Coordenador pelo IPEA**

**Constantino Vaitsos
Assessor especial**

**Conselho Consultivo
Tânia Bacellar, Elza Berquó, Sônia Correa, Vilmar Faria, Fábio Feldmann,
Wanderley Guilherme dos Santos e João Paulo dos Reis Velloso**

Sumário

INTRODUÇÃO 1

CAPÍTULO 1

O Índice de desenvolvimento humano 11

CAPÍTULO 2

Disparidades sócio-econômicas 17

- 2.1 Indicadores de pobreza e desigualdade 17
 - 2.2 Mercado de trabalho e diferenciais de renda 25
 - 2.3 Perfil da educação 34
 - 2.4 Perfil da saúde 42
-

CAPÍTULO 3

Gestão governamental e políticas sociais: a experiência recente 51

- 3.1 Políticas e programas de combate à pobreza 52
 - 3.2 Descentralização e políticas sociais 57
-

CAPÍTULO 4

O desenvolvimento humano e seus novos condicionantes 65

- 4.1 O novo padrão demográfico brasileiro e suas conseqüências 65
 - 4.2 As exigências do processo de crescimento econômico e da formação de uma economia global 73
 - 4.3 Meio ambiente e desenvolvimento sustentável 84
-

CAPÍTULO 5

Opções estratégicas e áreas-chave de atuação 103

- 5.1 Os desafios estratégicos do desenvolvimento 103
 - 5.2 Educação básica, qualificação e redução da pobreza 109
 - 5.3 Perspectivas e estratégias para a expansão do emprego 113
 - 5.4 Alternativas e opções da gestão ambiental 120
-

CAPÍTULO 6

Desenvolvimento humano, Estado e sociedade civil 127

- 6.1 Governabilidade, governança e reconstrução institucional 127
 - 6.2 Reforma do Estado e investimento público 135
 - 6.3 A conquista dos direitos e o acesso à Justiça 139
 - 6.4 As organizações da sociedade civil e o desenvolvimento humano 145
-

Nota técnica 151

Referências 153

Anexo estatístico 167

Índice

QUADROS

- 0.1 O paradigma do desenvolvimento humano 2
- 0.2 O ciclo de conferências sociais da ONU 8
- 1.1 Cartilha do Índice de Desenvolvimento Econômico 12
- 2.1 Gênero e diferenciais de renda 20
- 2.2 Cor e diferenciais de renda 22
- 2.3 Perfis diferenciados da pobreza no Brasil: comparação entre o Nordeste rural e as metrópoles primazes 24
- 2.4 Insuficiência de renda: fatores determinantes 26
- 2.5 Trabalho de crianças e adolescentes 30
- 2.6 Gênero e mercado de trabalho 33
- 2.7 Escolarização desigual 35
- 2.8 Analfabetismo entre adolescentes 36
- 2.9 Gênero e educação 38
- 2.10 A mulher e a atividade acadêmica 38
- 2.11 Educação e cor 40
- 2.12 Trabalho infantil e escolarização 41
- 2.13 Mortalidade materna 43
- 2.14 AIDS 44
- 2.15 Perfil nutricional da população brasileira 46
- 2.16 Saúde como direito 48
- 3.1 Comunidade Solidária: programas, recursos e principais resultados 53
- 3.2 O acesso das pessoas pobres aos programas sociais 56
- 4.1 O panorama da anticoncepção no país 67
- 4.2 Mudanças recentes no padrão de urbanização 70
- 4.3 Empresas unem esforços para tratar resíduos 89
- 4.4 Transformar biomassa em energia 91
- 4.5 Erosão e perda de fertilidade 92
- 4.6 A diversidade da vida no Brasil 94
- 4.7 População vive sob risco permanente 95
- 4.8 Alternativa para o saneamento 97
- 4.9 Os riscos da destruição da camada de ozônio 100
- 4.10 A Conferência Habitat II e o Brasil 101
- 5.1 Trajetórias e cenários de crescimento econômico 106
- 5.2 Trajetória e cenários: repercussões prováveis sobre o desenvolvimento humano 107
- 5.3 Desenvolvimento humano, estado e mercado 108
- 5.4 A ação governamental relativa ao ensino fundamental 111
- 5.5 A legislação trabalhista e as distorções do mercado de trabalho 116
- 5.6 Gestão compartilhada 122
- 6.1 As organizações da sociedade civil no Rio de Janeiro e São Paulo 129
- 6.2 Gênero e poder 132

- 6.3 Os direitos que a Constituição garante 140
 - 6.4 Acesso à Justiça: algumas conquistas 141
 - 6.5 Violência de gênero 143
 - 6.6 Organizações da sociedade civil 145
 - 6.7 A Pastoral da Criança 146
 - 6.8 Fundação Abrinq pelos Direitos da Criança 146
 - 6.9 Viva Rio 147
 - 6.10 Conservando e valorizando a biodiversidade agrícola 148
 - 6.11 Dois exemplos que vêm da Amazônia 149
 - 6.12 O ciclo de conferências sociais da ONU e o Brasil 150
-

TABELAS

- 1.1 Classificação dos estados brasileiros segundo o IDH 13
 - 1.2 Classificação dos estados brasileiros e de países selecionados segundo o IDH 14
 - 2.1 Diferencial de renda média entre estratos da distribuição 19
 - 2.2 Participação na renda 20
 - 2.3 Número e proporção de pobres segundo regiões - 1990 23
 - 2.4 Determinantes da pobreza: relações entre áreas geográficas indicadas e o Brasil 27
 - 2.5 Relação entre os determinantes da pobreza nos estados e a média nacional - 1990 28
 - 2.6 Distribuição da população por nível de educação no Brasil e em países asiáticos selecionados - 1980 35
 - 2.7 Evolução da distribuição da população por nível de educação no Brasil 36
 - 2.8 Evolução da probabilidade de progressão educacional 36
 - 2.9 Número médio de anos de estudo 37
 - 2.10 Coeficientes de mortalidade infantil 42
 - 2.11 Taxas de mortalidade geral segundo grandes grupos de causa - 1991 45
 - 2.12 Principais causas de internação no Brasil: pessoas atendidas e valor - 1994 45
 - 2.13 Utilização dos serviços de saúde - 1986 47
 - 2.14 Oferta de serviços de saúde - 1989 47
 - 2.15 Empregos médicos no Brasil 49
 - 4.1 Disponibilidade e consumo hídrico - 1990 85
 - 4.2 Carga orgânica nos recursos hídricos - 1988 87
 - 4.3 Poluição hídrica industrial no Brasil: níveis de remoção e intensidade e custo anuais dos investimentos necessários para controle - 1988 88
 - 4.4 Padrão de uso do solo 93
 - 4.5 População urbana com acesso aos serviços de saneamento e coleta de lixo 96
 - 4.6 Necessidades de investimentos em saneamento urbano no Brasil - 1990 97
 - 5.1 Aplicação de instrumentos econômicos no Brasil 125
 - 6.1 Conta corrente e formação bruta de capital fixo do governo - 1970-94 135
-

GRÁFICOS

- 1.1 IDH para regiões do Brasil e grupos de países 15
- 1.2 Renda e desenvolvimento humano 15
- 2.1 Razão entre a renda média dos 10% mais ricos e dos 40% mais pobres da população 18
- 2.2 Escolaridade média e renda *per capita* 34
- 2.3 Nível de escolaridade por Unidade de Federação - 1990 37
- 2.4 Gastos com educação como percentagem do PIB 39
- 2.5 Parcela da despesa total destinada aos gastos com educação 39
- 2.6 Gastos com saúde como percentagem do PIB 48
- 2.7 Gastos estaduais com saúde 49
- 2.8 Parcela da receita destinada aos gastos com saúde 49

- 4.1 Brasil: pirâmides etárias 1970, 1980 e 1991 68
 - 4.2 Brasil: pirâmides etárias 2000, 2010 e 2020 69
 - 4.3 População dependente e população ativa - 1920-2100 72
 - 4.4 Inflação e pobreza no Brasil metropolitano - 1980-1994 75
 - 5.1 Nível de emprego e produtividade do trabalho na indústria 113
 - 5.2 Composição da força de trabalho segundo posição na ocupação 114
-

DIAGRAMAS

- 2.1 Nível de pobreza: posição hierárquica de países latino-americanos selecionados - 1990 19
- 2.2 Nível de pobreza: posição hierárquica de regiões do Brasil - 1990 21



Introdução

O Relatório sobre o Desenvolvimento Humano no Brasil constitui um desdobramento, para o plano nacional, de iniciativa que o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) vem apoiando em âmbito mundial desde 1990.

A divulgação anual de um Relatório do Desenvolvimento Humano pelo PNUD tem cumprido múltiplas funções. Trata-se, antes de mais nada, de divulgar e reafirmar a importância do conceito de desenvolvimento humano como base de um novo enfoque do processo de desenvolvimento, que se apresenta como uma alternativa à visão mais tradicional e estritamente econômica. Trata-se também de acompanhar o desempenho dos diversos países desde a perspectiva dessa nova abordagem, contribuindo, inclusive, para a identificação de instrumental analítico e estatístico adequado à avaliação desse desempenho e para a construção e aperfeiçoamento de sistemas de informação que viabilizem esse acompanhamento. Trata-se, por fim, de apontar áreas de atuação e iniciativas que possam contribuir para acelerar, aperfeiçoar e consolidar o processo de desenvolvimento humano. Nesse sentido, os Relatórios do Desenvolvimento Humano são, ao mesmo tempo: (i) espaço de reflexão e debate sobre o novo conceito e sobre suas implicações do ponto de vista da atuação dos organismos internacionais, dos governos nacionais e da sociedade civil; (ii) instrumento de monitoramento da evolução do processo de desenvolvimento humano no plano mundial e dos avanços realizados e dos esforços empreendidos nos diversos países; e (iii) um convite à ação voltada para a transformação do padrão de vida dos povos e para a superação da pobreza.

O conceito de desenvolvimento humano

Desenvolvimento humano é um conceito amplo e integral que pode ser definido como o

processo para ampliação da gama de opções e oportunidades das pessoas. Dentro desse espectro, três opções básicas estão presentes em todos os níveis de desenvolvimento e aparecem como condição para as demais: desfrutar uma vida longa e saudável, adquirir conhecimento e ter acesso aos recursos necessários a um padrão de vida decente. Contudo, as opções humanas não se esgotam aí; são infinitas e se modificam ao longo do tempo, à medida que avança o próprio processo de desenvolvimento. Assim, para dar conta dessa amplitude, o conceito de desenvolvimento humano deve incorporar as múltiplas dimensões em que se manifestam essas opções: econômica, social, política, cultural e ambiental.

O conceito de desenvolvimento humano é, portanto, mais amplo do que o de desenvolvimento econômico, estritamente associado à idéia de crescimento. Isto não significa contrapô-los. Na verdade, a longo prazo, nenhum país pode manter – e muito menos aumentar – o bem-estar de sua população se não experimentar um processo de crescimento que implique aumento da produção e da produtividade do sistema econômico, amplie as opções oferecidas a seus habitantes e lhes assegure a oportunidade de empregos produtivos e adequadamente remunerados. Por conseguinte, o crescimento econômico é condição necessária para o desenvolvimento humano e a *produtividade* é componente essencial desse processo. Contudo, o crescimento não é, em si, o objetivo último do processo de desenvolvimento; tampouco assegura, por si só, a melhoria do nível de vida da população. Ressalte-se, aliás, que a experiência mundial recente tem revelado que, distintamente do observado em décadas passadas, o crescimento econômico neste final de século sequer parece garantir a geração de empregos na quantidade necessária para absorver a oferta de mão-de-obra, caracterizando um processo que já foi

denominado de crescimento sem emprego (*jobless growth*).

Nesse contexto, do ponto de vista do desenvolvimento humano, o relevante é não apenas a magnitude da expansão da atividade produtiva, mas sua natureza e qualidade. É crucial, portanto, a forma pela qual os frutos do crescimento econômico são partilhados pela população – em particular, a parcela apropriada por seus contingentes mais pobres e o volume de recursos destinados à expansão e melhoria dos serviços públicos, sobretudo os de saúde e educação básica. Assim, a noção de desenvolvimento humano, ao mesmo tempo que enfatiza a necessidade do crescimento econômico, afirma que é preciso enfocá-lo a partir da perspectiva do *desenvolvimento para as pessoas*.

Dessa forma, a *equidade* aparece como um segundo componente essencial do desenvolvi-

mento humano: as pessoas devem ter acesso a iguais oportunidades, de modo que possam participar e se beneficiar dos frutos e das opções criadas pelo processo de crescimento econômico. Contudo, dado o acentuado grau de desigualdade observado na maioria das nações, essa equidade não depende apenas da eliminação de eventuais barreiras que possam impedir as pessoas de usufruir plenamente aquelas oportunidades e benefícios; na verdade, a desigualdade e a pobreza são, em si mesmas, as maiores barreiras a essa participação. Por conseguinte, a equidade tem que ser construída através de uma ação positiva (envolvendo sobretudo investimentos em nutrição, saúde e educação), que capacite os contingentes menos favorecidos da população a se integrarem efetivamente na vida econômica, política, social e cultural do país. Nesse sentido, a noção de desenvolvimento humano significa *desenvolvimento das pessoas*.

Cabe chamar a atenção para uma dimensão particular da equidade: é necessário assegurar às gerações futuras a oportunidade de usufruir, pelo menos, o mesmo nível de bem-estar hoje disponível. Portanto, o conceito de desenvolvimento humano tem como o seu terceiro componente essencial a noção de *sustentabilidade* (desenvolvimento sustentável tem sido definido como aquele que satisfaz equitativamente as necessidades das gerações atuais, sem limitar o potencial para satisfazer as necessidades das gerações futuras).

A experiência passada sugere que a industrialização, a expansão da fronteira agrícola e a urbanização têm criado pressões significativas na base natural de uma economia, seja pela utilização acelerada de recursos naturais exauríveis, seja pela poluição e degradação da qualidade ambiental. Tal experiência tem implicado que, frequentemente, crescimento econômico e preservação ambiental sejam apontados como objetivos antagônicos. Essa oposição, no entanto, não pode ser aceita. As nações – e os países em desenvolvimento, em particular – não podem escolher entre crescer ou não crescer. O crescimento econômico é condição necessária para o desenvolvimento humano; no caso dos países em desenvolvimento, é um requisito para a superação da pobreza e para a construção de um padrão de vida digno – e, vale lembrar, a pobreza constitui, ela

O paradigma do desenvolvimento humano

QUADRO 0.1

Os seres humanos nascem com certas capacidades potenciais. O objetivo do desenvolvimento é criar um ambiente no qual todas as pessoas possam expandir as suas capacidades e no qual se ampliem as oportunidades da geração presente e das futuras. O fundamento real do desenvolvimento humano é o universalismo do direito à vida.

O paradigma do desenvolvimento humano sustentável é o dos valores da própria vida humana. A vida não é valorizada apenas porque as pessoas podem produzir bens materiais. Nem a vida de uma pessoa vale mais do que a de outra. No seu nascimento, nenhuma criança deve ser condenada a uma vida curta ou miserável apenas por ter nascido na “classe errada”, no “lugar errado” ou com o “sexo errado”. O desenvolvimento deve permitir a todos os indivíduos desenvolver ao máximo as capacidades humanas e fazer delas o melhor uso em todos os campos: econômico, social, cultural e político.

O universalismo dos direitos da vida é o fio condutor comum, que une a busca do desenvolvimento humano com as exigências do desenvolvimento de amanhã, especialmente com a necessidade de preservação e regeneração do ambiente para o futuro. Há uma necessidade ética de se garantir às gerações futuras oportunidades iguais às que gerações anteriores desfrutaram. Esta garantia é fun-

damental para o “desenvolvimento sustentável”. Mas sustentabilidade não faz sentido se significar sustentar formatos de vida que conduzam à miséria e à indigência: o objetivo não pode ser o de sustentar, perpetuar, as carências humanas, nem negar aos menos privilegiados de hoje a atenção que estamos dispostos a conceder às gerações futuras. Desenvolvimento e sustentabilidade são, assim, componentes essenciais da mesma ética do universalismo dos direitos da vida, a qual exige equidade para com a geração presente e para com a geração futura. Esta equidade significa oportunidades e não necessariamente resultados finais. Cada indivíduo, bem como cada geração, tem direito a oportunidades que lhe permitam fazer melhor uso das suas capacidades potenciais. A forma pela qual realmente são aproveitadas essas oportunidades, e quais os resultados alcançados, é um assunto que só tem a ver com a escolha que fizerem. Mas têm que ter a possibilidade da escolha agora e no futuro. O universalismo dos direitos da vida é o fundamento da busca da satisfação das necessidades mais básicas do ser humano. Este universalismo torna as pessoas mais capazes, protege os mais elementares direitos humanos (econômicos, sociais, cívicos, políticos e ambientais), considerando sagrados direitos que vão desde a simples alimentação até o ato de votar.

mesma, uma fonte de degradação ambiental e uma ameaça ao meio físico. Nesse contexto, a possibilidade de desenvolvimento humano pressupõe a identificação e implementação de trajetórias de crescimento econômico que viabilizem um desenvolvimento sustentável.

Vale notar, por outro lado, que, embora a questão ambiental seja por definição uma questão global, as prioridades ambientais e a trajetória de desenvolvimento sustentável devem ser definidas soberanamente por cada país, consideradas suas responsabilidades com a comunidade das nações. É de se esperar que as opções formuladas pelos países industrializados e em desenvolvimento sejam diferentes não apenas porque enfrentam problemas ambientais de características e origens distintas, mas também porque a premência de resgatar a dívida social nos países em desenvolvimento conta mais do que a disposição de compartilhar o pagamento da dívida ambiental gerada no passado pelos países industrializados.

Esta possibilidade de opções diferenciadas reflete, aliás, o quarto componente essencial do paradigma de desenvolvimento humano – a participação na decisão (*empowerment*). De fato, o desenvolvimento humano significa não apenas desenvolvimento para as pessoas e desenvolvimento das pessoas, como já apontado, mas também *desenvolvimento pelas pessoas*. Nesse sentido, cabe a cada país definir sua estratégia de desenvolvimento e, mais do que isso, assegurar que as pessoas, através de estruturas apropriadas, participem plenamente das decisões e processos que afetam suas vidas.

O conceito de desenvolvimento humano e o ciclo de conferências sociais da ONU

A formulação do conceito de desenvolvimento humano e sua divulgação pelo PNUD no início da década de 90 estão, em boa medida, associadas ao ciclo social de conferências da Organização das Nações Unidas (ONU) realizadas nesta década, expressando ambas a retomada do debate sobre a natureza e o sentido do desenvolvimento.

Conferências da mesma natureza, e muitas vezes sobre os mesmos temas, ocorreram em décadas anteriores; entretanto, o ciclo social dos anos 90 tem características muito pe-

culiars em termos de dinâmica, composição e agenda. Em primeiro lugar, o fim da bipolaridade permitiu que um novo fluxo de negociação e diálogo florescesse nas recentes conferências internacionais, onde os Estados estabelecem alianças temáticas e temporárias, abrindo espaço para novos conteúdos e novas dinâmicas de negociação. Em segundo lugar, destaca-se a participação crescente de organizações da sociedade civil nos debates em curso em fóruns internacionais – embora não seja nova, essa presença atinge dimensão e qualidade novas a partir da Rio 92. Finalmente, por se realizarem num intervalo de tempo relativamente curto, as conferências dos anos 90 produziram agendas que se reportam umas às outras, num processo de natureza cumulativa, construindo progressivamente uma agenda sistêmica que supera as abordagens setorializadas.

Esta inflexão aproxima necessariamente os programas de ação resultantes do ciclo social de conferências da perspectiva apontada pelo conceito e pelos indicadores de desenvolvimento humano. Assim, os Relatórios do Desenvolvimento Humano têm dialogado, de forma consistente, com os princípios e as recomendações que emergem do ciclo social. Em 1994, por exemplo, o Relatório dissemina as propostas em negociação para a Cúpula de Desenvolvimento Social (Copenhague, 1995) e também avança a noção de desenvolvimento humano sustentável, tendo como referência as resoluções da Rio 92. Já o Relatório de 1995 procura incorporar o gênero nos indicadores de desenvolvimento humano, em franca sintonia com a IV Conferência sobre a Mulher, Desenvolvimento e Paz. Este diálogo está presente também neste Relatório sobre o Desenvolvimento Humano no Brasil.

A estrutura deste Relatório

A abrangência do conceito de desenvolvimento humano implica que qualquer relatório sobre o tema é necessariamente seletivo. Assim, embora tenha procurado abordar o processo de desenvolvimento humano em suas múltiplas dimensões, cobrindo um amplo espectro de questões, este primeiro Relatório sobre o Desenvolvimento Humano no Brasil não escapou de definir um foco e de fazer opções.

O Relatório privilegia as dimensões *econômica, social e ambiental* do desenvolvimento humano. Estruturando-se em torno dos três eixos definidos pelas dimensões privilegiadas, o Relatório focaliza o estado atual do desenvolvimento humano no país, ao mesmo tempo que examina as possibilidades e perspectivas de progresso futuro.

Cabe destacar que duas preocupações passam as análises apresentadas neste documento: (i) o aspecto *regional* do desenvolvimento humano, explicitado na ênfase conferida à avaliação estatística das especificidades e disparidades observadas entre as unidades da federação; e (ii) o aspecto *gênero* do desenvolvimento humano, que se traduz no destaque conferido à situação da mulher em diversos quadros.

Vale registrar que, ao enfatizar a construção de indicadores quantitativos que refletissem o quadro do desenvolvimento humano no Brasil, o Relatório se ressentiu, em muitas áreas, da disponibilidade de estatísticas atualizadas. Na medida mesmo em que o conhecimento de uma realidade constitui um requisito para sua transformação, as dificuldades encontradas sugerem que o fortalecimento dos organismos produtores de informações estatísticas no país é item indispensável de uma política de promoção do desenvolvimento humano no país.

Índice de Desenvolvimento Humano. O ponto de partida do Relatório é o exame do estado atual do desenvolvimento humano no Brasil. Nesse sentido, o Relatório calcula para o país e para cada um dos estados o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) proposto pelo PNUD como um indicador que procura captar e sintetizar as diversas dimensões do processo de desenvolvimento humano (Capítulo 1). O IDH, que vem sendo calculado ao nível mundial desde 1990, enfatiza as três opções básicas do desenvolvimento humano, apontadas anteriormente: desfrutar uma vida longa e saudável, adquirir conhecimento e ter acesso aos recursos necessários para um padrão de vida decente. Tais opções são incorporadas ao índice através de variáveis que medem a longevidade, o nível educacional e a renda.

Os resultados relativos aos IDHs dos estados permitem caracterizar a existência de três

“Brasis”: (i) o primeiro – constituído pelos estados do Rio Grande do Sul, Distrito Federal, São Paulo, Santa Catarina, Rio de Janeiro, Paraná, Mato Grosso do Sul e Espírito Santo – apresenta elevado nível de desenvolvimento humano, segundo os parâmetros definidos pelo PNUD para comparações internacionais; (ii) o segundo – uma faixa que se estende na direção noroeste, a partir de Minas Gerais, compreendendo os estados de Goiás, Mato Grosso, Rondônia, Amazonas e Roraima, e também o Amapá – situa-se na camada superior do estrato de desenvolvimento humano médio; (iii) o terceiro – reunindo o Pará, o Acre e os estados da região Nordeste – apresenta nível mais reduzido de desenvolvimento humano.

Disparidades sócio-econômicas. O exame do estado atual do desenvolvimento humano no Brasil compreende também o cálculo de indicadores de desigualdade e de pobreza para o país e para as unidades da federação, o que permite estabelecer a posição relativa do país no plano mundial e avaliar os desequilíbrios internos entre as diversas regiões (Seção 2.1). Esses indicadores confirmam que o Brasil apresentava, no início desta década, um dos maiores graus de desigualdade de renda no mundo, concentrando-se essa desigualdade basicamente nos estratos superiores da distribuição. Os resultados reafirmam também os desníveis regionais evidenciados a partir do cálculo dos IDHs dos estados. A trajetória dos indicadores de pobreza acompanhou o desempenho da economia, evoluindo favoravelmente nos períodos de maior crescimento, e piorando quando este declinava. Assim, embora o aumento da desigualdade tenha reduzido os efeitos positivos do crescimento nas últimas décadas, nunca foi suficiente para anulá-los completamente. Na verdade, desde a década de 60, o crescimento econômico no Brasil foi sempre acompanhado de redução da pobreza e melhoria do bem-estar social.

Como um desdobramento do quadro inicial descrito pelo IDH e por esse conjunto de indicadores, o Relatório focaliza, com mais detalhe, os três componentes destacados por aquele índice por refletirem as opções básicas do desenvolvimento humano: saúde, educação e renda.

No tocante à renda, as causas da pobreza (caracterizada como insuficiência de renda) são

investigadas a partir de uma análise da inserção da família no mercado de trabalho, em que se focalizam fatores demográficos, taxas de atividade e desemprego, qualidade da força de trabalho e dos postos de trabalho e poder de barganha dos trabalhadores (Seção 2.2). Mais uma vez, essa análise envolve a caracterização da situação do Brasil em relação a outros países e a posição relativa dos diversos estados. A qualidade da força de trabalho e a qualidade dos postos de trabalho (esta última refletindo a produtividade e o poder de barganha do trabalhador e o preço do produto) aparecem como os principais fatores determinantes dos diferenciais de renda *per capita* do Brasil em relação aos países desenvolvidos e entre os diversos estados brasileiros. Por outro lado, os resultados indicam que o padrão de desigualdade observado no país não é de natureza apenas econômica, mas reflete também diferenciações segundo gênero e cor.

No tocante aos dois outros componentes, o Relatório esboça os perfis da educação e da saúde no país, examinando ainda os gastos governamentais realizados pelos diferentes níveis da administração pública (Seções 2.3 e 2.4). Aqui, vale destacar que a baixa escolaridade da população infantil brasileira, associada a taxas elevadas de repetência e evasão, parece refletir, entre outros fatores, a contraposição entre a atratividade do mercado de trabalho e um sistema educacional muito pouco atraente, em razão da sua baixa qualidade e da sua inadequação às demandas da população pobre. A baixa qualidade do ensino no país está menos relacionada à escassez de recursos do que à ineficiência com que são distribuídos e utilizados.

Gestão governamental e políticas sociais. O exame dos gastos do setor público na promoção do desenvolvimento humano tem desdobramento no Capítulo 3, que analisa a experiência recente de gestão governamental das políticas sociais. São examinadas e avaliadas as políticas e os programas de combate à pobreza implementados ao longo das últimas décadas, bem como as experiências recentes de descentralização da ação governamental nas áreas da saúde, educação, habitação e saneamento. Destaca-se que o efeito distributivo dos gastos sociais é reduzido, sendo seu perfil desfavorável mesmo aos contingentes mais pobres

da população: o valor *per capita* dos gastos sociais relativos aos mais pobres é inferior ao correspondente aos segmentos de maior nível de renda; esse diferencial é ainda mais significativo quando se consideram os pagamentos da previdência social, cujo perfil de distribuição é ainda mais desfavorável aos segmentos mais pobres. Por outro lado, embora o país conte com quantidade expressiva de programas especificamente dirigidos aos setores mais necessitados, as ações públicas nesse campo não foram particularmente eficazes, inclusive porque assentadas em formatos centralizados e em práticas assistencialistas e clientelistas de distribuição dos benefícios sociais.

O enfoque adotado até aqui esteve orientado para a caracterização e avaliação da trajetória passada e da situação atual do desenvolvimento humano no país e das políticas de governo mais diretamente relacionadas a essa problemática. Os capítulos subseqüentes do Relatório têm caráter mais prospectivo e procuram situar a questão do desenvolvimento humano no contexto de seus condicionantes mais gerais.

O desenvolvimento humano e seus condicionantes. Assim, inicialmente são examinados os novos condicionantes do processo de desenvolvimento, que refletem tendências mais gerais configuradas nos planos nacional e mundial neste final de século (Capítulo 4). O exame desses novos condicionantes leva em conta as três dimensões do desenvolvimento humano enfatizadas no Relatório.

Nessa perspectiva, destaca-se inicialmente o novo padrão demográfico brasileiro, caracterizado pela queda acentuada da taxa de fecundidade, sublinhando-se suas implicações para o planejamento e para a definição de políticas sociais (Seção 4.1). De fato, a sociedade brasileira está atravessando uma fase ímpar do ponto de vista demográfico, em que a proporção de jovens na população declina rapidamente, enquanto a proporção de idosos cresce ainda muito lentamente. Essa evolução constitui uma oportunidade excepcional para um salto de qualidade nas políticas voltadas para crianças e jovens, ao mesmo tempo em que aponta para a absoluta necessidade de a sociedade brasileira se adequar a um contexto marcado por uma população envelhecida, notadamente a partir de 2020. Entre os pro-

blemas a serem inevitavelmente gerados por esse processo, têm enorme importância aqueles referentes ao sistema de previdência social.

Do ponto de vista da dimensão econômica, o Relatório analisa as exigências do processo de crescimento econômico e da formação de uma economia global, focalizando em particular os condicionantes macroeconômicos associados à política de estabilização e às oportunidades geradas pelo controle da inflação; as conseqüências da difusão de um novo paradigma tecnológico e organizacional; os requisitos de competitividade decorrentes do processo de abertura comercial do país e de globalização da economia mundial; os compromissos internacionais do país no contexto desse processo de globalização; e o significado da constituição do Mercosul e de outras possíveis iniciativas de integração (Seção 4.2). Ressalta-se, em particular, tendo em vista inclusive a experiência recente da economia brasileira, que a estabilidade econômica aparece como condição necessária, ainda que não suficiente, para o crescimento econômico sustentado e para o enfrentamento da questão da pobreza.

Do ponto de vista da dimensão ambiental, o Relatório – entendendo que a definição dos níveis de degradação e exaustão dos recursos naturais socialmente desejáveis em termos dos respectivos custos e de sua distribuição entre contemporâneos e no tempo constitui uma condição básica para qualquer tentativa de delinear e perseguir trajetórias de sustentabilidade – apresenta indicadores relativos aos níveis alcançados no país e estima os custos associados (Seção 4.3).

Opções estratégicas e áreas-chave de atuação. A partir da explicitação desses novos condicionantes, o Relatório examina os desafios estratégicos que resultam do novo modelo de crescimento econômico que vem sendo implementado no Brasil nos últimos anos (Capítulo 5). O novo modelo – que se explicitou através de seqüência, mais ou menos longa e desestruturada, de decisões e ações, públicas e privadas – surge da constatação de que se esgotou o ciclo de desenvolvimento que vigorou desde a década de 30, caracterizado pela industrialização substitutiva de importações liderada pelo Estado, e reflete o reconhe-

cimento das tendências contemporâneas de globalização dos mercados, de liberalização econômica e de formação de blocos regionais de comércio. Para que esse novo modelo de crescimento se traduza efetivamente em maior desenvolvimento humano, o país deve enfrentar um conjunto de desafios que envolvam – ao lado da transformação produtiva e da consolidação de uma trajetória estável de expansão – a melhor distribuição interpessoal e interregional dos frutos do crescimento, a redução da pobreza e a busca de padrões de vida mais elevados, o aperfeiçoamento das instituições e das práticas democráticas e a preocupação com a preservação ambiental, com o uso sustentável dos recursos naturais renováveis e com o uso parcimonioso dos recursos não-renováveis (Seção 5.1).

A resposta a esses desafios envolve um amplo conjunto de opções e ações de natureza estratégica. O Relatório priorizou, dentre o conjunto de opções, três áreas-chave de atuação, correspondentes às três dimensões do processo de desenvolvimento humano aqui enfatizadas: (i) no âmbito das políticas sociais, a educação básica, a qualificação e o combate à pobreza; (ii) no âmbito da política econômica, a expansão do emprego; (iii) no âmbito da política ambiental, o aperfeiçoamento de instrumentos de sua gestão. As diretrizes e possibilidades abertas em cada uma dessas áreas de atuação são examinadas em detalhe no Relatório (Seções 5.2 a 5.4).

No tocante à educação, embora sua importância seja unanimemente afirmada nas manifestações retóricas, tal reconhecimento não impediu que fossem poucos os resultados do esforço educacional, o que fica evidente nas altas taxas de repetência e nos baixos níveis de qualidade do produto educacional. Contudo, não se trata apenas (nem sobretudo) de propiciar à educação mais recursos financeiros. A reduzida eficiência do sistema educacional e a baixa qualidade do ensino refletem fatores múltiplos e complexos, a serem enfrentados através de ações coordenadas que envolvem as três esferas de governo. Essa ação deve conferir prioridade à educação fundamental, a elevação do nível de escolaridade da população de baixa renda e a melhoria da qualidade do ensino ministrado. Dada a alta correlação entre pobreza, analfabetismo, repetência e eva-

são escolar, é necessário a formulação de políticas especificamente dirigidas aos contingentes populacionais mais pobres. Do ponto de vista da melhoria da qualidade do ensino, é preciso dotar as escolas das condições básicas de oferta educacional e também gerir eficientemente os sistemas de ensino e as escolas, enfatizando, em particular, iniciativas capazes de induzir a melhoria da formação e do desempenho dos professores.

A segunda área-chave enfatizada, a geração de emprego, aparece associada à necessidade de retomada do crescimento sustentado. Contudo, embora não seja possível resolver o “problema do emprego” em um ambiente de estagnação econômica, o crescimento por si só não é suficiente para garantir a criação de postos de trabalho na quantidade requerida para absorver a oferta de mão-de-obra. De fato, o momento atual assiste a uma redução do coeficiente de emprego por unidade produzida na indústria, tradicionalmente o setor responsável pela criação de “bons” empregos. É preciso, portanto, combinar a retomada do crescimento com políticas específicas de geração de empregos, notadamente as chamadas políticas ativas de mercado de trabalho, destinadas a aperfeiçoar o funcionamento desse mercado, entre as quais se incluem medidas destinadas a reduzir o desemprego friccional e o desemprego de grupos específicos, políticas de treinamento e qualificação da mão-de-obra e iniciativas voltadas para a criação direta de empregos.

No tocante à gestão da política de meio ambiente, enfatiza-se a necessidade de aumentar a interação entre as agências de um mesmo nível e entre distintos níveis de governo, tendo em vista inclusive incorporar a dimensão ambiental no processo decisório relativo às políticas nacionais, setoriais e regionais, de modo a evitar que a atuação dos órgãos ambientais fique restrita a medidas mitigadoras ou reparadoras das perdas ambientais. É também necessário ampliar os mecanismos de gestão ambiental, complementando o recurso às restrições legais de comando e controle – que constituem hoje o cerne da política brasileira de meio ambiente, e apresentam uma capacidade reduzida de controle ambiental – com a adoção de instrumentos econômicos, que promovam a internalização dos custos ambientais

nas atividades de produção e de consumo, de forma a induzir a mudança do padrão de uso dos recursos e serviços naturais.

Desenvolvimento humano, Estado e sociedade civil. Por fim, tendo analisado os novos condicionantes do desenvolvimento humano neste final de século e apontado os principais desafios estratégicos a serem enfrentados e as áreas-chave de atuação, o Relatório aborda algumas questões de natureza institucional relacionadas ao processo de desenvolvimento humano (Capítulo 6).

Nesse sentido, focaliza a necessidade de reconstrução do Estado, tendo em vista capacitá-lo a uma ação mais eficaz – e, ao mesmo tempo, mais transparente e democrática – na promoção do desenvolvimento humano. Tal reconstrução aparece, inclusive, como condição necessária para restabelecer a capacidade de investimento do setor público, de modo que venha a prover serviços públicos essenciais.

Nesse sentido, é essencial promover uma reforma do gasto público que, além de ajustar seu nível ao da tributação possível, o redirecione para o objetivo de desenvolvimento social, aumentando inclusive o efeito distributivo dos gastos sociais. Cabe repensar o Estado brasileiro, redefinindo suas atribuições e a distribuição destas entre os três níveis de governo, e realizar as reformas necessárias para que possa cumprir eficientemente seu papel, sem que haja desequilíbrio nas finanças públicas. Isto envolve uma reforma administrativa que transforme o Estado em uma estrutura ágil e eficaz, adequada ao novo papel de promotor do desenvolvimento e regulador dos mercados, contemplando: dotar os órgãos públicos de flexibilidade e capacidade técnica, direcionando suas ações de modo a atender aos novos objetivos com o máximo de focalização; e criar no setor público uma cultura de respeito à sociedade, mediante transparência das suas ações e contínua prestação de contas.

Por outro lado, o Relatório chama a atenção para o surgimento de novos atores institucionais que desempenham um papel importante do ponto de vista da promoção do desenvolvimento. Nesse contexto, destaca o papel do Ministério Público na defesa e promoção dos direitos sociais e individuais e no acompanhamento da atuação das diversas

Cúpula Mundial da Infância (Nova York, 1990)

Dentre as resoluções aprovadas, ressalte-se a Convenção dos Direitos da Criança que, quando ratificada pelos estados-membros, se transforma em instrumento de direito internacional. No plano interno, após sua aprovação pelo parlamento, é incorporada à legislação nacional. Merecem também destaque as seguintes resoluções: o direito de acesso universal à educação básica; a proteção contra exploração, abuso e violência; a reiteração dos princípios da OIT referentes à erradicação do trabalho infantil e, mais especialmente, do trabalho escravo.

Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e Desenvolvimento (Rio de Janeiro, 1992)

A Declaração do Rio e a Agenda 21 proclamam que os seres humanos estão no centro das preocupações quanto ao desenvolvimento sustentável e têm direito a uma vida saudável, produtiva e em harmonia com a natureza, destacando que é preciso satisfazer equitativamente as necessidades relativas ao meio ambiente e ao desenvolvimento das gerações atuais e futuras e postulando o estabelecimento de uma nova aliança mundial, comprometida com a sustentabilidade ambiental. A linguagem adotada combina, sistematicamente, a noção de desenvolvimento sustentável com o princípio de crescimento econômico sustentado. Embora criticada por atores não-governamentais — que a consideram contraditória — esta terminologia seria reiterada em todas as conferências subsequentes. A conferência do Rio aprovou ainda dois instrumentos de direito internacional: a Convenção sobre a Diversidade Biológica e a Convenção sobre Mudanças do Clima. Ambos já se encontram em vigor, e representam um marco do esforço da comunidade das nações em reconhecer e enfrentar dois dos maiores problemas que ameaçam as gerações presentes e futuras, respectivamente, o desaparecimento de espécies da fauna e da flora e o efeito estufa.

II Conferência Internacional de Direitos Humanos (Viena, 1993)

A conferência legitima, de maneira definitiva, a noção de indivisibilidade dos direitos humanos, como preceitos que se aplicam tanto aos direitos civis e políticos quanto aos direitos econômicos, sociais e culturais. A Declaração de Viena também enfatiza os direitos de solidariedade, o direito à paz, o direito ao desenvolvimento e os direitos ambientais. Sob o impacto da atuação do movimento de mulheres, os textos de Viena redefinem as fronteiras entre o espaço público e a esfera privada, superando a dicotomia que caracteriza as teorias clássicas do direito; em decorrência, os abusos que têm lugar na esfera privada — como o estupro e a violência doméstica — passam a ser interpretados como crimes contra os direitos da pessoa humana. Apesar da controvérsia quanto à questão da diversidade — que tornaria os princípios de direitos humanos não aplicáveis ou relativos, segundo os diferentes padrões culturais e religiões — o primeiro artigo da Declaração de Viena afirma que “a natureza universal de tais direitos não admite dúvidas”. Embora a controvérsia tenha ressurgido no Cairo, em Copenhague e em Beijing, a definição de Viena tem sido mantida em todos os textos negociados após 1993.

Conferência Internacional sobre População e Desenvolvimento (Cairo, 1994)

As conferências anteriores sobre população — Bucareste, 1974, e México, 1984 — focalizavam a problemática populacional no contexto do planejamento econômico e, face o crescimento acelerado da natalidade nos países em desenvolvimento, enfatizavam metas de redução da fecundidade e a implementação de programas

de planejamento familiar. Distintamente, o Programa de Ação do Cairo, ao reafirmar que as pessoas são os recursos mais valiosos do planeta, estabelece um novo consenso: as políticas relacionadas à população devem ser orientadas pelo respeito aos direitos humanos universais e pela promoção da qualidade de vida e do desenvolvimento social. O texto legitima a noção de direitos reprodutivos, aponta como seu principal instrumento a implementação de programas amplos de saúde reprodutiva e reconhece o aborto como grave problema de saúde pública. Recomenda ainda a promoção da igualdade e da equidade entre os gêneros; a participação nas decisões (*empowerment*) pelas mulheres e o respeito pelas diversas formas de família. O texto enfatiza a contribuição positiva das ONGs na formulação, implementação e monitoramento dos programas de população e desenvolvimento, e preconiza o respeito pleno pela autonomia do setor não-governamental.

Cúpula Mundial de Desenvolvimento Social (Copenhague, 1995)

A agenda da Cúpula Mundial de Desenvolvimento Social é, sem dúvida, a que mais se aproxima da perspectiva adotada pelos Relatórios de Desenvolvimento Humano. Entre os princípios e recomendações contidos na Declaração e no Programa de Ação de Copenhague destacam-se: metas e estratégias para erradicação da pobreza absoluta; iniciativas destinadas a medir e reduzir os impactos sociais do ajuste econômico, especialmente sobre mulheres e crianças; diretrizes relativas à educação básica universalizada; recomendações acerca da integração social, envolvendo indicações para políticas de assistência e previdência; estratégias com relação a políticas de emprego e renda; reafirmação das resoluções da OIT com relação à erradicação do trabalho escravo, do trabalho infantil e da discriminação. Embora não tenham sido definidos recursos financeiros para a implementação do Programa de Ação, aprovou-se o chamado Pacto 20/20, que recomenda a aplicação de 20% dos orçamentos nacionais e dos recursos da cooperação internacional para o desenvolvimento social. O Programa de Ação também reconhece a necessidade de maior articulação e coordenação entre as Nações Unidas e o sistema de Bretton Woods no que diz respeito à formulação e ao fomento dos programas sociais.

IV Conferência sobre a Mulher, Desenvolvimento e Paz (Beijing, 1995)

Embora seja parte de um ciclo mais extenso de conferências sobre a mulher e o desenvolvimento (México, 1975, Copenhague, 1985, e Nairóbi, 1985), a Plataforma de Ação de Beijing tem maiores afinidades com as agendas de Viena, do Cairo e de Copenhague. Assim, a Plataforma de Ação firmou, de maneira definitiva, a noção de que os direitos das mulheres são direitos humanos; inclui, no campo da saúde e direitos reprodutivos, um parágrafo relativo aos direitos sexuais e recomenda que sejam revistas as legislações punitivas com relação ao aborto; formula, em um capítulo sobre a “Menina”, recomendações importantes para as políticas de saúde, educação e direitos humanos.

A Plataforma também reconhece — pela primeira vez num documento da ONU — que raça e etnia são fatores de desigualdade e discriminação, dá grande ênfase à igualdade de oportunidades entre homens e mulheres na esfera econômica e exorta os governos e a comunidade internacional a tomarem iniciativas para mensurar e valorizar o trabalho não remunerado, predominantemente realizado pelas mulheres. Recomenda, finalmente, que recursos adicionais sejam dedicados a programas de promoção da igualdade de gênero e fortalecimento político (*empowerment*) das mulheres.

esferas de governo (Seção 6.3).

Enfatiza também a importância das organizações da sociedade civil, cuja contribuição para o desenvolvimento humano não se traduz em um projeto comum ou em uma agenda glo-

bal, nem decorre apenas de iniciativas e ações que venham a empreender, mas está associada também às perspectivas que abre à idealização e promoção do desenvolvimento humano (Seção 6.4).



O Índice de Desenvolvimento Humano

O processo de desenvolvimento humano, por sua natureza ampla e suas múltiplas dimensões, é de difícil mensuração. Por esta razão, suas características e trajetórias são mais adequadamente captadas através de um conjunto amplo e aberto de indicadores estatísticos que focalizem as diversas dimensões desse processo e as novas oportunidades e opções a que dá origem.

Este conjunto de estatísticas vem sendo organizado e divulgado sistematicamente pelos sucessivos Relatórios do Desenvolvimento Humano, particularmente em seus Anexos Estatísticos. Contudo, desde seu início, em 1990, a divulgação desses relatórios também está associada ao esforço de construir um indicador que capte e sintetize as diversas e complexas dimensões do processo de desenvolvimento humano.

Este esforço cumpre, na verdade, duas funções. De um lado, ao propor uma medida do desenvolvimento humano, estimula uma atividade de crítica e de reflexão que não apenas permite aprimorar o próprio indicador proposto, mas, sobretudo, pode levar ao aperfeiçoamento do sistema de estatísticas sociais dos diversos países e, assim, contribuir para o melhor conhecimento daquele processo. De outro, desaloja a medida de renda (em particular, o PIB *per capita*) da condição de única medida síntese do processo de desenvolvimento, o que lhe tem atribuído significado mais amplo do que o pertinente.

Metodologia

O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), proposto em 1990, vem sendo submetido a sucessivos aperfeiçoamentos ao longo dos últimos anos, mas sua concepção básica permanece inalterada. Tem como ponto de partida a idéia de que, embora o desenvolvimento humano seja um processo no qual se ampliam

as oportunidades do ser humano, três condições essenciais estão presentes em todos os níveis de desenvolvimento, sem as quais as demais oportunidades e alternativas não são acessíveis: desfrutar uma vida longa e saudável, adquirir conhecimento e ter acesso aos recursos necessários para um padrão de vida decente. O IDH busca, assim, combinar e articular três componentes – longevidade, nível educacional e acesso a recursos, sendo os dois primeiros incorporados como valores em si mesmos e o último como um meio para outros fins.

As variáveis que exprimem esses três componentes do IDH sofreram algumas alterações desde 1990. Este Relatório adotou a metodologia estabelecida no Relatório do Desenvolvimento Humano de 1995, que define:

- como indicador de longevidade, a esperança de vida ao nascer;
- como indicadores de nível educacional, a taxa de alfabetização dos adultos e a taxa combinada de matrícula nos ensinos fundamental, médio e superior; estas taxas são reunidas em um indicador único através de média ponderada, com pesos dois e um, respectivamente; e
- como indicador de acesso a recursos, a renda *per capita*.

A primeira etapa do processo de construção do IDH consiste em definir a medida da privação de uma dada região em relação a cada uma das quatro variáveis consideradas. Tal medida é obtida situando-se o valor efetivamente observado para a variável na região em uma escala de 0 a 1, limites que correspondem ao valor mínimo e máximo que pode ser atribuído à variável.

Tais limites devem ser interpretados com cuidado. O IDH não é uma medida normativa; nesse sentido, o valor 1 não indica um valor ideal a ser alcançado, mesmo porque o processo de desenvolvimento significa exatamente a ampliação de oportunidades e opções e apon-

ta, portanto, para a superação desses limites em relação a duas das quatro variáveis. Assim, o IDH deve ser considerado mais propriamente como uma medida mínima, cujo significado, de certa forma, se reduz para os países nos quais o índice alcança um valor elevado; nesses países, a ênfase tende a se deslocar para outras dimensões do desenvolvimento humano.

Os limites estabelecidos para uma variável correspondem, desse modo, aos valores mínimo e máximo dentre aqueles que foram

observados em algum país nas últimas décadas e aqueles que podem vir a ser observados em algum país nas próximas décadas (exceto no caso das variáveis expressas em porcentagem, cujos limites são 0% e 100%). No caso da variável renda *per capita*, a determinação do limite superior e o cálculo do indicador relativo a uma dada região envolvem procedimento mais complexo, que tem como base a hipótese de que a contribuição da renda para o desenvolvimento humano apresenta rendimentos decrescentes a partir de certo ponto; por conseguinte, rendas superiores a esse ponto são descontadas a partir de uma equação que exprime a utilidade (ou bem-estar) derivada da renda. Uma explicação detalhada do procedimento adotado é apresentada na Nota Técnica anexa a este Relatório.

A etapa final de construção do IDH consiste em agregar os indicadores de longevidade, de educação e de renda em um indicador único através da média simples entre os valores observados.

Resultados

Este Relatório recorre a essa metodologia – originalmente aplicada a países – para avaliar o nível de desenvolvimento humano dos estados brasileiros. Os dados básicos utilizados, relativos às quatro variáveis envolvidas, referentes ao ano de 1991, estão explicitados na Tabela I do Anexo Estatístico. Esses dados indicam que o IDH do Brasil, em 1991, era 0,797, valor praticamente igual ao índice 0,800 adotado pelo PNUD para caracterizar um país como de alto desenvolvimento humano.

A Tabela 1.1 apresenta os 26 valores do Índice de Desenvolvimento Humano obtidos, tendo como referência o ano de 1991 (o IDH relativo ao estado de Tocantins não foi calculado, mas se situa no intervalo 0,5-0,6). Oito estados apresentam resultados que os caracterizam, segundo o critério adotado pelo Relatório do Desenvolvimento Humano 1995, como regiões de elevado nível de desenvolvimento humano: Rio Grande do Sul, Distrito Federal, São Paulo, Santa Catarina, Rio de Janeiro, Paraná, Mato Grosso do Sul e Espírito Santo. Por outro lado, a Paraíba aparece associada a um baixo nível de desenvolvimento humano. Os outros 17 estados situam-se na fai-

Cartilha do Índice de Desenvolvimento Humano

QUADRO 1.1

Por que necessitamos de um Índice de Desenvolvimento Humano (IDH)?

O progresso nacional não pode ser medido apenas pelo PIB; por isso, muitas pessoas têm procurado uma medida sócio-econômica melhor e mais completa. O IDH é uma contribuição para essa pesquisa.

O que o IDH abrange?

O IDH é composto por três componentes básicos do desenvolvimento humano: longevidade, conhecimento e padrão de vida. A longevidade é medida pela esperança de vida ao nascer; o conhecimento, por uma média entre a taxa de alfabetização dos adultos (com peso 2) e a taxa combinada de matrícula nos ensinos fundamental, médio e superior (com peso 1); e o padrão de vida, pelo poder de compra, baseado no PIB *per capita* ajustado ao custo de vida local (paridade do poder de compra, ou PPC).

Por que apenas três componentes?

O ideal seria refletir todos os aspectos da experiência humana. A disponibilidade de dados impõe alguns limites; mais componentes poderão, talvez, ser considerados no futuro. Contudo, um índice mais abrangente não é necessariamente um índice melhor, pois alguns dos novos componentes poderão simplesmente sobrepor-se aos já considerados: a mortalidade infantil, por exemplo, já é considerada na esperança de vida.

Como combinar indicadores medidos em diferentes unidades?

O PIB é medido em unidades monetárias. No caso do IDH, contudo, o problema foi encontrar uma medida comum para a distância sócio-econômica focalizada. O IDH considera um mínimo e um máximo para cada dimensão e mostra onde cada país (ou estado) está em relação a estes valores extremos — ex-

pressos em valores entre 0 e 1. Assim, a taxa mínima para a alfabetização de adultos é 0% e a máxima, 100%; o componente alfabetização do indicador conhecimento, para um país (ou estado) onde a taxa de alfabetização é de 75%, será de 0,75. Analogamente, sendo o mínimo para a esperança de vida 25 anos e o máximo 85 anos, o componente longevidade de um país (ou estado) onde a esperança de vida é de 55 anos é de 0,5. Para o rendimento, o mínimo é de 200 dólares (PPC) e o máximo de 40.000 dólares (PPC). O rendimento superior à média do rendimento mundial é ajustado, usando uma taxa de desconto progressivamente mais alta. O índice global (IDH) é, então, calculado como média simples dos valores das três dimensões.

Não será ilusório falar de um IDH único num país onde há grandes desigualdades?

As médias nacionais podem esconder muita coisa. Por isso, foram calculados índices específicos para diferentes regiões geográficas e estados. Esses IDHs revelam um perfil mais pormenorizado da privação ou do desenvolvimento humanos de cada região (ou estado). Como o IDH é uma ferramenta indispensável para o planejamento do desenvolvimento e para sua avaliação, o ideal seria que os estados e municípios utilizassem esta metodologia para esse fim.

Como pode ser utilizado o IDH?

O IDH apresenta-se como uma alternativa ao PIB para medir o progresso sócio-econômico relativo, a nível nacional e internacional. Habilita as pessoas e os seus governantes a avaliar permanentemente o progresso e a definir políticas de intervenção. Também permite comparações de experiências em diferentes países, estados e municípios.

xa de desenvolvimento humano médio.

Vale notar que os resultados obtidos configuram uma nítida diferenciação regional. Sobressai, por exemplo, o fato de que os nove estados com mais baixos indicadores de desenvolvimento humano são os nove estados do Nordeste. A sistematização desses resultados, através do cálculo do IDH correspondente a cada uma das cinco regiões do país, indica que os valores referentes às regiões Sul (0,844), Sudeste (0,838) e Centro-Oeste (0,826) são praticamente iguais, mas significativamente superiores ao resultado relativo ao Norte (0,706), que, por sua vez, está bastante distante do índice associado ao Nordeste (0,548).

Embora as linhas gerais da configuração regional do desenvolvimento humano do Brasil, medido pelo IDH, possam ser adequadamente descritas a partir da divisão do país em grandes regiões, uma análise mais cuidadosa dos resultados referentes aos estados permite detalhar aquela configuração mais geral e precisar com mais rigor as regiões homogêneas do ponto de vista do seu nível de desenvolvimento humano, apontando para um novo desenho do mapa das regiões brasileiras.

O Mapa 1.1 explicita essa configuração mais detalhada, caracterizando:

- uma área constituída por sete estados mais ao sul do país, que (juntamente com o Distrito Federal), apresentam nível elevado de desenvolvimento humano (IDH superior a 0,8);
- uma faixa que se estende na direção noroeste, a partir de Minas Gerais, compreendendo os estados de Goiás, Mato Grosso, Rondônia, Amazonas e Roraima, os quais (juntamente com o Amapá) têm IDHs no intervalo 0,7-0,8; e
- uma área, reunindo o Pará e os estados da região Nordeste, que (juntamente com o Acre) apresenta nível mais reduzido de desenvolvimento humano (IDH inferior a 0,7); dentre esses estados, Pará, Acre, Sergipe e Bahia contam com condições mais favoráveis (IDH no intervalo 0,7-0,6).

Comparações internacionais

O Gráfico 1.1 confronta os indicadores regionais com os IDHs relativos a conjuntos selecionados de países. Constata-se que os IDHs das regiões Sul, Sudeste e Centro-Oeste são

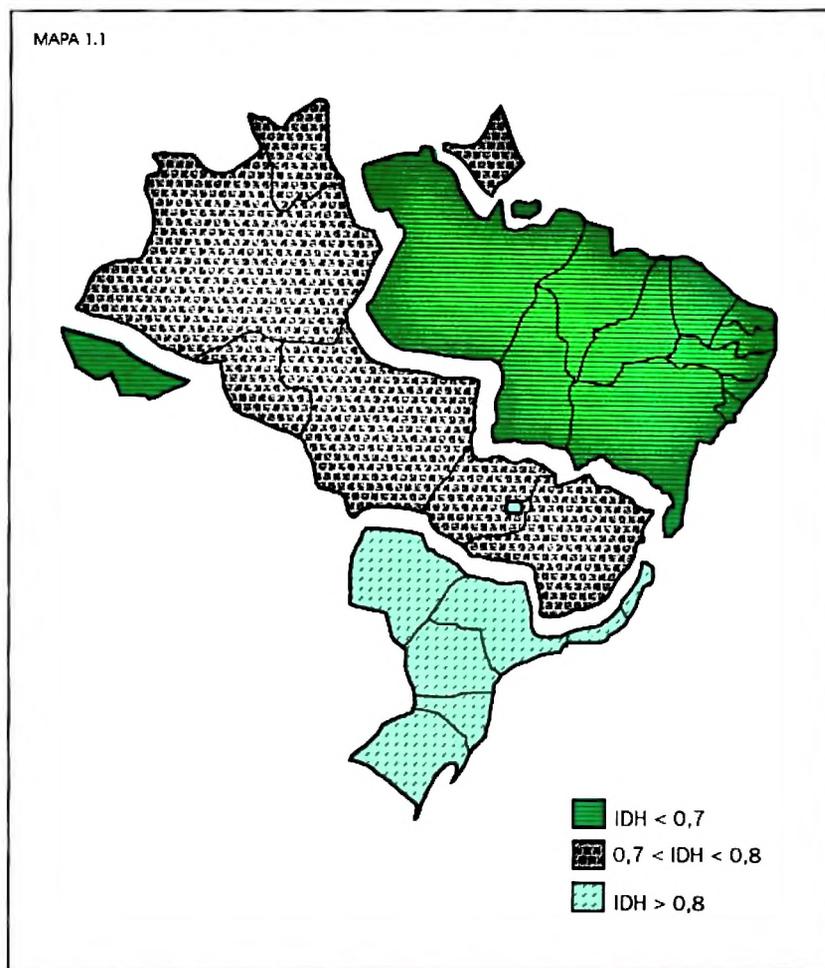


TABELA 1.1

Classificação dos estados brasileiros segundo o IDH

	Valor do IDH	IDH	classificação segundo		
			PIB per capita	esperança de vida	escolaridade
Rio Grande do Sul	0,871	1	4	2	3
Distrito Federal	0,858	2	1	6	1
São Paulo	0,850	3	2	11	2
Santa Catarina	0,842	4	6	5	5
Rio de Janeiro	0,838	5	3	12	4
Paraná	0,827	6	5	10	6
Mato Grosso do Sul	0,826	7	8	7	7
Espírito Santo	0,816	8	9	4	8
Amazonas	0,797	9	7	9	15
Amapá	0,781	10	13	3	10
Minas Gerais	0,779	11	10	13	11
Mato Grosso	0,769	12	11	8	12
Goiás	0,760	13	12	15	9
Roraima	0,749	14	16	1	14
Rondônia	0,715	15	14	17	13
Pará	0,688	16	18	14	16
Acre	0,665	17	17	16	20
Sergipe	0,663	18	15	20	19
Bahia	0,609	19	20	19	21
Pernambuco	0,577	20	21	23	17
Rio Grande do Norte	0,574	21	19	25	18
Maranhão	0,512	22	25	21	22
Ceará	0,506	23	23	22	24
Piauí	0,502	24	26	18	23
Alagoas	0,500	25	22	24	26
Paraíba	0,466	26	24	26	25

Nota: O IDH de Tocantins não foi calculado, por não se dispor de informações relativa à esperança de vida no estado; situa-se, no entanto, no intervalo 0,5 — 0,6.

ligeiramente superiores ao IDH médio da América Latina e não estão distantes do IDH médio relativo aos países de alto desenvolvimento humano e mesmo do valor referente aos países industrializados. Por outro lado, embora tanto o IDH da região Norte quanto o da região Nordeste se situem na faixa correspondente a um nível médio de desenvolvimento humano, o primeiro é superior ao IDH médio do conjunto de países situados nesse patamar, enquanto o segundo é bastante inferior.

Esses resultados podem ser complementados situando-se os estados brasileiros no âmbito da classificação de países segundo o valor dos respectivos IDHs, elaborada pelo Relatório do Desenvolvimento Humano de 1995. Essa comparação está apresentada na Tabela 1.2, que indica os países com IDHs semelhantes a cada um dos estados brasileiros, bem como inclui os cinco países com índices mais elevados e os parceiros do Brasil no Mercosul e o Chile.

TABELA 1.2
Classificação dos estados brasileiros e de países selecionados segundo o IDH

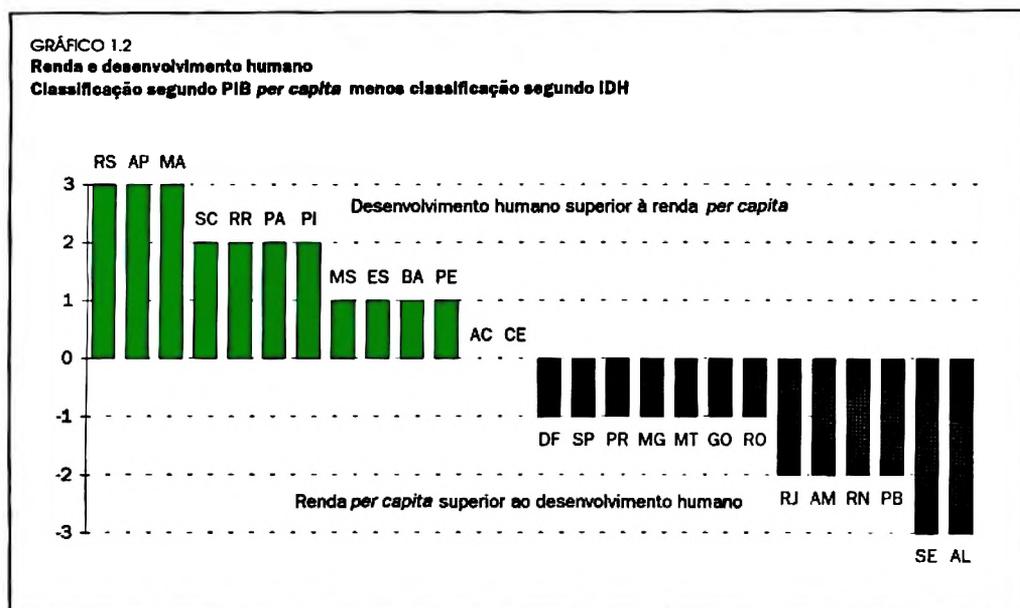
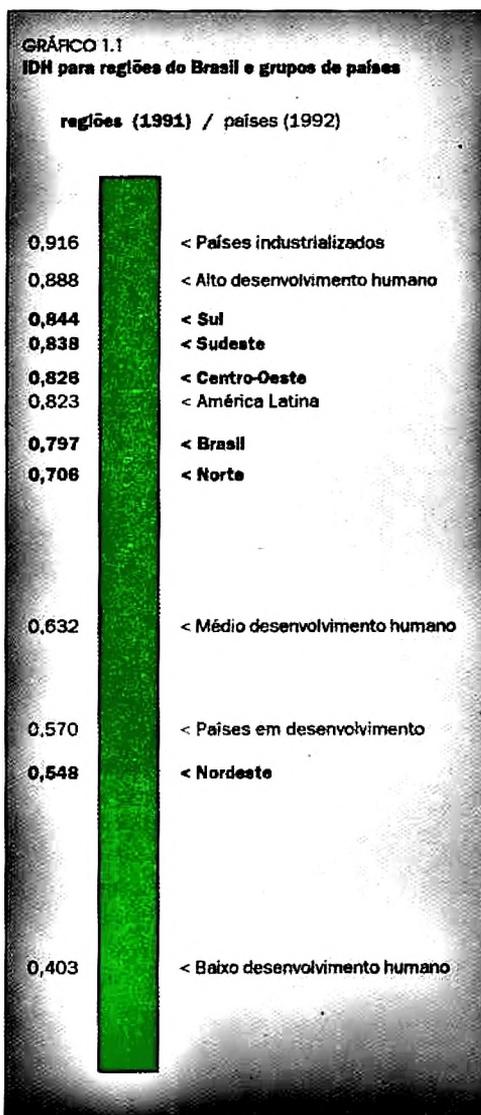
	Classificação dos países segundo o IDH	Valor do IDH		Classificação dos países segundo o IDH	Valor do IDH
Canadá	1	0,950	Cuba	72	0,769
Estados Unidos	2	0,937	Mato Grosso		0,769
Japão	3	0,937	Libia	73	0,768
Holanda	4	0,936			
Finlândia	5	0,934	Síria	79	0,761
			Goláe		0,760
Argentina	30	0,882	Jordânia	80	0,758
Coréia do Sul	31	0,882	Moldávia	81	0,757
Uruguai	32	0,881	Roraima		0,749
Chile	33	0,880	Albânia	82	0,739
República Tcheca	40	0,872	Paraguai	87	0,723
Rio Grande do Sul		0,871			
Brunei	41	0,868	Armênia	90	0,715
			Rondônia		0,715
Venezuela	47	0,859	Omã	91	0,715
Distrito Federal		0,858			
Letônia	48	0,858	Azerbaijão	99	0,696
			Pará		0,688
Polônia	51	0,855	Filipinas	100	0,677
São Paulo		0,850	Libano	101	0,675
Federação Russa	52	0,849	Acre		0,665
México	53	0,842	Sergipe		0,663
Santa Catarina		0,842	Samoa	102	0,651
Ucrânia	54	0,842			
			Nicarágua	109	0,611
Qatar	56	0,838	Bahia		0,609
Rio de Janeiro		0,838	Mongólia	110	0,604
Colômbia	57	0,836			
Tailândia	58	0,827	Honduras	116	0,578
Paraná		0,827	Pernambuco		0,577
Mato Grosso do Sul		0,826	Rio Grande do Norte		0,574
Malásia	59	0,822	Marrocos	117	0,554
Kuait	61	0,821	Suazilândia	124	0,522
Espírito Santo		0,816	Maranhão		0,512
Seychelles	62	0,810	Ilhas Salomão	125	0,511
			Papua-Nova Guiné	126	0,508
Cazaquistão	64	0,798	Ceará		0,506
Amazonas		0,797	Camarões	127	0,503
Bulgária	65	0,796	Piauí		0,502
			Alagoas		0,500
Equador	68	0,784	Paquistão	128	0,483
Amapá		0,781			
Minas Gerais		0,779	Lesoto	131	0,473
Dominica	69	0,776	Paraíba		0,466

Fontes: Tabela 1.1 e UNDP 1995.

IDH e renda *per capita*

É interessante comparar a ordenação dos estados brasileiros segundo seu grau de desenvolvimento humano, conforme expresso pelo IDH, e aquela sugerida pela medida mais tradicional de desenvolvimento – a renda *per capita*. A Tabela 1.1 apresenta as classificações dos estados segundo esses dois critérios; o Gráfico 1.2 explicita as diferenças entre elas, evidenciando que, em alguns casos, as posições relativas se alteram de forma significativa. Entre os estados de alto desenvolvimento humano, é o caso, por exemplo, do Rio Grande do Sul e de Santa Catarina, cuja posição definida pelo IDH é superior à associada à renda *per capita*, e do Rio de Janeiro, onde se constata uma situação inversa. Discrepâncias da mesma natureza são encontradas também entre os estados de menor nível de desenvolvimento humano.

Essas diferenças nas posições relativas dos estados são explicadas, evidentemente, por seus desempenhos com relação à esperança de vida ao nascer ou ao nível educacional. Conforme se pode ver na Tabela 1.1, há uma forte correlação positiva entre a posição ocupada pelo estado em relação à renda *per capita* e ao nível de escolaridade, isto é, os estados com renda *per capita* mais elevada apresentam também alto nível de escolaridade.



Fonte: Tabela 1.1.

Assim, a esperança de vida é a variável cuja ordenação apresenta maior divergência com as demais. Por exemplo, São Paulo e Rio de Janeiro e, em menor grau, Distrito Federal e Paraná têm posição relativa quanto à esperança de vida significativamente pior do que quanto à renda *per capita* ou ao nível educacional (Tabela 1.1).

Por outro lado, Roraima e Amapá, que não se destacam particularmente em função da ren-

da *per capita* ou do nível de escolaridade, respondem pela primeira e terceira posições, respectivamente, quando se trata da esperança de vida. Alguns estados, no entanto, se destacam pelo equilíbrio nas posições ocupadas em relação a todas as três variáveis. É o caso de Santa Catarina, Rio Grande do Sul e Mato Grosso do Sul, entre os estados de alto nível de desenvolvimento, ou de Minas Gerais e Bahia, entre aqueles com desenvolvimento humano médio.



Disparidades sócio-econômicas

Este capítulo examina o estado atual do desenvolvimento humano no país. Apresenta inicialmente um conjunto de indicadores da desigualdade e da pobreza, através dos quais se procura estabelecer a posição relativa do país no plano mundial e avaliar os desequilíbrios internos entre as diversas regiões. Como um desdobramento do quadro descrito pelo IDH e por esses indicadores, o capítulo focaliza os três componentes que refletem as opções básicas do desenvolvimento humano: saúde, educação e renda. No tocante à renda, as causas da pobreza (caracterizada como insuficiência de renda) são investigadas a partir de uma análise da inserção da família no mercado de trabalho; em relação aos dois outros componentes, o capítulo esboça os perfis da educação e da saúde no país.

Embora examine também a evolução observada nas últimas décadas, o capítulo focaliza sobretudo o estado do desenvolvimento humano no início da década de 90. O quadro descrito reflete, portanto, a evolução registrada na década de 80, quando se interrompe a trajetória de crescimento da economia brasileira e aumentam a desigualdade e a pobreza, acentuando a tendência histórica à concentração de renda e revertendo a trajetória, também histórica, de diminuição da pobreza. De resto, a pobreza vem ainda assumindo novas características. Deixou de ser predominantemente rural e apresenta hoje uma distribuição espacial mais equilibrada. Assim, embora o peso relativo da pobreza seja maior na zona rural (39%), o maior contingente de pobres encontra-se nas áreas urbanas (29,7 milhões contra 12,2 milhões no meio rural).

Da mesma forma, a pobreza diversificou-se e mostra-se hoje socialmente mais heterogênea – cresce o número de pobres que, embora localizados abaixo da linha de pobreza, mostram algum grau de satisfação das suas necessidades básicas.

2.1 Indicadores de pobreza e desigualdade

Grau de desigualdade: o Brasil no mundo

O Brasil apresentava, no início desta década, um dos maiores graus de desigualdade no mundo. Sua posição em relação a outros 55 países está indicada no Gráfico 2.1, que adota como medida de desigualdade a razão, em cada país, entre a renda média dos 10% mais ricos e a dos 40% mais pobres.

Para a grande maioria dos países (36 dentre os 55 considerados), a renda de um indivíduo entre os 10% mais ricos é, em média, até dez vezes maior do que a de uma pessoa entre os 40% mais pobres. Na Holanda, por exemplo, essa razão é menos de quatro; na Argentina, é dez. No caso brasileiro, este parâmetro é de uma ordem de magnitude completamente distinta: a renda média dos 10% mais ricos é quase trinta vezes maior do que a renda média dos 40% mais pobres.

Em que faixa da estrutura de distribuição de renda está basicamente localizada essa desigualdade? Para responder essa pergunta, dividiu-se a população de seis países – Estados Unidos, Hungria, Japão, Argentina, Brasil e México – em seis estratos. O primeiro é constituído pelos 20% mais pobres, o segundo pelos 20% seguintes, e assim por diante, correspondendo os dois últimos estratos aos dois decis de maior nível de renda. Esses estratos foram denominados, respectivamente, os “extremamente pobres”, os “pobres”, a “classe média baixa”, a “classe média”, a “classe média alta” e os “ricos”.

A Tabela 2.1 indica as razões entre a renda média de dois grupos de renda sucessivos em cada um desses países. Assim, a razão entre a renda média de um indivíduo pobre e de um indivíduo extremamente pobre é superior a 2 no Brasil, Estados Unidos, México e Argentina; cerca de 2 no caso da Hungria; e 1,5

no caso do Japão, indicando que a distância entre o extremamente pobre e o pobre é similar na América Latina e nos Estados Unidos, porém consideravelmente menor na Hungria e no Japão. A razão entre a renda da classe média baixa e a dos pobres, a razão entre a renda da classe média e a da classe média baixa e a razão entre a renda da classe média alta e a da classe média são também semelhantes em todos os países, embora o Brasil apresente sempre um valor ligeiramente mais elevado.

O quadro muda completamente, no entanto, quando se compara a renda média dos ricos e da classe média alta. Ela é menor que 1,5 nos Estados Unidos, Japão e Hungria; em torno de 2,5 na Argentina e México; e ultrapassa 3 no Brasil.

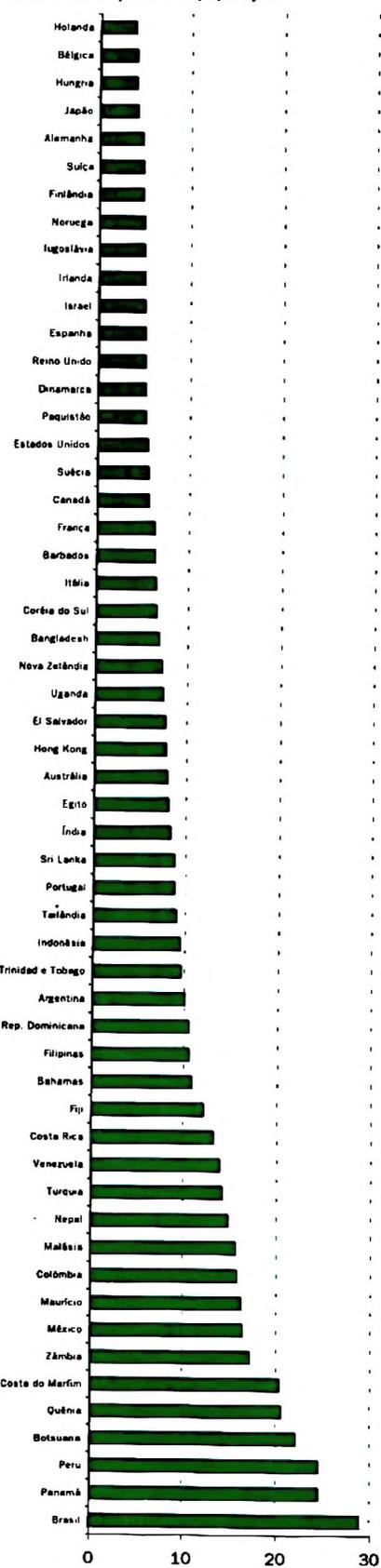
Tais resultados indicam que a desigualdade de renda na América Latina e, sobretudo, no Brasil concentra-se basicamente nos estratos superiores da distribuição. Assim, se a renda dos 10% mais ricos nos diversos países não fosse levada em consideração, registrar-se-ia um grau de desigualdade similar na América Latina e nos Estados Unidos. Com referência à Hungria e ao Japão, além das diferenças nos estratos superiores, as posições relativas dos "extremamente pobres" e dos "pobres" são significativamente mais desfavoráveis no caso brasileiro.

Nível de pobreza: o Brasil na América Latina

Quando se deseja contrapor a distribuição de renda de duas economias em um dado momento (ou a distribuição de renda de uma dada economia em diferentes momentos), o passo inicial é comparar o nível de renda dos indivíduos que ocupam a mesma posição relativa nas duas economias. Isto é, se ambas têm o mesmo número de indivíduos e se estes estão dispostos em ordem crescente segundo o nível de renda, deve-se iniciar comparando a renda do indivíduo 1 (o mais pobre) na economia A com a renda do indivíduo 1 (o mais pobre) na economia B; prosseguir comparando a renda do indivíduo 2 (o segundo mais pobre) nas duas economias, e assim por diante.

Se essa comparação indicar que os indivíduos na economia A têm sempre uma renda maior do que seus respectivos pares na econo-

GRÁFICO 2.1
Razão entre a renda média dos 10% mais ricos e dos 40% mais pobres da população



Fonte: Barros, Mendonça e Duarte 1995.

mia B, cabe concluir que o grau de pobreza é menor na economia A do que na economia B, quaisquer que sejam as medidas de pobreza e qualquer que seja a linha de pobreza adotada. Nesse caso, diz-se que a distribuição de renda da economia A domina a distribuição de renda da economia B em primeira ordem.

Esse critério foi aplicado à estrutura de distribuição de renda do Brasil e de um conjunto de 12 países latino-americanos, comparando-se, para cada par de países, a renda média de cada décimo da distribuição de indivíduos segundo a renda familiar *per capita*. O Diagrama 2.1 apresenta a posição hierárquica de todos os países do grupo segundo esse critério (linha dupla), indicando que:

- o Brasil possui menor nível de pobreza do que Bolívia, El Salvador, Guatemala, Honduras e Panamá, já que a renda média de qualquer um dos décimos da distribuição brasileira é maior do que a renda média correspondente nesses países;
- o Brasil possui maior nível de pobreza do que o México, já que a renda média de qualquer um dos décimos da distribuição brasileira é menor do que a renda média correspondente no México;
- o critério não é conclusivo a respeito da comparação dos níveis de pobreza entre Brasil e Colômbia, República Dominicana, Venezuela, Costa Rica e Uruguai, uma vez que os 10% mais pobres são mais pobres no Brasil do que em qualquer um destes países, ao passo que os 10% mais ricos são mais ricos no Brasil do que em qualquer um deles.

A comparação da distribuição de renda do Brasil com a do Uruguai ou Venezuela ilustra uma deficiência do critério de dominância de primeira ordem: ele não privilegia países com menor grau de desigualdade. De fato, a comparação só é inconclusiva porque os 10% mais ricos no Brasil são mais ricos do que os 10% mais ricos no Uruguai e na Venezuela, já que as rendas de todos os demais décimos são menores no Brasil do que nestes dois países.

Uma forma de contornar essa deficiência e de privilegiar as economias com menor grau de desigualdade consiste em comparar a renda média dos décimos mais pobres, em vez de comparar a renda média de cada décimo da distribuição. Assim, a segunda comparação não se faz entre as rendas do indivíduo 2, mas sim

entre as rendas médias dos indivíduos 1 e 2 nas duas distribuições; a comparação seguinte se faz entre as rendas médias dos indivíduos 1, 2 e 3, e assim por diante. Quando a renda média dos $x\%$ mais pobres na economia A for maior do que a média correspondente para a economia B, qualquer que seja x , diz-se que a distribuição de renda da economia A domina a distribuição de renda da economia B em segunda ordem.

O resultado da aplicação desse critério de dominância de segunda ordem à estrutura de distribuição de renda do Brasil e do conjunto de 12 países latino-americanos – apresentado no Diagrama 2.1 (linhas simples) – complementa os resultados anteriores, ao revelar que

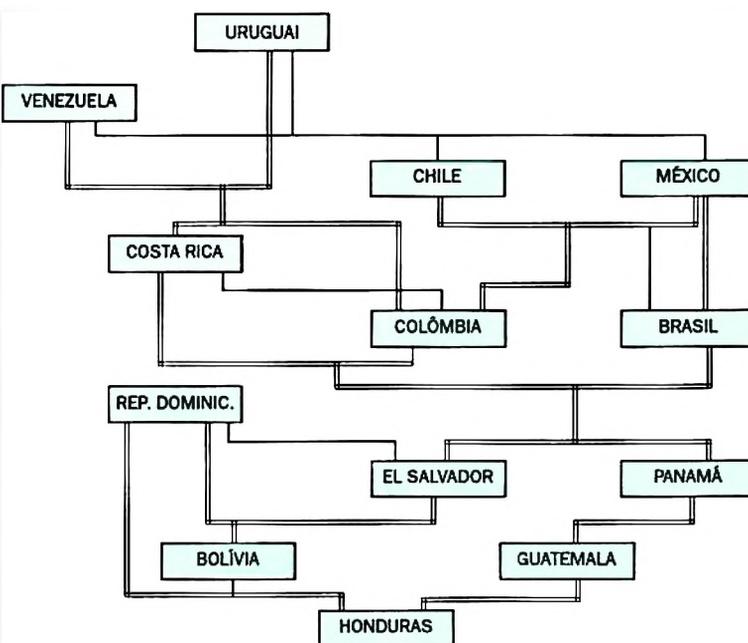
TABELA 2.1
Diferencial de renda média entre estratos da distribuição

Razão entre as rendas médias familiar <i>per capita</i> dos:	Estados					
	Brasil	México	Argentina	Unidos	Hungria	Japão
"pobres" e "extremamente pobres"	2,5	2,4	2,2	2,2	2,0	1,5
"classe média baixa" e "pobres"	1,9	1,7	1,5	1,5	1,4	1,3
"classe média" e "classe média baixa"	1,8	1,7	1,5	1,4	1,3	1,3
"classe média alta" e "classe média"	1,9	1,7	1,4	1,3	1,2	1,3
"ricos" e "classe média alta"	3,2	2,4	2,3	1,4	1,3	1,5

Fonte: elaborado a partir de Barros, Mendonça e Duarte 1995.

Nota: "extremamente pobres": estrato 0-20% da distribuição; "pobres": 20%-40%; "classe média baixa": 40%-60%; "classe média": 60%-80%; "classe média alta": 80%-90%; "ricos": 90%-100%.

DIAGRAMA 2.1
Nível de pobreza: posição hierárquica de países latino-americanos selecionados — 1990



— Dominância de primeira ordem
— Dominância de segunda ordem

Fonte: Barros, Mendonça e Duarte 1995.

Venezuela, Uruguai e Chile têm uma posição dominante em relação ao Brasil (o que não ocorria no tocante à dominância de primeira ordem), ou seja, o grau de pobreza é menor do que no Brasil. Mas continua não sendo possível hierarquizar o Brasil perante a Colômbia e a Costa Rica, em termos de pobreza. De fato, se, por um lado, os 90% mais pobres vivem melhor nestes países do que no Brasil, por outro, a renda média de toda a população é mais elevada no Brasil, o que impossibilita a definição de uma hierarquia.

A evolução da pobreza e da desigualdade nas últimas décadas

Os dados apresentados, relativos ao início da década de 90, refletem a trajetória da eco-

nomia brasileira ao longo das décadas anteriores. O crescimento da economia brasileira beneficiou todos os estratos da população, elevando a renda média de todos os décimos da distribuição, o que significa que a pobreza diminuiu (a distribuição de renda em 1990 domina em primeira ordem a distribuição de renda em 1960).

Mas o crescimento da economia não beneficiou igualmente todos os grupos, implicando um aumento no grau de desigualdade. Os grupos situados na parte inferior da distribuição (até o quinto décimo) se beneficiaram menos; do terceiro décimo em diante, a taxa de crescimento da renda aumenta monotonicamente, levando a uma grande concentração dos ganhos entre os 30% mais ricos. Assim, a fração da renda apropriada pelos 20% mais ricos aumentou 11 pontos percentuais entre 1960 e 1990, enquanto a fração da renda apropriada pelos 50% mais pobres declinou seis pontos.

Vale notar que o comportamento da distribuição de renda não foi uniforme ao longo do tempo. Na década de 60, o processo de crescimento foi moderado e beneficiou todos os décimos da distribuição (exceto o sétimo). Os ganhos desse crescimento, no entanto, concentraram-se nos estratos inferiores e superiores da distribuição, sendo quase inexistentes, e até mesmo negativos, na parte central da distribuição (do quarto ao sétimo décimos). Assim, a fração da renda apropriada pelos 20% mais ricos aumentou oito pontos percentuais no período 1960-70, enquanto a fração da renda apropriada pelo 50% mais pobres declinou três pontos.

Da mesma forma, todos os décimos da distribuição se beneficiaram do acelerado crescimento econômico ocorrido na década seguinte, o que significa que a pobreza caiu, de forma inequívoca. Contudo, mais uma vez, registra-se um aumento no grau de desigualdade ao longo da década de 70, dessa vez de menor magnitude. A fração da renda apropriada pelos 20% mais ricos aumentou um ponto percentual entre 1970 e 1980, ao passo que a apropriada pelos 50% mais pobres declinou um ponto.

O declínio da renda *per capita* observado na década de 80 está associado a taxas de crescimento negativas para todos os décimos da

TABELA 2.2
Participação na renda
(percentagem)

	20% mais ricos	50% mais pobres
1960	54	18
1970	62	15
1980	63	14
1990	65	12

Fonte: Barros, Mendonça e Duarte 1995.

QUADRO 2.1

Gênero e diferenciais de renda

Há numerosas evidências de que as mulheres são mais pobres que os homens. Essa disparidade começa no próprio mercado de trabalho em 1990: as trabalhadoras ganhavam, em média, 63% dos salários masculinos. A própria forma de inserção das mulheres no mercado de trabalho responde amplamente por esses diferenciais salariais: a feminização de uma ocupação é, em geral, acompanhada por baixos salários e baixo prestígio. O Quadro 2.6 examina a inserção da mulher no mercado de trabalho.

A maior pobreza das mulheres, no entanto, não se reflete necessariamente em números. Com efeito, quando as mulheres são casadas, a mensuração se faz em termos de renda *per capita* da família. Ou seja, embora na maioria esmagadora dos casos a mulher não tenha autonomia para dispor do orçamento doméstico, é computada com um rendimento maior do que aquele que efetivamente obtém através de seu trabalho. Por outro lado, como a família é a unidade de consumo, em virtude da contribuição monetária de seus familiares, esta mulher vive melhor do que se fosse sozinha. Isto é, desfruta de melhor moradia, alimentação, serviços de saúde, mas pode, por exemplo, não ter liberdade para adquirir roupas e demais objetos de uso pessoal, o que conta, evidentemente, para o bem-estar.

As mulheres chefes de família enfrentam situação mais adversa. Em primeiro lugar, porque tais famílias têm uma grande chance de ser monoparentais: essa característica corres-

pondia, em 1990, a 66% de famílias chefiadas por mulheres em São Paulo; proporção que atingia 80% no caso das famílias chefiadas por mulheres negras e pardas (por outro lado, apenas 1% das chefiadas por homens eram monoparentais).

As estatísticas disponíveis indicam que a probabilidade de famílias monoparentais chefiadas por mulheres serem pobres é significativamente mais elevada do que a de famílias biparentais (ou mesmo do caso raro de famílias monoparentais chefiadas por homens). Em particular, as famílias compostas somente por mãe pouco escolarizada e filhos crianças apresentam uma alta probabilidade de serem muito pobres.

Dados relativos a 1989 indicam que as famílias chefiadas por mulheres com filhos menores de 14 anos perfaziam 58% das famílias vivendo com até meio salário mínimo de rendimento mensal *per capita*; a cifra correspondente para famílias compostas de casal e filhos era 33%.

Nas famílias constituídas por mãe e filhos, as crianças ingressam muito precocemente no mercado de trabalho, o que redundam em mau aproveitamento na escola e alta taxa de repetência. Como quase todas estas crianças abandonam a escola muito cedo, saem dela analfabetos funcionais, o que tende a contribuir para reproduzir a pobreza. Vale notar que a população de zero a 17 anos vivendo em domicílios chefiados por mulheres aumentou ao longo da última década, passando de 9% em 1980, para 13% em 1991.

distribuição, levando a um aumento da pobreza. Além disso, as perdas de renda foram distribuídas de modo muito desigual, concentrando-se fortemente nos estratos inferiores da distribuição. Constata-se, assim, um nítido aumento no grau de desigualdade de renda entre 1980 e 1990, com a fração de renda apropriada pelos 20% mais ricos aumentando dois pontos percentuais, enquanto a fração relativa aos 50% mais pobres declinou dois pontos. A simultaneidade do decréscimo do nível de renda médio e aumento do grau de desigualdade constitui uma indicação de que a pobreza aumentou durante a década de 80.

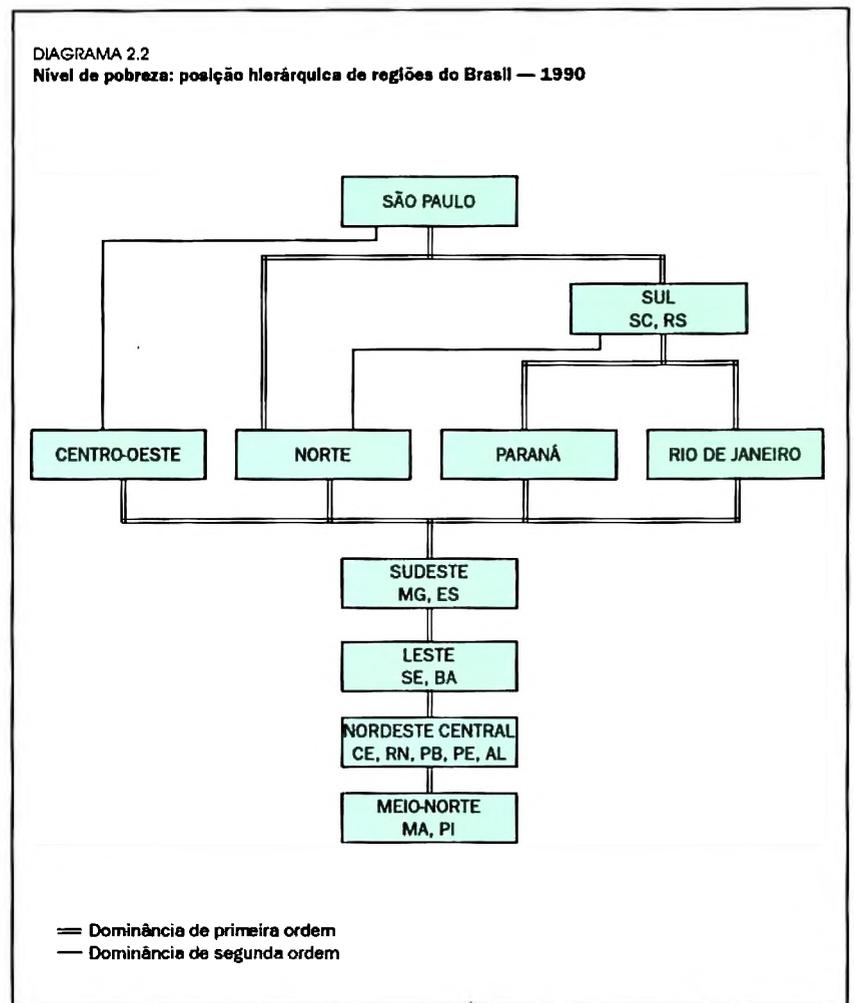
Cabe destacar que, apesar das diferenças apontadas ao longo das últimas décadas, a evolução da distribuição de renda apresenta duas características comuns. Primeira, desde 1960, a desigualdade aumentou continuamente. E, segunda, a evolução do nível de pobreza acompanhou a trajetória da economia, mostrando evolução favorável quando aumentava o crescimento, e piorando quando este declinava. A combinação dessas duas características indica que, embora o aumento da desigualdade tenha reduzido os efeitos positivos do crescimento, nunca foi suficiente para anulá-los completamente. Assim, no Brasil, desde a década de 60, crescimento econômico foi sempre acompanhado de redução da pobreza e melhoria do bem-estar social.

Pobreza no Brasil: disparidades regionais

A metodologia utilizada para mostrar a posição relativa do Brasil na América Latina também permite ordenar as regiões brasileiras segundo os níveis de pobreza. O resultado é apresentado no Diagrama 2.2, que contempla os critérios de dominância de primeira e de segunda ordem.

O diagrama revela uma estrutura com uma hierarquia bastante definida, na qual São Paulo aparece com o nível de pobreza mais reduzido. A região Extremo Sul (Rio Grande do Sul e Santa Catarina) segue-se a São Paulo, com uma posição dominante em relação às demais regiões – exceto o Centro-Oeste, que apresenta renda média ligeiramente mais elevada, enquanto o Extremo Sul conta com uma distribuição de renda mais equitativa (dessa forma, a ordenação dessas duas regiões em ter-

mos de bem-estar vai depender da importância atribuída à equidade). Em seguida ao Extremo Sul, aparecem Paraná, Rio de Janeiro e a região Norte, que, juntamente com a região Centro-Oeste, compõem um grupo com distribuições de renda muito próximas, cuja ordenação não é possível sem que se defina com precisão a importância atribuída à equidade. Desse grupo, Rio de Janeiro e Paraná apresentam maior grau de equidade, ao passo que o Norte e, particularmente, o Centro-Oeste são regiões com maior renda média. Essas regiões, por sua vez, apresentam menor grau de pobreza do que o Sudeste (Minas Gerais e Espírito Santo) e as três regiões em que foi dividido o Nordeste. Quanto a essas quatro regiões, é possível ordená-las sem ambigüidade em termos de nível de pobreza, seguindo a seqüência Minas Gerais/Espírito Santo, Leste, Nordeste Central e Meio-Norte.



Fonte: Barros, Mendonça e Duarte 1995.

O número e a proporção de pobres no Brasil

A análise anterior focalizou o nível de pobreza em termos relativos, abstendo-se de precisar a magnitude da pobreza no país como um todo e em suas distintas regiões. A determinação da dimensão da pobreza é, no entanto, relevante, inclusive por suas implicações do ponto de vista das políticas públicas.

Embora pobreza seja um fenômeno complexo, relacionado a diversos tipos de carênci-

as, e portanto mensurável por diferentes metodologias, em geral a avaliação de sua dimensão tem como ponto de partida a associação da pobreza à insuficiência de renda. A definição de pobreza enquanto insuficiência de renda depende, no entanto, de que se estabeleça a chamada linha de pobreza – parâmetro de valor equivalente ao custo de atendimento de todas as necessidades básicas de um indivíduo em determinado lugar e tempo. Esse valor é superior ao que pode ser associado a uma linha de indigência que levaria em consideração apenas o custo de atendimento das necessidades alimentares.

A metodologia utilizada neste Relatório estimou as linhas de pobreza segundo regiões e estratos de residência, a partir de cestas de consumo observadas em famílias de baixa renda nas diversas regiões e dos preços ao consumidor praticados em 1990. A utilização de valores específicos para cada região e estrato de residência, e não de um único parâmetro nacional, como é mais habitual, tem como objetivo levar em conta as reconhecidas diferenças locais quanto ao custo de vida dos pobres. Para cada área de análise, as linhas se referem a valores *per capita* que, comparados à renda familiar *per capita* de cada família, determinam o *status* de todos os seus membros. Assim, são classificados como pobres aqueles cuja renda familiar *per capita* é inferior à linha de pobreza. A proporção de pobres, o mais comum indicador de pobreza enquanto insuficiência de renda, relaciona o número de pobres (indivíduos cuja renda familiar *per capita* se situa abaixo da linha de pobreza) e a população total.

Com base nessa metodologia, estimou-se em 42 milhões o número de pobres no Brasil em 1990, o que corresponde a 30% da população brasileira. O número de indigentes, ou seja, o número de pobres cuja renda é insuficiente para atender até mesmo suas necessidades alimentares, é substancialmente menor.

A pobreza no Brasil tem um componente claramente regional, sendo mais elevadas as proporções no Norte (43%) e no Nordeste (46%), reduzindo-se em direção ao Sul (20%). As proporções são também mais altas para a população rural (39%); nas áreas metropolitanas e urbanas não-metropolitanas constatam-se resultados em patamar significativamente

QUADRO 2.2

Rendimento e cor

A população brasileira é composta por 55,3% de brancos, 4,9% de pretos, 39,3% de pardos e 0,5% de amarelos (pessoas de origem asiática, especialmente japoneses). Adotado o conceito de que pertencem à cor negra, o conjunto de pessoas que se declaram pretas e pardas, os negros constituem 44,2% da população brasileira.

Este contingente populacional apresenta rendimentos significativamente inferiores aos da população branca, conforme evidenciado a seguir. O rendimento médio dos homens pretos e pardos correspondiam em 1990, respectivamente, a 63% e 68% do rendimento dos homens brancos. A posição relativa da mulher preta e parda em relação à mulher branca é semelhante: seu rendimento correspondia a 68% do rendimento da mulher branca.

Esse diferencial de renda decorre, em parte, das características desses contingentes populacionais. Considere-se, por exemplo, a dimensão regional. A composição racial da população varia de acordo com as regiões fisiográficas: no Sudeste e no Sul, predominam as pessoas de cor branca (83% e 66%, respectivamente); nas regiões Norte e Nordeste, as de cor parda (71% e 65% respectivamente). Isto significa que as pessoas da cor negra estão concentradas, sobretudo, naquelas regiões que apresentam menor nível de renda *per capita*, o que pode explicar parte do diferencial obser-

vado. Da mesma forma, as pessoas de cor preta e parda têm menor nível de escolaridade do que os brancos (essa questão está focalizada no Quadro 2.11). Assim, a educação explica também parte dos diferenciais de renda constatados entre as populações branca e negra.

Cabe notar, no entanto, que as diferenças associadas à cor subsistem, mesmo quando se corrige os resultados observados de modo a levar em consideração as dimensões regional e educacional. Vale dizer, mesmo quando se compara pessoas de diferentes cores de uma mesma região e com o mesmo nível educacional, constata-se que o diferencial entre pretos e pardos e brancos, embora mais reduzido, é ainda significativo.

De fato, feitas tais correções, o rendimento médio dos homens pretos e pardos correspondem, respectivamente, a 74% e 79% do rendimento do homem branco; no caso das mulheres, essas percentagens são, respectivamente, 86% e 82%.

Tais resultados — além de explicitar que o diferencial de renda associado à cor não é apenas uma decorrência das diferenças observadas na distribuição regional e no nível educacional desses distintos segmentos da população — indicam também que, quando corrigido para levar em conta esses aspectos, o diferencial racial entre o rendimento das mulheres é ligeiramente inferior ao constatado no caso dos homens.

Diferencial de renda entre as populações preta e parda e a população branca — 1990
Renda média dos brancos = 100

	Homens		Mulheres	
	Pretos	Pardos	Pretas	Pardas
Diferencial bruto	63	68	68	68
Diferencial líquido (1)	74	79	86	82

Fonte: Barros, Mendonça e Velasco 1996.
(1) Corrigido para diferenças regionais e de nível educacional.

mais baixo (respectivamente, 29% e 27% da população).

Dados desagregados por unidade da federação evidenciam que a elevada proporção de pobres na região Nordeste deve-se a indicadores superiores a 40% em todos os estados, com exceção apenas de Sergipe e Alagoas, cuja importância populacional é pequena (ver Tabela 14 no Anexo Estatístico). O estado mais pobre, segundo este indicador, é o Piauí, com quase 60% da população com renda *per capita* inferior às linhas de pobreza; na área rural do estado, a proporção atinge 72%. Considerando apenas a área urbana, o Pará é o segundo estado em proporção de pobres. A comparabilidade com os demais estados fica prejudicada por não se dispor de informações relativas à área rural; não é improvável, no entanto, que, dado o padrão de ocupação recente, o Pará apresente proporções mais elevadas de pobres nas áreas urbanas do que nas rurais.

Embora as proporções de pobres no Piauí como um todo e no Pará urbano sejam as mais elevadas, as participações desses estados no número total de pobres no país é pequena – em torno de 3% cada um – devido ao reduzido contingente populacional envolvido.

Na verdade, é São Paulo, o mais rico estado brasileiro, que apresenta o maior número absoluto de pobres do país (5,1 milhões), apesar da proporção de pobres do estado ser a segunda mais baixa do país, superando apenas, e ligeiramente, a proporção registrada em Santa Catarina (respectivamente, 14% e 12%).

É interessante observar que os resultados associados a São Paulo refletem principalmente a pobreza metropolitana, o que suscita três observações. A primeira é que, em função do papel polarizador que exercem, as regiões metropolitanas constituem, geralmente, áreas de concentração de pobreza. Os dados mostram que em Belo Horizonte, Recife e Porto Alegre as proporções de pobres se assemelham às verificadas na área rural do respectivo estado. No caso de São Paulo e Rio de Janeiro, metrópoles primazes nacionais, as proporções são mais elevadas do que no resto do estado. Em São Paulo, metrópole primaz por excelência, a proporção de pobres na metrópole (22%) se distancia significativamente da observada no resto do estado (12%), indicando que a pobreza metropolitana paulista não se explica pelo

seu entorno estadual, porém se vincula à incidência de pobreza nas áreas mais pobres do país.

A segunda observação refere-se à “metropolização da pobreza”, uma vez que, de 1981 a 1990, os pobres metropolitanos aumentaram sua participação no número total de pobres no país, passando de 26% para 29%. Observe-se, no entanto, que a evolução da pobreza metropolitana só não foi mais adversa na última década devido, em parte, ao fraco desempenho da economia brasileira no período: caindo o investimento e o crescimento do produto, as flutuações do nível de atividade diminuíram a atratividade das metrópoles para os pobres. No limiar da década de 90, as metrópoles apresentavam uma situação de “equilíbrio”, concentrando 29% da população e 29% dos pobres do país. Contudo, havendo retomada do crescimento, as metrópoles tenderão a concentrar proporções crescentes da pobreza brasileira. Nesse sentido, é importante considerar suas características e especificidades ao estabelecer o desenho de políticas sociais.

A terceira observação diz respeito às diferenças entre a pobreza das áreas metropolitanas de São Paulo e do Nordeste. Embora formem um expressivo contingente de 3,3 mi-

TABELA 2.3
Número e proporção de pobres segundo regiões — 1990

	Número de pobres (mil)	Proporção de pobres (%)	Participação no país (%)
Região Norte (1)	2.220	43,2	5,3
Metropolitano	395	43,4	0,9
Urbano	1.825	43,2	4,4
Região Nordeste	18.894	45,8	45,1
Metropolitano	3.187	43,4	7,6
Urbano	7.745	43,8	18,5
Rural	7.962	49,1	19,0
Região Sudeste	13.988	23,0	33,4
Metropolitano	7.481	26,9	17,8
Urbano	4.519	17,7	10,8
Rural	1.988	27,1	4,7
Região Sul	4.349	20,1	10,4
Metropolitano	855	17,6	2,0
Urbano	1.879	16,8	4,5
Rural	1.615	28,9	3,9
Região Centro-Oeste	2.469	24,8	5,9
Metropolitano	343	22,4	0,8
Urbano	1.492	23,2	3,6
Rural	633	31,8	1,5
Brasil	41.919	30,2	100,0
Metropolitano	12.261	28,9	29,2
Urbano	17.460	26,8	41,7
Rural	12.198	39,2	29,1

Fonte: Rocha 1995a, a partir de dados do IBGE/PNAD 1990.
(1) Exceto estrato rural, não investigado pela PNAD, e estado de Tocantins, ainda incluído em Goiás no desenho amostral da PNAD.

**Perfis diferenciados da pobreza no Brasil:
comparação entre o Nordeste rural e as metrópoles primazes**

A pobreza no Brasil assume múltiplos aspectos, resultado da diversidade física, econômica e social do país. É possível identificar dois pólos críticos da pobreza no Brasil, diametralmente opostos quanto às suas características: a região Nordeste, particularmente o Nordeste rural, e as metrópoles do Sudeste, especialmente as primazes de São Paulo e Rio de Janeiro.

Essas duas subpopulações pobres estão associadas a percentuais significativos do total de pobres no país – os pobres rurais nordestinos alcançando 19% e os pobres das metrópoles primazes, 16% – e apresentam aspectos sócio-econômicos muito diversos, situando-se nos extremos do espectro de caracterização da pobreza e exigindo estratégias diferenciadas de enfrentamento.

A pobreza rural nordestina é essencialmente a pobreza típica de sociedades tradicionais à margem do crescimento urbano-industrial. No Nordeste, o tamanho médio das famílias pobres é maior e as crianças são mais numerosas do que nas metrópoles do Rio de Janeiro e de São Paulo. A chefia feminina é baixa (15%), significativamente inferior até mesmo à de famílias não-pobres nas metrópoles primazes (20%). A ocupação na agropecuária (82%) revela a predominância típica de sociedades agrícolas atrasadas, e o desemprego é praticamente inexistente. A maioria (68%) dos chefes de família é analfabeta, e 90% tem escolaridade inferior a quatro anos. A condição na ocupação mais freqüente é “por conta própria” (44%), enquanto outros 31% trabalham sem remuneração, o que significa que se dedicam à pequena produção agrícola destinada predominantemente ao autoconsumo, gerando pouco excedente comercializável. O Estado deixa a desejar como provedor de serviços básicos. Quase metade (45%) das crianças entre 7 e 14 anos – na faixa etária em que a freqüência à escola é obrigatória – estão fora

dela, um resultado desolador, mesmo abstraindo a questão da qualidade do ensino ministrado às que vão à escola. Além disso, a grande maioria dos pobres reside em domicílios inadequados: 55% não têm água encanada e 98% não dispõem de esgotamento sanitário; mais de três quartos dos pobres na área rural do Nordeste vivem em domicílios sem eletricidade, com implicações óbvias tanto em termos de conforto, como de acesso à informação e possibilidades de lazer.

Em contrapartida, a pobreza nas metrópoles primazes está articulada, social e economicamente, ao funcionamento do centro dinâmico da economia nacional. As famílias pobres são menores e o número médio de crianças mais baixo do que no Nordeste rural. A dinâmica social menos centrada nos laços familiares resulta em percentual elevado de chefia feminina (29%), um dos traços mais característicos da pobreza urbana em sociedades modernas. O percentual de chefes analfabetos é elevado (19%), mas se situa num patamar incomparavelmente mais baixo do que o do Nordeste. A maioria dos pobres (40%) trabalha nos setores de comércio e serviços. A taxa de desemprego entre os chefes de família pobres atinge 14%, mostrando claramente que esta taxa tende a se elevar nas áreas modernizadas, onde o grau de formalização do mercado de trabalho é maior. A grande maioria (77%) dos chefes de família pobres metropolitanos trabalha como empregado, sendo que 52% têm carteira assinada. Indicadores relativos ao acesso a serviços públicos revelam uma situação radicalmente diversa à verificada no Nordeste. O acesso à eletricidade e ao abastecimento de água é praticamente universal, havendo déficits importantes apenas em relação ao esgotamento sanitário (29%). Cerca de 16% das crianças entre 7 a 14 anos não freqüentam a escola, a maioria delas no limite inferior da faixa etária.

Características diferenciadas dos pobres no Nordeste rural e nas metrópoles primazes — 1990

Indicadores	Nordeste rural	Rio/São Paulo
Tamanho médio da família	5,5	4,0
Nº médio de crianças por família	2,9	1,7
Chefia familiar feminina (%)	15,2	29,2
Crianças entre 7 e 14 anos fora da escola (%)	44,7	16,0
Taxa de dependência (%)	72,8	66,6
Chefes de família analfabetos (%)	67,6	19,2
Chefes com escolaridade entre 1 e 4 anos (%)	22,8	22,9
PEA na agropecuária (%)	81,8	2,0
PEA em comércio e serviços (%)	5,8	40,4
Taxa de desemprego (%)	1,0	14,0
Posição na ocupação do chefe (%)		
Não remunerado	31,1	1,4
Empregado sem carteira	18,7	25,3
Empregado com carteira	4,9	52,1
Conta própria	44,1	20,5
Empregadores	1,2	0,7
Porcentagem de pessoas em domicílios		
Sem eletricidade	77,0	0,8
Esgoto inadequado	98,5	29,3

Fonte: Rocha 1995a, a partir de dados de IBGE/PNAD 1990.

lhões, os pobres metropolitanos de São Paulo representam 22% da população total da metrópole paulista, proporção significativamente inferior às verificadas nas metrópoles nordestinas, em média 43%. Na verdade, este fato tem impacto evidente na dinâmica sócio-econômica de cada metrópole, especificamente sobre a capacidade local de financiamento e de gestão de iniciativas visando minorar o quadro de pobreza. A esse respeito, cabe lembrar que, além das diferenças na incidência de pobreza do ponto de vista da renda, tratadas aqui, as condições gerais de acesso a serviços e bens públicos – como educação, saúde, saneamento – tornam as condições de vida da população pobre da metrópole paulista incomparavelmente mais satisfatórias do que as dos pobres metropolitanos no Nordeste.

Como a proporção de pobres consiste numa simples contagem do número de indivíduos cuja renda se situa abaixo da linha de pobreza, nada informando sobre a intensidade da mesma, é relevante considerar também a razão da insuficiência de renda, ou razão do hiato (*gap ratio*). Este indicador refere-se ao desvio médio observado entre a renda dos pobres e o valor da linha de pobreza, expresso em relação a esse valor. Para o Brasil, o indicador se situa em 0,42, revelando que, em média, a renda média dos pobres corresponde a 58% do valor da linha de pobreza considerada. Ao examinar os resultados regionais, observa-se que, como ocorreu para as proporções, os indicadores são claramente mais adversos no Norte (0,47) e Nordeste (0,45), do que no Sudeste e no Sul (ambos 0,39) e no Centro-Oeste (0,40). Por outro lado, os resultados relativos aos estratos metropolitano, urbano não-metropolitano e rural não mostram diferenciação importante, situando-se em torno de 0,42.

2.2 Mercado de trabalho e diferenciais de renda

Se a pobreza é definida como insuficiência de renda, uma família é pobre quando sua renda *per capita* for tão pequena que não seja suficiente para adquirir os bens e serviços necessários para a sobrevivência adequada de seus membros. Determinar as causas da pobreza de uma família significa, portanto, identificar os fatores de que depende a renda *per capita*

de seus membros.

O Quadro 2.4 apresenta, de forma esquemática, tais fatores. A ocorrência simultânea de mais de um desses fatores em uma mesma família aumenta a probabilidade de que ela seja pobre e também seu nível de pobreza. Por exemplo, famílias com grande número de crianças e idosos, cujos membros têm baixa produtividade e estão empregados em postos de trabalho pouco produtivos, têm mais probabilidade de serem pobres do que famílias cujos membros têm baixa qualificação mas estão empregados em postos de trabalho de elevada produtividade e possuem uma pequena proporção de crianças e idosos entre seus membros.

Na análise apresentada a seguir, esses fatores que condicionam a renda *per capita* de uma família foram reunidos em quatro grandes grupos:

- fatores demográficos das famílias, ou seja, percentagem dos membros das famílias que não estão em idade de trabalhar (razão de dependência);
- grau de utilização da capacidade de geração de renda por parte dos membros das famílias, ou seja, a taxa de participação na força de trabalho e a taxa de desemprego;
- qualidade dos postos de trabalho oferecidos no país, aí incluído o poder de barganha das famílias;
- qualidade da força de trabalho no país.

O terceiro e o quarto grupos indicam, em conjunto, a capacidade de geração de renda dos membros das famílias.

Dada a carência de informações para quantificar todas as variáveis, as estimativas tiveram que se basear em algumas hipóteses e especificações. Primeiro, como não se dispõe de informações que permitam isolar o efeito da qualidade do posto de trabalho do poder de barganha do trabalhador, os dados utilizados referem-se à produtividade do posto de trabalho. Segundo, como não é possível separar a qualidade potencial do trabalhador da qualidade por ele efetivamente oferecida no mercado, nem levar em conta seu treinamento (formal e no trabalho), o indicador de qualidade do trabalhador foi construído a partir de seus anos de estudo (completos).

Dessa forma, os indicadores de qualidade do emprego e de qualidade do trabalhador re-

fletem, respectivamente, a produtividade do posto de trabalho e o grau de qualificação dos trabalhadores relacionado apenas à escolaridade formal. Além disso, supõe-se que o trabalhador se apropria de todo o produto por ele gerado e que a qualidade efetivamente ofertada seja igual à qualidade potencial do trabalhador.

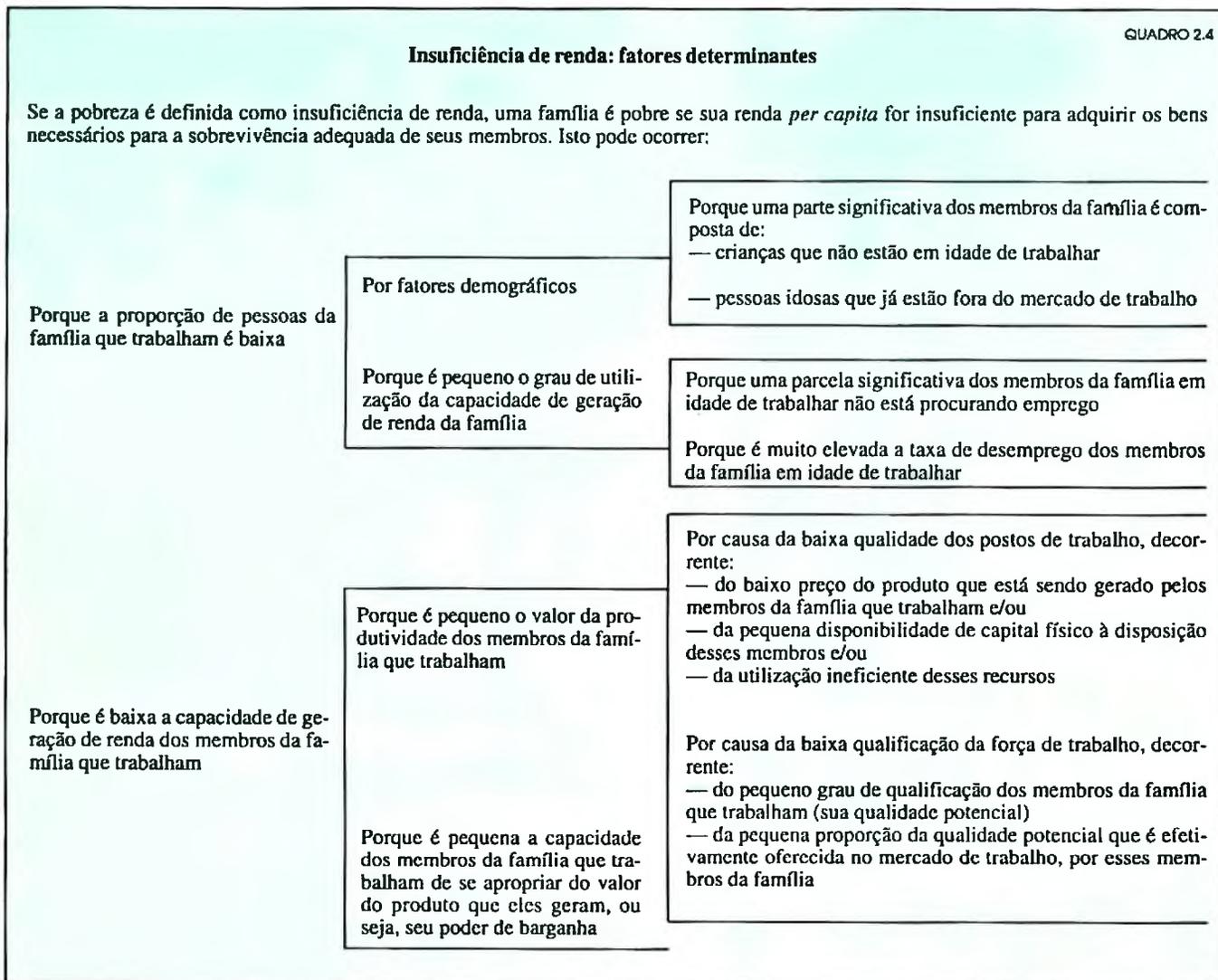
Causas das diferenças de renda *per capita* entre países

A Tabela 2.4 apresenta os resultados associados a cada um dos grupos de fatores determinantes da pobreza relativos ao Brasil, Argentina, México, ao conjunto dos países latino-americanos, aos países desenvolvidos e ao mundo como um todo, indicando a relação entre o resultado referente ao Brasil e a cada

uma dessas regiões.

Considere-se inicialmente, dentre esses indicadores, a razão de dependência e o grau de utilização da capacidade de geração de renda. A percentagem de indivíduos em idade de trabalhar no Brasil é menor do que a média dos países do mundo (8% menor), a média dos países desenvolvidos (12% menor) e a da Argentina (2% menor), mas é maior do que a do México (3% maior) e dos países da América Latina (3% maior). No tocante ao grau de utilização da capacidade de geração de renda (taxa de participação no mercado de trabalho e taxa de desemprego), o resultado observado no Brasil é maior do que na Argentina, no México e na média dos países latino-americanos e similar ao dos países desenvolvidos.

Esses resultados mostram que a menor renda *per capita* no Brasil, quando comparada



com a dos países desenvolvidos, não pode ser explicada por fatores puramente demográficos (estrutura familiar) ou por fatores relacionados à inserção dos trabalhadores no mercado de trabalho (taxa de participação e taxa de desemprego).

Considere-se agora os dois outros fatores focalizados pela Tabela 2.4, a qualidade dos postos de trabalho e a qualidade dos trabalhadores. O significado desses indicadores é menos evidente, apoiando-se em hipóteses específicas e envolvendo cálculos mais complexos. O índice de qualidade da força de trabalho foi estimado a partir da hipótese de que a qualidade aumenta exponencialmente com o número de anos completos de escolaridade do trabalhador, segundo uma função exponencial. A qualidade dos postos de trabalho foi obtida dividindo o PIB *per capita* (PPC\$) pela qualidade da força de trabalho.

Os resultados apresentados na Tabela 2.4 mostram que a qualidade dos postos de trabalho no Brasil é 70% maior do que na Argentina, 20% maior do que a média dos países da América Latina e 30% maior do que a média dos países do mundo. Contudo, é 17% menor do que no México e 31% menor do que nos países desenvolvidos. Portanto, 31% da diferença entre a renda *per capita* do Brasil e dos países desenvolvidos podem ser explicados pela qualidade dos postos de trabalho gerados nessas duas regiões. Por outro lado, a qualidade dos postos de trabalho no Brasil explica 20% da diferença entre a renda *per capita* do país e da média dos países latino-americanos.

Finalmente, a qualidade da força de trabalho no Brasil aparece como de pior qualidade do que a dos demais países ou grupos de países analisados. A qualidade da força de trabalho brasileira é 14% menor do que a da média dos países da América Latina, 9% menor do que a do México, 39% menor do que a da Argentina, 12% menor do que a da média dos países do mundo e 45% menor do que a dos países desenvolvidos.

Os dados anteriores mostram que o principal determinante do menor nível de renda *per capita* do Brasil em relação aos países desenvolvidos é a menor qualidade relativa da força de trabalho brasileira. Em segundo lugar, aparece a qualidade dos postos de trabalho gerados no Brasil e, em terceiro, a maior razão de

dependência. O grau de utilização da capacidade de geração de renda não afeta esse diferencial de renda *per capita*. Da mesma forma, se comparado à média da América Latina, o Brasil gera postos de trabalho de melhor qualidade, tem uma menor razão de dependência e um maior grau de utilização da capacidade de geração de renda. Entretanto, tem uma força de trabalho com qualidade inferior à média da região. Por conseguinte, para esses fatores de que se dispõe de informações, a principal conclusão é que a qualidade da força de trabalho e a qualidade dos postos de trabalho gerados no Brasil são os principais fatores determinantes do menor nível de renda *per capita* do país.

As causas dos diferenciais de renda *per capita* entre estados brasileiros

Esses resultados partem do pressuposto de que a distribuição da renda no Brasil e nesses países é igualitária. Trata-se de uma hipótese bastante forte, uma vez que a distribuição da renda no Brasil (e em alguns desses países) é extremamente desigual, ocorrendo essa desigualdade tanto entre estados e regiões do país quanto entre famílias. Como a distribuição da renda é desigual, é possível que os fatores demográficos e o grau de utilização da capacidade de geração de renda, que não são relevantes para a média do país, sejam importantes para alguns segmentos da população.

A Tabela 2.5 apresenta a importância relativa dos quatro grupos de fatores determinantes da pobreza – fatores demográficos, inserção no mercado de trabalho, qualidade dos postos de trabalho e qualidade da força de tra-

TABELA 2.4
Determinantes da pobreza: relações entre áreas geográficas indicadas e o Brasil
(área geográfica = 100)

Áreas geográficas	Proporção da população em idade de trabalhar	Grau de utilização da capacidade de geração de renda	Qualidade dos postos de trabalho	Qualidade da força de trabalho
Argentina	98	119	170	61
México	103	113	83	91
América Latina	103	108	120	86
Países desenvolvidos	88	101	69	55
Mundo	92		130	88

Fontes: Barros, Camargo e Mendonça 1995.

Nota: O índice de qualidade da força de trabalho foi calculado supondo que a qualidade aumenta exponencialmente com o número de anos completos de escolaridade do trabalhador. A qualidade dos postos de trabalho foi obtida dividindo o Produto Interno Bruto *per capita* pela qualidade da força de trabalho.

balho – na explicação das diferenças de renda *per capita* entre os diversos estados da federação brasileira.

Mais uma vez, a análise supõe que a renda em cada estado é igualmente distribuída. Além disso, cabe registrar um problema empírico adicional: não foi possível corrigir o produto gerado em cada estado brasileiro por diferenciais de poder de compra entre os estados. Isto afeta diretamente a estimativa de quanto dos diferenciais de renda *per capita* é explicado pela qualidade dos postos de trabalho gerados nos estados. Se o custo de vida nos estados mais desenvolvidos for maior que nos menos desenvolvidos, o resultado envolverá uma superestimativa da importância da variável qualidade dos postos de trabalho e vice-versa. Esse problema é particularmente relevante para as regiões de ocupação mais recente, onde o custo de vida tende a ser mais elevado, pela ausência de infra-estrutura de transportes e comunicações, do que nas regiões de ocupação mais antiga.

Os valores apresentados na Tabela 2.5 expressam, para cada um dos quatro grupos de fatores determinantes da pobreza, a relação entre o resultado referente ao estado e a média

nacional. Assim, uma relação maior que 100 significa que o fator correspondente contribui positivamente para que a renda *per capita* do estado seja maior do que a média nacional; se a relação for inferior a 100, o fator contribui para que a renda *per capita* do estado fique abaixo da média nacional. Além disso, quanto mais distante de 100 for a relação, maior a contribuição, negativa ou positiva, do respectivo fator para que a renda *per capita* do estado esteja abaixo ou acima da média nacional.

Uma observação importante derivada dos resultados apresentados na Tabela 2.5 é que, para determinar a diferença entre a renda *per capita* dos estados e a média nacional, a proporção de trabalhadores em idade de trabalhar e a taxa de ocupação são fatores menos importantes do que a qualidade dos postos de trabalho e da força de trabalho.

Considere-se as regiões Sudeste e Sul. Em todos os estados, à exceção do Paraná, que apresenta um quadro mais equilibrado, a qualidade do trabalhador e a qualidade dos postos de trabalho são os principais fatores determinantes da ocorrência de rendas *per capita* superiores à média nacional. No caso dos estados do Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul e

TABELA 2.5
Relação entre os determinantes da pobreza nos estados e a média nacional — 1990
(média nacional = 100)

Estados	Proporção da população em idade de trabalhar	Grau de utilização da capacidade de geração de renda	Qualidade dos postos de trabalho	Qualidade da força de trabalho	Renda <i>per capita</i> (1991)
Regiões Sudeste e Sul					
Minas Gerais	103	103	92	105	87
Espírito Santo	102	102	103	119	92
Rio de Janeiro	110	98	90	130	128
São Paulo	108	103	129	120	169
Paraná	105	103	105	105	99
Santa Catarina	106	105	126	111	97
Rio Grande do Sul	108	108	103	119	108
Região Centro-Oeste					
Mato Grosso do Sul	102	106	108	100	96
Mato Grosso	102	106	111	103	83
Goiás	103	105	122	103	81
Região Nordeste					
Maranhão	90	102	81	76	32
Piauí	98	95	82	84	26
Ceará	97	97	82	78	42
Rio Grande do Norte	98	94	65	111	60
Paraíba	97	92	78	97	37
Pernambuco	100	94	86	92	56
Alagoas	95	92	101	76	46
Sergipe	97	98	83	89	74
Bahia	97	98	98	95	58

Fonte: Barros, Camargo e Mendonça 1995, a partir de IBGE/PNAD 1990.

Espírito Santo, a qualidade da força de trabalho é o fator mais importante; em São Paulo, Santa Catarina e Minas Gerais, o mais importante é a qualidade dos postos de trabalho.

Na região Centro-Oeste, mais uma vez a qualidade dos postos de trabalho e a qualidade da força de trabalho aparecem como os principais determinantes do diferencial de renda *per capita* em relação à média nacional. Aí, no entanto, é bastante provável que a importância da qualidade dos postos de trabalho esteja superestimada, devido ao problema de preços relativos já apontado.

Finalmente, no Nordeste, região mais pobre do país, como nas outras regiões, também a qualidade da força de trabalho e a qualidade dos postos de trabalho são os principais fatores determinantes dos diferenciais de renda *per capita* dos estados em relação à média nacional. No caso de Maranhão, Ceará e Alagoas, a qualidade da força de trabalho é o fator mais importante; nos demais estados, é a qualidade dos postos de trabalho. A proporção da população em idade de trabalhar é um fator pouco relevante, exceto para o Maranhão; a taxa de ocupação tem um papel um pouco mais importante, mas, ainda assim, pouco expressivo.

Uma última pergunta em relação ao diferencial de renda *per capita* entre os estados refere-se ao ponto em que os diferentes determinantes da pobreza são positivamente correlacionados entre os estados brasileiros. Como indicado anteriormente, se essa correlação for positiva, ou seja, se os estados com menor proporção da população em idade de trabalhar forem também aqueles com menor grau de utilização da capacidade de geração de renda (taxa de ocupação), menor qualidade da força de trabalho e dos postos de trabalho, os efeitos sobre a pobreza serão maiores. Os coeficientes de correlação calculados a partir dos dados da Tabela 2.5, todos positivos, indicam que é exatamente isso o que ocorre.

Determinantes da qualidade do posto de trabalho

A qualidade da força de trabalho e a qualidade dos postos de trabalho aparecem como os principais fatores determinantes do menor nível de renda *per capita* do país em relação aos países desenvolvidos, bem como dos dife-

renciais de renda *per capita* observados entre os estados.

A qualidade da força de trabalho está estritamente associada ao nível de educação formal da população, o que reflete, entre outros fatores, as características e o desempenho do sistema educacional. O perfil da educação no país será examinado na próxima seção. Importa focalizar aqui, portanto, o outro fator determinante dos diferenciais de renda observados: a qualidade dos postos de trabalho.

A qualidade dos postos de trabalho, entendida como salário, tem três componentes. Depende, antes de mais nada, da produtividade do trabalhador e do preço do produto. Além disso, depende também da parcela do produto gerado pelo trabalhador por ele apropriado, que decorre, por sua vez, de uma variedade de fatores aqui denominados, em conjunto, de poder de barganha dos trabalhadores. Assim, a qualidade do posto de trabalho é tanto maior quanto: (i) maior for o preço do produto; (ii) maior for a produtividade do trabalhador; e (iii) maior for o seu poder de barganha, isto é, sua capacidade de se apropriar daquilo que produz.

Preço do produto. Embora não seja tão enfatizado em estudos sobre pobreza quanto os demais determinantes, o preço do produto é fator de grande importância na determinação da qualidade dos postos de trabalho. É notório que mudanças favoráveis nos termos de troca de um dado país podem ter efeitos importantes, no sentido de elevar a renda do trabalho e reduzir a pobreza. Da mesma forma, garantias de preço de produtos agrícolas, em grande medida produzidos por trabalhadores mais vulneráveis à pobreza, têm um grande impacto sobre o nível de renda desses trabalhadores e, conseqüentemente, sobre a pobreza.

Produtividade do trabalhador. Por sua importância dinâmica, a produtividade do trabalhador é o fator mais enfatizado como determinante de seu nível de renda. Embora elevações no preço do produto e o poder de barganha dos trabalhadores possam propiciar ganhos substanciais de renda em curtos períodos de tempo, estes dois fatores não são capazes de sustentar um crescimento continuado das rendas dos trabalhadores. Por outro lado, o crescimento da produtividade tem demonstrado, historicamente, ser capaz de garantir um

crescimento sustentado dessas rendas. Três fatores são responsáveis pelo contínuo aumento histórico da produtividade do trabalho: o progresso tecnológico, a acumulação de capital e outros fatores complementares ao fator trabalho e melhorias na organização do trabalho.

Poder de barganha. Trabalhadores idênticos produzindo produtos de igual valor podem receber rendimentos distintos, na medida em que forem capazes de se apropriar de quantidades distintas daquilo que produzem. A diferença entre a renda do trabalho e o valor da produtividade marginal tanto pode ser determinada pelo grau de organização dos trabalhadores (força dos sindicatos) como por fatores institucionais (salário mínimo, contrato de trabalho).

Cumpra observar que nem sempre o efeito da organização dos trabalhadores resulta que sua renda seja mais alta do que o valor da sua produtividade, ou que a diferença entre a renda e o valor da produtividade marginal seja

reduzida. Em muitos casos, a organização dos trabalhadores traz aumentos salariais, mas que operam através de aumentos de produtividade. Frequentemente uma empresa, ao ser pressionada pelos sindicatos a pagar salários mais altos, tende a adotar tecnologias poupadoras de mão-de-obra e/ou métodos de organização do trabalho que aumentem sua produtividade. Nesses casos, o poder de organização dos trabalhadores tende a elevar os salários sem afetar, no entanto, a diferença entre estes e o valor da produtividade marginal e, portanto, sem afetar o que aqui se denomina de poder de barganha. Em outras palavras, o fato de alguns grupos de trabalhadores serem mais organizados do que outros implica, em geral, acesso a melhores postos de trabalho; contudo, diante da tendência das empresas de adotar medidas destinadas a elevar a produtividade do trabalho quando pressionadas por aumentos salariais, as diferenças na qualidade dos postos de trabalho tendem a estar associadas antes a di-

Trabalho de crianças e adolescentes

QUADRO 2.5

Três milhões de crianças e 4,6 milhões de adolescentes estavam no mercado de trabalho no Brasil em 1990. Tais números correspondem a 50% da população de adolescentes entre 15 e 17 anos e a 17% da população de crianças entre 10 e 14 anos.

O significado de tal situação vai além da sua expressão numérica, uma vez que as leis brasileiras sobre ingresso no mercado de trabalho, consubstanciadas no Estatuto da Criança e do Adolescente, não permitem o trabalho antes dos 14 anos. A legislação brasileira, nesse particular, reflete orientação da OIT, que há alguns anos vem lutando pela erradicação do trabalho infantil no mundo e se preocupa, sobretudo, com o que ocorre no Terceiro Mundo. A doutrina oficial da OIT coloca como princípio de proibição empregar crianças que não tenham atingido a idade em que cessa a escolaridade obrigatória ou, em todo caso, que tenham menos de 15 anos.

O trabalho infanto-juvenil está intimamente relacionado à renda familiar. Os dados disponíveis revelam que, em 1990, a taxa de atividade do grupo de crianças de 10 a 14 anos que viviam em famílias pobres (até meio salário mínimo *per capita*) era cerca de 23%, enquanto para aquelas com rendimento familiar *per capita* acima de 2 SM, a taxa girava em torno de 4,5%. Esse diferencial é também elevado no caso dos adolescentes: as taxas de atividade dos mais pobres atingia 54%, contra 30% dos adolescentes com renda familiar *per capita* superior a 2 SM.

Evidentemente, a pobreza não pode ser considerada a única explicação para o trabalho de adolescentes. Para o jovem de 15 a 17 anos, é comum a necessidade de auto-afirmação e de independên-

cia da família; para alguns, isto significa a busca de uma fonte de renda a partir do trabalho. Assim, mesmo a taxa de atividade dos adolescentes de famílias com renda *per capita* superior a 2 SM é relativamente alta, tendo, aliás, crescido bastante entre 1981 (24%) e 1990 (30%).

As condições em que ocorre o trabalho infanto-juvenil podem ser consideradas bastante precárias: de modo geral, as crianças e os adolescentes não têm a proteção da legislação trabalhista, trabalham muito e ganham pouco.

Entre as crianças entre 10 e 14 anos apenas 9% possuía carteira de trabalho assinada pelo empregador; para os adolescentes, embora mais elevada (33%), a proporção era ainda assim muito reduzida. Igualmente preocupante é o número excessivo de horas semanais trabalhadas pelos adolescentes: para a grande maioria (77%), a jornada de trabalho era superior a quarenta horas.

No tocante à remuneração, 81% dos adolescentes tinha rendimento mensal de até um salário mínimo. Os baixos salários são decorrentes da pouca qualificação das ocupações desempenhadas e também do baixo nível de instrução. Do contingente de crianças e adolescentes trabalhadores, 46% tem menos de quatro anos de instrução e 48% tem ocupações não qualificadas na agricultura ou trabalha como empregado doméstico. Vale destacar que a ocupação de empregada doméstica ocupa no país quase 35% das meninas de 10 a 17 anos, com um salário médio de 0,6 SM.

No Nordeste urbano, o emprego doméstico ocupa mais da metade da população de meninas trabalhadoras: 57% entre as crianças de 10 a 14 anos e 52% das adolescentes.

ferenças de produtividade do que ao poder de barganha.

Assim, as diferenças na qualidade dos postos de trabalho derivadas de diferenças no poder de barganha estão, em geral, relacionadas a empregos regidos por instituições distintas. Exemplos típicos são as diferenças salariais entre empresas privadas, empresas estatais e o funcionalismo público, ou diferenças salariais entre trabalhadores idênticos ocupados em empregos com e sem carteira.

Embora a decomposição da qualidade dos postos de trabalho nesses três componentes (preço do produto, produtividade e poder de barganha) seja fundamental à análise dos determinantes da qualidade desses postos e, portanto, ao desenho de políticas de combate à pobreza, a incapacidade de separar empiricamente esses componentes tem sido uma constante. Por conseguinte, os estudos sobre a qualidade dos postos de trabalho têm se limitado a documentar as diferenças entre diversos setores, ramos e segmentos da economia, sem, no entanto, serem capazes de determinar que parcelas dessas diferenças podem ser atribuídas a cada um desses fatores.

Poder de barganha, discriminação e segmentação do mercado de trabalho

Importa focalizar aqui, em particular, dois dos fatores que condicionam o poder de barganha e contribuem para a existência de diferenciação de salários entre trabalhadores homogêneos: a discriminação de grupos de trabalhadores e a segmentação do mercado de trabalho.

Discriminação. Um mecanismo importante de redução do poder de barganha dos trabalhadores é a discriminação de grupos de trabalhadores definidos a partir de uma determinada característica, por exemplo, gênero ou raça. Esse fenômeno faz com que trabalhadores idênticos, do ponto de vista da produtividade, recebam remunerações diferentes por apresentarem uma ou várias dessas características.

Cabem aqui dois comentários preliminares sobre a discriminação contra a mulher. Assinale-se, em primeiro lugar, que, se o volume de transferências de recursos entre membros de uma mesma família é elevado, e se as famílias têm uma proporção balanceada de homens

e mulheres, uma parcela das perdas decorrentes da discriminação contra a mulher seria compensada por transferências de recursos dentro da família. Em segundo lugar, embora a composição por gênero da maioria das famílias seja equilibrada, existe um subconjunto dessas famílias – as chefiadas por mulheres – onde a maior parte da renda advém das mulheres e, portanto, onde a discriminação econômica por gênero pode ser um importante gerador de pobreza. De fato, estudos recentes mostram a participação desproporcionalmente elevada das famílias chefiadas por mulheres entre as famílias pobres; se não houvesse discriminação contra as mulheres isto seria eliminado.

O fato de trabalhadores idênticos, do ponto de vista da produtividade, receberem remunerações diferentes não constitui, no entanto, a única forma de discriminação que impõe às mulheres e aos negros menor capacidade de renda do que a dos homens brancos. Na verdade, é possível caracterizar dois outros tipos de discriminação.

Em primeiro lugar, pode existir discriminação no sistema educacional, de tal forma que a qualidade dos trabalhadores venha a diferir por gênero e raça. De fato, diversos estudos mostram que a educação dos negros é inferior à dos brancos, mesmo quando comparamos brancos e negros com ambientes familiares idênticos (educação dos pais, região de residência etc.). Contudo, não se observa esse tipo de discriminação contra as mulheres. Pelo contrário, o nível educacional das mulheres tende a ser mais elevado do que o dos homens, controlando-se ou não pelo ambiente familiar.

Em segundo lugar, mesmo no mercado de trabalho, a discriminação não opera apenas através de remuneração diferenciada para trabalhadores homogêneos: manifesta-se também na limitação das oportunidades de acesso dos grupos discriminados aos postos de trabalho de mais alta qualidade. Assim, é possível que – mesmo no mercado de trabalho onde seja igual a remuneração percebida por homens, mulheres, brancos e negros que ocupam postos de trabalho de mesma qualidade – haja disparidades da capacidade de geração de renda, na medida em que o acesso aos melhores postos de trabalho seja diferenciado por gênero ou raça. Esse tipo de discriminação é comumente denominado de discriminação

ocupacional, enquanto a percepção diferenciada de salários se denomina discriminação salarial.

Em resumo, existem três mecanismos pelos quais a discriminação pode vir a reduzir a capacidade de geração de renda dos grupos discriminados: (i) dificultando a aquisição de educação e treinamento desses grupos e, portanto, comprometendo a qualidade desses trabalhadores; (ii) limitando o acesso de membros desses grupos aos melhores postos de trabalho; e (iii) fazendo com que o mesmo posto de trabalho seja de menor qualidade (isto é, gere remuneração menos elevada) para membros do grupo discriminado do que para membros não discriminados.

Estudos empíricos sobre discriminação por gênero mostram que os salários das mulheres são sistematicamente menores do que os dos homens (cerca de metade). Além disso, esse diferencial salarial por gênero tem se mostrado relativamente constante ao longo do tempo, não demonstrando qualquer tendência ao declínio.

A decomposição desse diferencial tem revelado que a discriminação salarial é claramente o componente dominante. Não existem evidências de discriminação educacional contra as mulheres, uma vez que o nível educacional atual das mulheres tende a ser tão ou mais elevado do que o dos homens. Por outro lado, observa-se que a estrutura ocupacional e a alocação setorial das mulheres é bastante distinta da dos homens.

Segmentação. Outra razão para a existência de diferenciação de salários entre trabalhadores homogêneos é a segmentação no mercado de trabalho. Duas são as razões mais comumente apontadas para a segmentação: (i) aspectos institucionais, aí incluídos a ação dos sindicatos e os efeitos da legislação trabalhista; e (ii) a heterogeneidade das empresas, que engloba fatores tão diversos como tecnologia, tamanho, origem do capital etc.

Estes fatores encontram-se, em geral, altamente correlacionados, dificultando a identificação dos determinantes efetivos da segmentação.

Três tipos básicos de estudos sobre diferenças na qualidade dos postos de trabalho decorrentes de segmentação têm sido realizados no Brasil: (i) entre trabalhadores com e

sem carteira assinada e trabalhadores por conta própria; (ii) entre ramos de atividade; e (iii) entre as regiões.

No tocante à segmentação associada à carteira de trabalho, supõe-se que os trabalhadores com carteira têm acesso a uma série de vantagens pecuniárias e não pecuniárias que não obteriam sem esse vínculo legal. É importante mencionar que os postos de trabalho sem carteira constituem-se em uma expressiva fonte de absorção de mão-de-obra, tendo mesmo crescido, nos últimos anos, em termos relativos.

Estudos recentes constataram que o grupo de trabalhadores com carteira recebe salários em média bem mais elevados do que aqueles sem carteira. Embora esses diferenciais pudessem, em princípio, ser explicados pelo maior nível educacional e maior experiência dos trabalhadores com carteira, o que os tornaria mais produtivos, os resultados desses estudos evidenciam que, para vários anos, persiste um diferencial da ordem de 15% a 20%, mesmo quando diversos atributos observáveis são controlados.

Ainda que diferenças nas dotações de atributos não observáveis possam explicar esse diferencial, sua persistência ao longo do tempo tende a corroborar a hipótese de alguma segmentação associada à posse da carteira.

Testes de segmentação decorrente da heterogeneidade dos postos de trabalho devido às diferenças tecnológicas entre as empresas são mais esparsos e menos conclusivos. Resultados preliminares de estudo ainda em andamento indicam que os salários médios dos setores de crédito, administração pública e indústria pesada situam-se significativamente acima de setores mais tradicionais, tais como construção civil, indústria leve e serviços. Esse resultado não leva em conta a imposição de controles para atributos observáveis, mas o universo analisado – homens moradores nas regiões metropolitanas com idade entre 25 e cinquenta anos e com até 11 anos de estudo – é bastante homogêneo.

Outro estudo, usando dados da Relação Anual de Informações Sociais (RAIS) de 1987, mostra que, mesmo quando se comparam trabalhadores com características pessoais similares, persistem diferenciais de salários interindustriais.

Gênero e mercado de trabalho

A participação da mulher na população economicamente ativa (PEA) cresceu de forma significativa na última década. Sua taxa de atividade (relação entre o número de mulheres que integram a PEA e a população feminina entre 15 e 65 anos) aumentou de 33% em 1981, para 39% em 1990 (a cifra correspondente para os homens permaneceu estável em 75%). Neste último ano, 30% da população feminina total estava integrada na PEA. A participação feminina na PEA passou de 31% para 35%, entre 1981 e 1990.

A mão-de-obra feminina está concentrada no setor terciário: 74% da PEA feminina e 85% das trabalhadoras não-agrícolas, em 1990 (no caso dos trabalhadores masculinos, essas percentagens são, respectivamente, 44% e 61%). As mulheres representavam 48% da força de trabalho do setor terciário e apenas cerca de 20% nos casos da agricultura e da indústria (Tabela 7 do Anexo Estatístico).

Essa "preferência" das mulheres pelo setor terciário está associada à desvalorização embutida na socialização da mulher, que a modela para empregos de baixo prestígio e parca remuneração, destinando-as majoritariamente a ocupações tidas como femininas. Metade das mulheres trabalham em ocupações que empregam menos de 5% da mão-de-obra masculina; paralelamente, metade dos homens situa-se em ocupações com menos de 5% da força de trabalho feminina. As mulheres compõem com mais de 50% em 16 ocupações do setor formal, das quais sobressaem com concentração feminina superior a 80%: costura, 94%; magistério de primeiro grau, 90%; secretariado, 89%; telefonia/telegrafia, 86%; enfermagem, 84%; recepção, 81%. Trata-se de verdadeiros guetos femininos, com reduzido poder de barganha tanto para elevar salários, como para aumentar o prestígio das ocupações.

Merecem atenção especial as atividades econômicas informais que absorvem mulheres, muitas das quais fogem aos mecanismos de captação de informações estatísticas. O Suplemento da PNAD 1990 permite traçar um quadro relativamente nítido desse setor, indicando que cerca de metade das trabalhadoras desenvolvia suas atividades no mercado informal de trabalho. Vale notar que as sucessivas crises econômicas e as elevadas taxas de inflação que caracterizam a década de 80 literalmente empurraram muitas mulheres para atividades assalariadas, das quais uma grande parte para o setor informal. Seja pela flexibilidade de horários, seja por apresentarem jornadas em geral mais curtas, as atividades não-formalizadas compatibilizam-se mais facilmente com as responsabilidades femininas no lar. Dentre as atividades informais desempenhadas por mulheres, cabe ressaltar o trabalho doméstico remunerado: as mulheres constituíam 92% do total de trabalhadores domésticos.

A informalidade não significa, necessariamente, menores rendimentos. Dentre os homens, não há diferença entre o rendimento médio auferido em pequenos estabelecimentos e o rendimento médio auferido pelos trabalhadores em atividades

não-agrícolas (5,3 SM). Para as mulheres, todavia, a diferença entre esta última categoria e a anterior representa uma perda significativa: 3,2 SM e 2,7 SM.

A PEA feminina tem sofrido alterações apreciáveis. Entre 1980 e 1990, quase dobrou a taxa de atividade de mulheres cônjuges, tendo passado de 20% para 38%. No que se refere às chefes de família, esta cifra aumentou de 43% para 51%, um crescimento bem menor. Dentre as mulheres solteiras, as cifras eram 27% no início do período e 36% ao seu término.

Se o casamento não mais constitui empecilho para a inserção da mulher no mercado de trabalho, os filhos ainda são um freio a este engajamento, uma vez que não há equipamentos de uso coletivo em número suficiente. Todavia, quando o nível de escolaridade da mulher é alto, os filhos passam a ser um obstáculo menor para o qual se encontram soluções.

É digno de nota que, em 1990, nos níveis mais baixos de instrução (até quatro anos) as trabalhadoras apresentavam taxas de atividade inferiores à taxa geral. Na faixa de cinco a oito anos de instrução, a taxa de atividade era idêntica à geral (39%). Com nove anos e mais de instrução, entretanto, as mulheres atingiam taxa de atividade muito mais elevada: 64%.

Dentre as chefes de família, em grande medida economicamente ativas, 20% possuíam 14 anos de escolaridade. Eram, no entanto, exatamente as mulheres chefes de família que apresentavam maior distância salarial em relação aos homens. Seu salário era, em média, 47% inferior, enquanto as mulheres não-chefes e não-cônjuges do chefe ganhavam menos 16% do que os homens nas mesmas circunstâncias.

Tais resultados sugerem que a discriminação de gênero é tão forte que as mulheres necessitam de níveis mais altos de educação formal para conquistar e manter empregos que lhes asseguram salários, em média, mais baixos que os masculinos, embora seja maior a rotatividade dos homens (a antiguidade no emprego, portanto, não garante à mulher melhor salário). A discriminação com base no gênero não é, no entanto, o único fator explicativo de tais desigualdades; em 1990, havia muito mais mulheres do que homens trabalhando menos de 39 horas por semana (39% contra 14%), e muito menos mulheres do que homens trabalhando de 40 a 48 horas semanais (47% contra 60%) e 49 horas ou mais (15% contra 26%).

Ainda assim, constata-se, mais uma vez, a condição de gênero da mulher afetando seu engajamento em atividades-trabalho. Desvantagens acumuladas ao longo da vida — como, por exemplo, menor experiência continuada no mercado de trabalho — podem ser imputadas à condição de gênero.

O ônus da reprodução, especialmente social, torna descontinuo o trabalho de muitas mulheres, o que se reflete, obviamente, em sua qualificação, na segmentação das ocupações que desempenham, na qualidade dos postos de trabalho disponíveis etc.

Por fim, a evidência empírica disponível revela a persistência de significativos diferenciais de salários entre as regiões metropolitanas do país, mesmo após controlar por diferenças de custo de vida, por características pessoais e pela estrutura setorial e de ocupações, o que poderia refletir diferentes proporções de bons e maus empregos nas diversas regiões, fato não captado pelas variáveis setoriais utilizadas.

Em suma, as evidências obtidas parecem indicar a existência de diferenciais significativos de salários entre trabalhadores homogêneos ocupados em empregos distintos. Em outras palavras, a segmentação parece ser um elemento importante para explicar a elevada desigualdade da renda do trabalho observada no Brasil.

É fundamental observar, no entanto, que as implicações a longo prazo dos diferenciais devidos à segmentação dependem crucialmente do nível de mobilidade entre os diversos segmentos do mercado de trabalho. Se a mobilidade for zero, ou seja, se forem sempre os mesmos trabalhadores que se encontram no setor privilegiado, os diferenciais de salários expressam um efetivo diferencial de bem-estar. Mas, se a rotatividade entre os dois setores

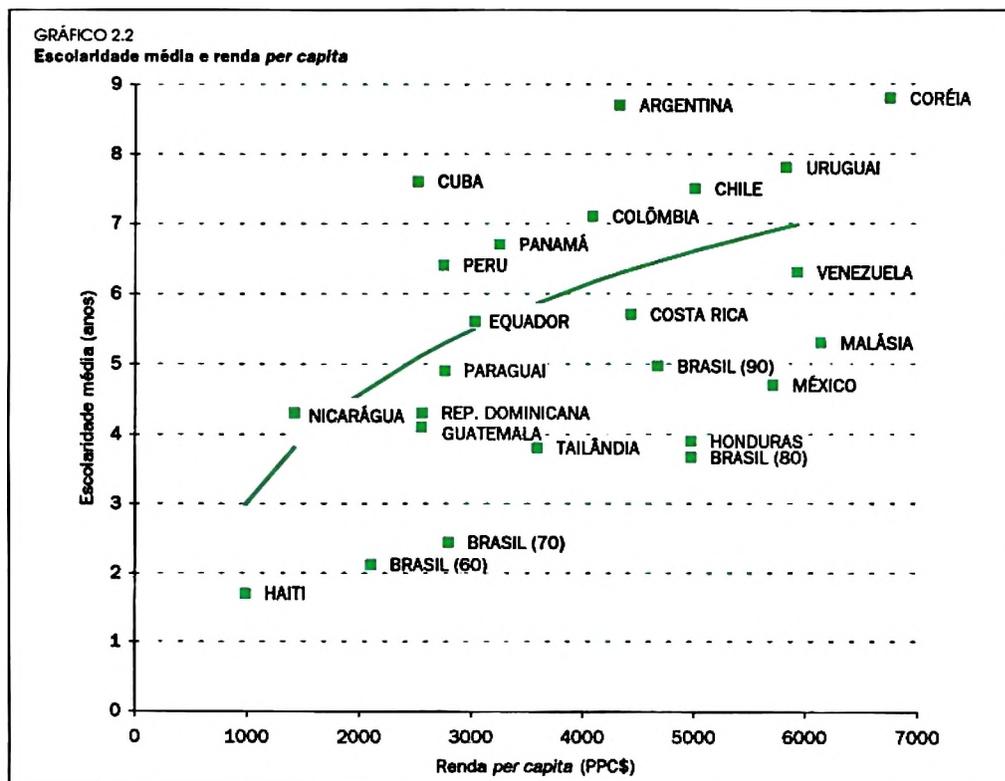
for alta, o impacto sobre a distribuição de bem-estar da sociedade pode ser bem reduzido.

No Brasil, a quantificação da mobilidade entre os diversos segmentos do mercado de trabalho é dificultada pela ausência de informações longitudinais ou retrospectivas. Estudo recente, relativo a São Paulo, mostrou, no entanto, que a mobilidade entre empregos com ou sem carteira de trabalho assinada é alta, sendo relativamente curta a permanência de trabalhadores na condição de empregados sem carteira, o que sugeriria que os diferenciais de salário entre empregos com e sem carteira têm, a longo prazo, conseqüências relativamente pequenas sobre a distribuição de bem-estar.

Essas evidências são importantes, uma vez que relativizam o impacto da segmentação com base em um atributo considerado tão forte quanto a carteira de trabalho. Não são, entretanto, generalizáveis, tendo em vista a natureza diversa das outras formas de segmentação (um exemplo de segmentação onde a mobilidade deve ser muito reduzida é aquela entre empresas públicas e privadas).

2.3 Perfil da educação

O perfil da educação no Brasil apresentou



Fonte: Barros, Mendonça e Velazco 1995.

melhoria significativa nas últimas décadas, com redução da taxa de analfabetismo, aumento do número de matrículas em todos os níveis de ensino e crescimento da escolaridade média da população. Apesar disso, a situação da educação no país ainda é muito insatisfatória, não apenas do ponto de vista qualitativo, mas também no tocante aos indicadores quantitativos. Alguns desses indicadores estão apresentados nas Tabelas 10, 11 e 12 do Anexo Estatístico.

A comparação do nível educacional do Brasil com o de países com níveis de renda similar coloca-o em posição desfavorável. Em termos de escolaridade média da população, por exemplo, o Brasil encontra-se aproximadamente dois anos de estudo abaixo do que seria de se esperar para um país com sua renda *per capita*, conforme linha de regressão construída a partir dos resultados observados no conjunto de países latino-americanos (Gráfico 2.2). Da mesma forma, comparado com a média de escolaridade dos sete países mais ricos da região (Argentina, Chile, Colômbia, Costa Rica, México, Uruguai e Venezuela), o nível educacional do Brasil é também cerca de dois anos de estudo inferior, apesar de a renda *per capita* desses países ser similar à do Brasil.

O exame da evolução do nível de escolaridade ao longo das últimas décadas revela que, apesar do crescimento observado, passando de uma média de dois anos de estudos em 1960 para cerca de cinco anos em 1990, esse aumento é menor do que o esperado, em função do crescimento da renda *per capita* no mesmo período (o hiato em relação à norma latino-americana só declina na década de 80, em decorrência, no entanto, da queda da renda *per capita* brasileira nesse período).

Na avaliação do nível educacional da população, é importante considerar, além do número médio, a distribuição da população segundo anos de estudo. Nesse contexto, cabe notar que as análises relativas ao papel da educação no êxito econômico dos países do Sudeste Asiático têm enfatizado tanto a velocidade com que o sistema educacional naquela região foi capaz de se expandir, quanto o fato de que essa expansão se concentrou nos níveis educacionais mais baixos, passando aos mais elevados apenas quando se exauria a possibilidade de expansão nos níveis inferiores. Tal

forma de expansão tem sido considerada essencial à capacidade daquelas economias de combinar crescimento econômico com níveis de desigualdade baixos e, por vezes, declinantes.

A Tabela 2.6 compara a distribuição da educação no Brasil em 1980 com as distribuições correspondentes em alguns países da Ásia. Essa comparação – além de revelar que a situação educacional brasileira é, de modo geral, mais desfavorável do que a dos demais países, em particular a da Coreia – indica que a desvantagem do Brasil está localizada sobretudo na educação secundária. De fato, a parcela da

TABELA 2.6
Distribuição da população por nível de educação no Brasil e em países asiáticos selecionados — 1980

	Porcentagem da população com		
	até o primeiro grau completo	alguma educação secundária	alguma educação superior
Brasil	88	7	5
Coreia	34	56	10
Malásia	78	21	1
Tailândia	81	15	4

Fonte: Barros, Mendonça e Velasco 1995, a partir de Tan e Mingat 1992 e IBGE/Censo 1980.

Escolarização desigual

QUADRO 2.7

Apesar do crescimento ao longo da última década, a taxa de escolarização de crianças e adolescentes é ainda reduzida: em 1990, era de 73,2% para a faixa etária entre 5 e 17 anos.

Existe consenso de que a frequência ao pré-escolar é importante para o desenvolvimento da criança, inclusive para um melhor rendimento nos primeiros anos de escola.

No Brasil, ainda não são muitos os que têm essa oportunidade: apenas metade das crianças de cinco e seis anos frequentavam a escola em 1990. Essa parcela é maior nas famílias com mais de dois salários mínimos de renda mensal *per capita* (81%), e se reduz a apenas 37% no caso das crianças pobres. Neste mesmo grupo etário, a diferença entre a taxa de escolarização urbana e rural também é expressiva: 57% contra 30%.

Ainda em relação ao grupo etário de menos de seis anos, vale a pena chamar a atenção para a carência de serviços de creche no país. Apenas 5% das crianças de zero a três anos frequentam creche, percentagem, mais uma vez, maior no caso dos filhos de famílias de maior rendimento: 14% contra 3% dos que se originam em famílias pobres.

Apesar de mais favorável, a taxa de escolarização das crianças de sete a 14 anos, faixa etária correspondente ao ensino básico, também apresenta grandes desigualdades. Enquanto apenas 75% das crianças pobres frequentam o primeiro grau, quase a totalidade (97%) das que vivem em famílias com renda superior a dois salários mínimos *per capita* estão na escola. A taxa de escolaridade atinge 90% no caso dos domicílios urbanos, contra 72% na área rural. Finalmente, os diferenciais entre o Nordeste e o Sudeste permanecem elevados, 73% e 95%, respectivamente. Mesmo tendo ocorrido um crescimento expressivo nos níveis de escolarização das crianças de sete a 14 anos (de 76% em 1981, para 86% em 1991), registra-se ainda um expressivo contingente de quase quatro milhões das crianças fora da escola.

Quanto aos adolescentes de 15 a 17 anos, a taxa de escolarização é muito baixa: 57% para o conjunto do país, 55% para o Nordeste e 60% para o Sudeste.

Oitenta por cento dos adolescentes de famílias com renda de mais de dois salários mínimos *per capita* frequentam a escola, enquanto apenas 40% daqueles com famílias pobres conseguem permanecer estudando.

população brasileira com acesso ao ensino médio (7%) é bastante inferior à observada na Tailândia (15%) e Malásia (21%) e cerca de cinco vezes menor do que a da Coreia. Além disso, existe uma enorme diferença entre o Brasil e esses países, no tocante à distribuição da população entre educação de nível médio e superior. Enquanto cerca de metade da população brasileira que atinge o ensino médio ingressa no nível superior, nos três países asiáticos essa proporção é de cerca de 20%, chegando a menos de 10% no caso da Malásia. Tais resultados refletem a ênfase do sistema

TABELA 2.7
Evolução da distribuição da população por nível de educação (percentagem)

Nível de educação	1960	1970	1980	1990
Analfabetos	46	43	33	22
Fundamental primeira fase	41	40	40	38
Fundamental segunda fase	10	12	14	19
Médio	2	4	7	13
Superior	1	2	5	8

Fonte: Barros, Mendonça e Velazco 1995, a partir de dados de IBGE/Censo 1960, 1970, 1980 e IBGE/PNAD 1990.

TABELA 2.8
Evolução da probabilidade de progressão educacional (percentagem)

Probabilidade de	1960	1970	1980	1990
entrar na escola	54	57	67	78
entrar na segunda fase do ensino fundamental, dado que entrou na escola	24	30	40	51
entrar no segundo grau, dado que entrou na segunda fase do ensino fundamental	23	32	45	53
entrar no ensino superior, dado que entrou no segundo grau	32	33	43	38

Fonte: Barros, Mendonça e Velazco 1995, a partir de dados de IBGE/Censo 1960, 1970, 1980 e IBGE/PNAD 1990.

educacional asiático em garantir educação de nível médio ao maior contingente populacional possível. Por outro lado, no caso brasileiro, cerca de metade dos recursos educacionais públicos são destinados ao ensino superior, o que lhe assegura, nesse nível de ensino, um desempenho nitidamente superior ao da Tailândia e Malásia.

Apesar disso, a evolução observada ao longo das três décadas na distribuição da população segundo o nível de escolaridade, apresentada na Tabela 2.7, revela um quadro mais favorável, especialmente na década de 80, indicando um crescimento mais expressivo da parcela da população cuja escolaridade corresponde à segunda fase do ensino fundamental e ao ensino médio.

Uma vez que um indivíduo, para atingir um determinado nível educacional, necessita passar por todos os níveis anteriores, o maior acesso da população a um dado nível deve-se, necessariamente, a reduções nas taxas de retenção nos anteriores. Assim, uma expansão do contingente populacional, cuja escolaridade corresponde ao ensino médio, por exemplo, pode ser o resultado: (i) de um aumento na proporção de pessoas que tiveram acesso à escola; e (ii) da redução da percentagem de pessoas que, ao terminarem o nível fundamental, não tiveram acesso ao ensino médio. Portanto, para entender a evolução do padrão de escolaridade da população ao longo desse período, é necessário examinar como evoluíram as probabilidades de progressão.

A Tabela 2.8 apresenta essa evolução, indicando inicialmente um aumento contínuo e crescente no acesso à escola. Essa é uma das principais causas da melhoria do nível educacional, em particular durante a década de 80. As probabilidades de acesso à segunda fase do ensino fundamental e ao ensino médio também cresceram de forma significativa. Esse crescimento foi mais acentuado no caso do ensino médio, refletindo menores probabilidades de retenção em todas as etapas anteriores de ensino. No caso da educação superior, constata-se uma evolução irregular – e, em boa medida, desfavorável – da taxa de retenção imediata, isto é, da probabilidade de um indivíduo que teve acesso ao ensino médio vir a ingressar no ensino superior; essa probabilidade cresceu apenas na década de 70, tendo permanecido

Analfabetismo entre adolescentes

QUADRO 2.8

É ainda elevado o nível de analfabetismo entre crianças e adolescentes. Na faixa de 10 a 14 anos de idade, quando a criança já deveria ter completado as quatro primeiras séries do ensino básico e, portanto, estar plenamente alfabetizada e capaz de fazer operações numéricas simples, a taxa de analfabetismo é de 14% para o conjunto do país, variando entre 4% na região Sudeste e 33% no Nordeste. A taxa de analfabetismo é também elevada (12%) entre os adolescentes de 15 a 17 anos e, embora tenha declinado ao longo da década, é ainda significativamente maior do que a de outros países da América Latina, como Chile, Argentina e Uruguai, que têm ta-

xas inferiores a 3%.

O nível de analfabetismo entre os jovens é maior nas faixas de renda mais baixa, passando de 27% nas famílias com rendimento *per capita* inferior a ¼ de salário mínimo para apenas 1% naquelas com rendimento superior a dois salários mínimos. As diferenças regionais são também marcantes: 3% no Sudeste e 22% no Nordeste. Em algumas áreas, o problema do analfabetismo entre adolescentes atinge proporções alarmantes: nos cinquenta municípios de maior incidência de analfabetismo de adolescentes, todos localizados nas regiões Norte e Nordeste, a taxa se situa entre 54% e 81%.

constante durante os anos 60 e declinado na década de 80. Assim, o aumento do contingente populacional com escolaridade correspondente ao nível superior está associada, basicamente, à expansão do ensino médio, uma vez que o acesso ao ensino superior não apresentou melhorias nítidas no período.

A Tabela 2.9 indica como a melhoria do nível educacional da população brasileira nas últimas décadas afetou diferentes grupos sociais. Assim, no tocante ao gênero, constata-se que as mulheres se beneficiaram mais, levando a uma redução significativa do diferencial de número médio de anos de estudo entre homens e mulheres nos últimos trinta anos (de 2,4 / 1,9 anos em 1960 para 5,1 / 4,9 em 1990).

No tocante à cor, a ordenação dos grupos se mantém a mesma ao longo do período – com os amarelos apresentando o melhor resultado, seguidos por brancos, pretos e pardos – mas os diferenciais de nível de escolaridade se reduziram em termos relativos. O grupo que mais avançou em termos absolutos foram os amarelos, cuja escolaridade média elevou-se em quase seis anos. Os pretos constituem o grupo que mais se beneficiou em termos relativos, partindo de uma escolaridade inferior a um ano de estudo, em 1960, para 3,3 anos no final do período. Por outro lado, os brancos apresentam o menor avanço de nível educacional em termos relativos, já que sua escolaridade apenas duplicou no período. Não obstante, em termos absolutos, houve um pequeno crescimento na diferença de escolaridade entre brancos e pretos.

A Tabela 2.9 apresenta ainda a evolução da escolaridade nas três principais regiões do país: Sul, Sudeste e Nordeste. Como no caso da cor, aqui também se observa uma convergência em termos relativos. Em termos absolutos, no entanto, acentua-se o diferencial entre as regiões.

O Gráfico 2.3, que detalha os resultados anteriores, revela que a escolaridade média por unidade da federação em 1990 apresentou uma considerável heterogeneidade, variando de 2,7 anos de estudo no Piauí a 7,5 anos no Distrito Federal. Na região Nordeste, onde a escolaridade média é sempre inferior a quatro anos de estudo, os valores mais baixos estão associados ao Piauí e ao Maranhão, e os mais elevados a Pernambuco e Rio Grande do Norte. Com

um nível de escolaridade intermediário encontram-se, além de diversas unidades da federação das regiões Centro-Oeste, os estados de Minas Gerais, Espírito Santo, Paraná e Santa Catarina. Com escolaridade acima de cinco anos aparecem São Paulo, Rio Grande do Sul, Rio de Janeiro e Distrito Federal. Não se dispõe de informações para os estados da região Norte.

Os gastos governamentais e o investimento das famílias em educação

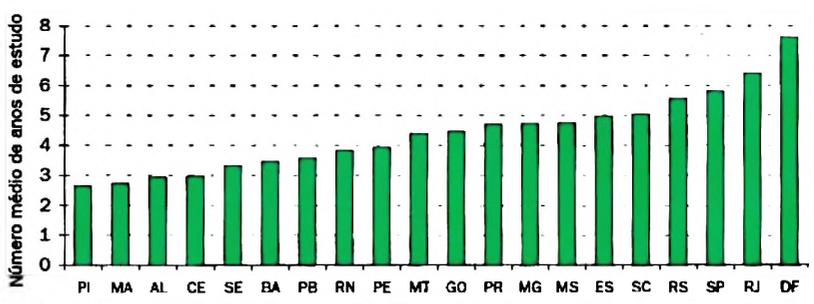
Em um dado momento, o nível educacional de um país, entendido como o nível de escolaridade de sua população adulta, reflete os investimentos em educação realizados no passado – investimentos em educação têm aqui um sentido amplo, abrangendo os de natureza institucional, realizados pelo governo ou por entidades privadas, e os realizados pelas famílias e indivíduos, que compreendem dispêndios monetários e também uma eventual redução da renda familiar ou individual decorrente da opção pela educação.

TABELA 2.9
Número médio de anos de estudo

	1960	1970	1980	1990
Gênero				
Homem	2.4	2.6	3.9	5.1
Mulher	1.9	2.2	3.5	4.9
Cor				
Branco	2.7	...	4.5	5.9
Preto	0.9	...	2.1	3.3
Pardo	1.1	...	2.4	3.6
Amarelo	2.9	...	6.4	8.6
Regiões				
Norte/Centro-Oeste	2.7	0.9	4.0	...
Nordeste	1.1	1.3	2.2	3.3
Sudeste	2.7	3.2	4.4	5.7
Sul	2.4	2.7	3.9	5.1

Fonte: Barros, Mendonça e Velazco 1995, a partir de dados de IBGE/Censo 1960, 1970, 1980 e IBGE/PNAD 1990.

GRÁFICO 2.3
Nível de escolaridade por unidade da federação — 1990



Fonte: Barros, Mendonça e Velazco 1995.

Considere-se inicialmente a evolução dos gastos governamentais com educação ao longo da última década (no Capítulo 3 focaliza-se uma questão relacionada: a articulação das diversas esferas de governo e, em particular, a experiência recente de descentralização na área da educação). O gasto total das três esferas de governo com educação apresentou cres-

cimento expressivo na segunda metade da década de 80, elevando-se de um patamar de cerca de 2,6% do PIB no primeiro quinquênio para alcançar 3,6% no final da década (Gráfico 2.4). Esse crescimento é comum às três esferas da administração pública, sendo mais acentuado, contudo, nos gastos da União, que se elevaram de cerca de 0,7% do PIB para um

Gênero e educação

QUADRO 2.9

No passado, priorizava-se, no Brasil, a educação dos homens em detrimento da educação das mulheres; verificam-se vestígios desta discriminação quando se examina a escolaridade, ou sua ausência, nas faixas etárias mais altas.

Há apenas cinquenta anos, as mulheres passaram a ingressar maciçamente na escola, vindo a constituir 51% do total de estudantes com idades iguais ou superiores a cinco anos, proporção equivalente à sua presença na população. Enquanto na década de 70 as mulheres estudantes apresentaram um crescimento expressivo nas universidades, na década de 80 este fenômeno ocorreu no ensino de segundo grau; e com efeito, entre 1980 e 1986, as secundaristas apresentaram um crescimento de 31%, contra 10% para os homens. Alguns fatores podem responder por semelhante salto: o desempenho das meninas no primeiro grau tem-nas conduzido a melhores resultados que os dos meninos; a proporção de conclusões de cursos é maior entre as garotas, em virtude de um grau de evasão e de repetência inferior ao masculino. Pode-se levantar a hipótese de que as exigências da escola guardem mais semelhanças com a socialização das mulheres que dos homens. Agregue-se a isto a pressão bastante forte sobre o menino para entrar no mercado de trabalho, enquanto à menina se reservam as tarefas domésticas, que demandam menos tempo e apresentam mais flexibilidade em termos de horário. Assim, enquanto uma parcela significativa dos meninos estudantes de segundo grau trabalha quarenta horas por

semana, realizando, portanto, cursos noturnos, as meninas cursam mais rapidamente o primeiro grau, constituindo contingentes maiores para o ingresso no estágio subsequente.

Este avanço quantitativo não tem sido, entretanto, acompanhado por um avanço de natureza qualitativa, e as meninas, no segundo grau, encaminham-se para áreas tradicionalmente femininas: ciências humanas e da saúde. Em 1980, as mulheres constituíam 96% dos estudantes do curso normal, representando apenas 20% dos estudantes do curso industrial; na área metropolitana de São Paulo, as mulheres representavam 8% dos inscritos em cursos técnicos, tendo esta proporção se elevado para apenas 10% em 1991. Mais de 50% das trabalhadoras procuram treinamento nos setores têxtil, de confecção, calçados e produtos alimentícios.

Esta segregação sexual, acrescida de uma perda de prestígio por parte deste nível de ensino, pode responder, pelo menos parcialmente, pelos diferenciais salariais entre trabalhadores e trabalhadoras de nível médio, afetando também profissionais de nível superior.

A expansão do ensino superior, sobretudo nas áreas que demandam pouco investimento, como ciências humanas e sociais, foi, na década de 70, concomitante a um crescimento apreciável da presença feminina nas universidades. Com efeito, em 1970, as mulheres representavam 42% dos alunos, passando a 49% dos efetivos em 1980 e 52% em 1990.

A mulher e a atividade acadêmica

QUADRO 2.10

O magistério é, no Brasil, uma ocupação eminentemente feminina. A distribuição das professoras pelos vários níveis de ensino, porém, não é uniforme: 99% na pré-escola, 30% no terceiro grau.

De modo geral, as mulheres representam cerca de 30% do esforço de produção de conhecimentos científicos e tecnológicos no país. Correspondem a 31% dos pesquisadores com bolsas, respondendo por 32% dos recursos humanos em ciência e ensino cadastrados pelas agências gestoras da política de ciência e tecnologia. São autoras de 32% dos artigos publicados em revistas nacionais e de 27% dos divulgados em periódicos internacionais; são responsáveis por 30% dos livros publicados, 32% dos trabalhos apre-

sentados em congressos e 32% das teses defendidas no país. São mulheres 37% dos mestrandos e 34% dos doutorandos com bolsas no exterior.

A participação das mulheres na gestão do sistema de ciência e tecnologia do país é, no entanto, menos expressiva. De fato, as mulheres representam cerca de 17% dos membros dos comitês assessores e consultores das instituições gestoras da política de ciência e tecnologia. Essa menor participação fica particularmente evidente, por exemplo, nas áreas de artes, letras, lingüística, ciências humanas e biológicas, eminentemente femininas: apenas 33% dos assessores nessa área são mulheres, embora representem 49% dos pesquisadores e 53% dos recursos humanos cadastrados por aquelas instituições.

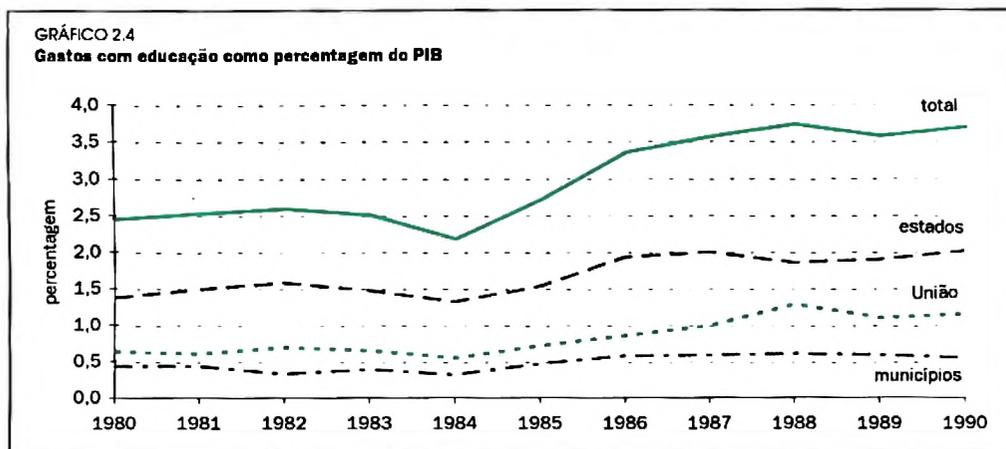
patamar da ordem de 1,1%, e dos estados, que passaram de cerca de 1,4% para 1,9% do PIB. Os gastos municipais em educação aumentaram mais moderadamente, de cerca de 0,4% para 0,55% do PIB.

Os governos estaduais respondem por mais da metade dos gastos com educação no país; a participação dessa esfera de governo no total dos gastos experimentou, no entanto, pequeno decréscimo ao longo da década de 80 (de aproximadamente 58% para 52%), refletindo o crescimento mais rápido dos gastos da União, cuja participação se eleva de cerca de 26% para 31%. A parcela correspondente às despesas municipais flutua em torno de um patamar de 16%.

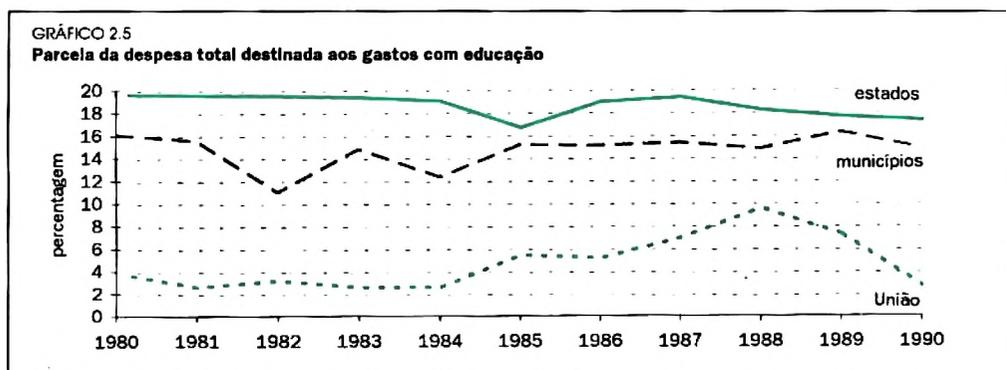
Por fim, a análise dos gastos com educação como proporção do dispêndio total de cada esfera de governo indica qual a prioridade conferida à educação na alocação de recursos da máquina pública. Essa proporção é mais elevada no caso dos gastos estaduais, apresentando, no entanto, um declínio de quase 20% no início da década para 17,5% no final (Grá-

fico 2.5). Ao contrário, o peso dos gastos com educação no dispêndio total da União, embora reduzido (cerca de 3% até 1984), experimenta um aumento expressivo a partir da metade da década e atinge o pico de 9,6% em 1986; a partir de então, declina rapidamente, retornando em 1990 ao nível do início da década anterior. A parcela das despesas municipais dedicadas à educação varia de forma irregular ao longo do período, situando-se em um intervalo entre 14% e 16%.

Como se mencionou, o nível educacional de um país, além de refletir os gastos públicos com educação realizados no passado, está determinado também pelo investimento em educação das famílias e indivíduos, que compreende dispêndios monetários e eventual redução da renda familiar ou individual decorrente da opção pela educação. Esse investimento familiar tende a refletir os benefícios e custos privados percebidos pelas unidades familiares: será baixo quando as famílias avaliarem que os benefícios da educação são baixos ou que seus custos são elevados.



Fonte: IBGE/Anuário 1993.



Fonte: IBGE/Anuário 1993.

Nota: Não inclui as transferências para outras esferas de governo.

É difícil acreditar que, no Brasil, os benefícios da educação sejam percebidos pelas unidades familiares como baixos. Todas as estimativas da sensibilidade da renda do trabalho à educação indicam que o impacto é dos mais altos no mundo. É verdade que de nada adianta a percepção de um elevado benefício privado se não existir disponibilidade de escolas. No entanto, restrições quantitativas de vagas em escolas públicas não parecem ser um problema sério no Brasil de hoje. Durante as últimas décadas, o sistema educacional expandiu-se fisicamente de forma expressiva, de modo que, embora algumas comunidades possam ainda se ressentir da carência de vagas, a

indisponibilidade de vagas não pode ser considerada um fator explicativo do baixo investimento em educação das famílias brasileiras.

Em suma, os benefícios privados da educação parecem elevados e as restrições quantitativas inexistentes. O baixo investimento em educação no Brasil só pode ser explicado, portanto, por percepções familiares de custos educacionais elevados.

Desse ponto de vista, é importante ressaltar que, mesmo que os benefícios da educação sejam elevados, eles tendem a ocorrer no futuro, ao passo que os custos são correntes. Na verdade, é exatamente este aspecto que caracteriza a educação como um investimento.

Educação formal e cor

QUADRO 2.11

Como em outras esferas da vida social, os negros (pretos e pardos) são também penalizados no plano da educação: enfrentam maiores dificuldades de acesso e permanência na escola e frequentam estabelecimentos de ensino de pior qualidade, redundando em maior índice de reprovação e atraso escolar que o observado entre os brancos. Em linhas gerais, as pesquisas têm encontrado trajetórias escolares diversas para amarelos, brancos, pretos e pardos, evidenciando desvantagens para estes últimos no acesso à escola e no ritmo de sua progressão, caracterizado como mais lento e acidentado, o que reflete não apenas desvantagens originadas na pobreza, mas também a baixa qualidade das oportunidades educacionais oferecidas às crianças negras.

Os indicadores apresentados no quadro abaixo evidenciam as desigualdades raciais observadas no plano da educação. Os negros (pretos e pardos) apresentam piores indicadores educacionais: a taxa de analfabetismo é maior entre pretos e pardos que entre brancos e amarelos; a porcentagem dos negros com nove anos ou mais de escolaridade é significativamente menor; é ínfimo o número de negros que alcançam a universidade.

A estimativa das probabilidades de progressão

escolar, segundo os diferentes segmentos raciais, indica que não apenas os negros têm menor acesso à escola do que os brancos e amarelos, mas enfrentam maiores dificuldades de progressão, decorrente de maior nível de reprovações.

Dados relativos ao atraso escolar dos estudantes (definido a partir da relação idade-série implícita à legislação que estabelece a escolarização compulsória) indicam que os negros apresentam, em todas as faixas etárias, uma maior proporção de pessoas com atraso escolar: aos 14 anos, 35% dos brancos, 73% dos pretos e 65% dos pardos apresentam mais de dois anos de atraso escolar; inversamente, 28% dos brancos e apenas 6% dos pretos e 8% dos pardos não apresentam atraso escolar.

As dificuldades de progressão escolar enfrentadas pelos negros se acentuam nos níveis mais avançados de ensino. Assim, enquanto a probabilidade de uma criança preta que entrou na escola chegar à segunda fase do ensino fundamental é 15 pontos percentuais menor que a de uma criança branca, a probabilidade de um estudante preto que entrou no segundo grau chegar ao ensino superior é 25 pontos percentuais menor do que a de um estudante branco.

Indicadores educacionais — 1990 porcentagem

	Brancos	Pretos	Pardos	Amarelos
Porcentagem da população com mais de 25 anos:				
analfabeta	15,1	35,2	33,6	4,8
com pelo menos 9 anos de escolaridade	26,7	9,3	12,7	47,4
com pelo menos 12 anos de escolaridade	11,4	1,7	2,9	28,5
Probabilidade de:				
entrar na escola	85,0	65,0	66,0	95,0
entrar na segunda fase do ensino fundamental, dado que entrou na escola	55,0	40,0	44,0	67,0
entrar no segundo grau, dado que entrou na segunda fase do ensino fundamental	57,0	36,0	43,0	75,0
entrar no ensino superior, dado que entrou no segundo grau	43,0	18,0	23,0	60,0
Porcentagem da população de 14 anos (em 1988):				
sem atraso escolar	27,7	6,1	8,3	64,0
com atraso escolar de mais de dois anos	34,9	72,6	59,7	0,0

Fonte: Barros, Mendonça e Velazco 1995, a partir de dados de IBGE/PNAD 1990 e Barcelos 1993, a partir de IBGE/PNAD 1988.

Como, na ausência de acesso a crédito, os investimentos requerem poupança e a população pobre tende a não ter nem crédito nem poupança, é claro que uma das razões importantes para o baixo investimento em educação no Brasil é a própria pobreza de uma considerável parcela da população: embora percebendo os elevados retornos da educação, não têm, por não dispor de crédito nem de poupança, como se beneficiar dos investimentos em educação.

Restrição a crédito e ausência de poupança são, no entanto, apenas duas das diversas razões pelas quais se pode esperar que uma das causas principais do subinvestimento em educação no Brasil seja a própria pobreza de grande parcela da população. Por exemplo, como um dos principais componentes do custo de educação é o tempo gasto com ela, a probabilidade de repetência é um dos principais fatores determinantes do custo. Assim, na medida em que as famílias percebem que o desempenho escolar de seus filhos depende do grau de instrução e dos recursos financeiros dos adultos, as famílias mais pobres tendem a perceber uma maior probabilidade de repetência e, portanto, um custo privado de educação mais elevado, sentindo-se menos estimuladas a investir na educação dos filhos.

A conexão entre ambiente familiar e a probabilidade de repetência é apenas uma forma de visualizar como um ambiente familiar pobre pode levar ao subinvestimento em educação. Nesse contexto, cabe considerar que a decisão de estudar é a imagem especular da decisão de trabalhar, uma vez que são evidentes as dificuldades de compatibilizar as duas atividades. Assim, a decisão de estudar é a resultante de duas forças: a atratividade da escola e a do mercado de trabalho.

A baixa atratividade da escola pública no Brasil é fato notório e pode decorrer, em primeiro lugar, da apresentação do produto, isto é, as escolas podem estar tentando ensinar o que é realmente relevante, mas fazendo-o de forma muito pouco atraente ou motivadora e, portanto, elevando os custos do aprendizado. O problema seria similar a tentar combater má nutrição com um alimento que, apesar do seu conteúdo nutricional recomendável, tem aparência e paladar desagradáveis. Nos dois casos, a falta de atratividade eleva os custos dos agentes para superarem suas deficiências. As-

sim, se existirem alternativas eles tenderão a utilizá-las, mesmo que a qualidade intrínseca e os impactos de longo prazo sejam consideravelmente piores.

Contudo, é também uma consequência da baixa qualidade do ensino básico no Brasil. A relação entre qualidade e atratividade é, no entanto, complexa. Um aumento na qualidade do ensino pode reduzir a atratividade, se implicar crescimento do custo da educação percebido pelas famílias ou se afetar desfavoravelmente as expectativas de progressão. Assim, uma escola de alta qualidade em tempo integral e com elevado grau de exigência pode parecer muito pouco atrativa para as famílias pobres que não possuem os recursos necessários (muitas vezes não-monetários) para que seus filhos possam usufruir estes serviços educacionais. Em termos bem simples, a qualidade ótima não é necessariamente a máxima, porém a mais adequada ao ambiente sócio-econômico em que a escola se localiza.

Essas considerações levam a que se indague por que a apresentação e a qualidade dos serviços educacionais é inadequada e precária

QUADRO 2.12

Trabalho infantil e escolarização

Um dos aspectos mais importantes do trabalho de crianças e adolescentes é sua repercussão sobre a escolarização. O trabalho precoce prejudica a frequência às atividades de ensino, fazendo com que o abandono da escola também seja precoce.

A associação do trabalho com a escola requer esforços adicionais por parte das crianças e adolescentes para vencer as dificuldades já inerentes ao próprio sistema escolar do país, sobretudo para os pertencentes às camadas mais pobres da sociedade.

No caso das famílias mais pobres (até ¼ SM), 60% das crianças entre 10 e 14 anos apenas estuda, 14% consegue associar o estudo ao trabalho, e 12% de-

dica-se exclusivamente ao trabalho. No caso das famílias com renda *per capita* superior a 2 SM, a situação é bem mais favorável, já que 91% tem como única atividade o estudo, 5% trabalha ao mesmo tempo que estuda, e 1% apenas trabalha. Para os adolescentes, as diferenças são igualmente marcantes.

Vale destacar ainda que essa associação entre trabalho e estudo depende basicamente da renda familiar: os percentuais observados no Nordeste e no Sudeste são muito semelhantes quando consideradas as mesmas faixas de rendimento. Crianças e adolescentes pobres tendem a trabalhar mais e estudar menos, independentemente da região de origem.

Crianças e adolescentes por situação de trabalho e frequência à escola — 1990

Classes de renda familiar <i>per capita</i> (em salários mínimos)	Crianças (10 a 14 anos)			Adolescentes (15 a 17 anos)		
	Somente estudam	Trabalham e estudam	Somente trabalham	Somente estudam	Trabalham e estudam	Somente trabalham
Até 1/4	59,6	14,7	12,3	26,5	14,9	39,8
Mais de 1/4 a 1/2	63,8	11,7	11,7	28,6	15,2	38,3
Mais de 1/2 a 1	73,2	10,3	8,0	30,7	20,3	34,8
Mais de 1 a 2	83,1	8,3	4,0	36,8	24,8	28,4
Mais de 2	91,5	5,1	1,2	56,1	23,8	14,5

Fonte: Sabóia 1995, a partir de IBGE/PNAD 1990.

no Brasil. É difícil atribuir essas deficiências à escassez de recursos alocados à educação, que parecem compatíveis com os padrões internacionais. Assim, a resposta parece estar associada, sobretudo, à forma como são alocados e à eficiência com que são utilizados estes recursos.

Cumpra enfatizar, por fim, que o efeito negativo da baixa atratividade da escola no Brasil sobre o nível de investimentos em educação se acentua quando se coloca como contraponto a atratividade do mercado de trabalho. Há evidências de que a atratividade exercida pelo mercado de trabalho sobre os menores no Brasil é elevada. Nesse sentido, a participação de menores nesse mercado não é apenas uma necessidade imposta pela pobreza, mas reflete também uma resposta às oportunidades oferecidas. Desse ponto de vista, é significativo o resultado de estudos recentes, evidenciando que essa participação é mais elevada nas regiões metropolitanas mais ricas do Sul do que nas regiões mais pobres do Nordeste; da mesma forma, essa participação era bem mais elevada em 1986 – época do Plano Cruzado – do que durante a crise de 1983. Tais resultados sugerem que a atratividade do mercado de trabalho brasileiro desempenha papel preponderante na definição da alocação de tempo de menores e, portanto, na definição do nível de investimento em educação.

Em resumo, a baixa escolaridade da população infantil brasileira parece refletir, entre outros fatores, a contraposição entre a atratividade do mercado de trabalho e um sistema educacional muito pouco atraente, em razão da sua baixa qualidade e/ou da sua inadequação às demandas da população pobre.

Por outro lado, a baixa qualidade do sistema educacional está menos relacionada à escassez de recursos do que à ineficiência com que são distribuídos e utilizados. Essa ineficiência decorre, em boa medida, do formato institucional do sistema, marcado por forte fragmentação, ausência de instâncias efetivas de coordenação e precariedade dos mecanismos de informação e avaliação (as questões relativas à descentralização da educação são examinadas no Capítulo 3). Neste contexto, a má qualidade do ensino está associada à baixa eficiência dos insumos educacionais mobilizados. Ressalte-se, em particular, a qualificação

deficiente dos professores, que reflete a deterioração do processo de formação do magistério, os níveis salariais vigentes e as graves deformações existentes no sistema de carreiras e de remuneração docentes.

2.4 Perfil da saúde

Essa seção tem por objetivo apresentar o perfil da saúde no Brasil, focalizando as características epidemiológicas, a demanda e oferta de serviços de saúde e os gastos realizados pelos diferentes níveis da administração pública. As transformações da política de saúde no país nos últimos anos, especialmente o processo de descentralização em curso, são analisadas no Capítulo 3.

Dados epidemiológicos

Mortalidade infantil. Os indicadores de mortalidade infantil mais fidedignos no Brasil estão associados aos censos demográficos; as estimativas baseadas nos registros de nascimentos e óbitos são afetadas pelo forte subregistro observado no país, particularmente significativo nas regiões menos desenvolvidas. Assim, somente a divulgação integral dos da-

TABELA 2.10
Coeficientes de mortalidade infantil
(por 10.000 nascidos vivos)

	1980	1988
Coeficientes de mortalidade infantil, segundo principais causas de óbito no Brasil		
Doenças infecciosas intestinais	252	144
Doenças imunopreveníveis	17	4
Septicemia	17	21
Deficiências nutricionais	41	30
Pneumonia	92	65
Anomalias congênitas	37	39
Causas perinatais	298	284
Coeficientes de mortalidade infantil, por doenças infecciosas intestinais, segundo regiões		
Norte	346	207
Nordeste	461	292
Sudeste	111	39
Sul	109	46
Centro-Oeste	125	43
BRASIL	252	144
Coeficientes de mortalidade infantil, por causas perinatais, segundo regiões		
Norte	347	267
Nordeste	430	344
Sudeste	293	225
Sul	287	234
Centro-Oeste	301	262
Brasil	298	284

Fonte: Swarcwald, Chequer e Castilho 1992.

dos do Censo Demográfico de 1991 permitirá estimar com precisão a tendência da taxa de mortalidade infantil na década de 80. Essa taxa vem apresentando redução significativa, declinando de 163/1.000 em 1940 para 87/1.000 em 1980. As taxas relativas às diferentes unidades da federação nesse último ano estão apresentadas na Tabela 8 do Anexo Estatístico.

Os dados disponíveis sugerem uma forte queda na mortalidade infantil na última década, refletindo a melhoria das condições de vida decorrente do aumento dos gastos com políticas de saúde, saneamento, alimentação e nutrição, a partir de 1986. Não será surpresa se essa taxa, quando for estimada a partir dos dados do último censo, vier a se situar pouco acima de 40/1.000. Deve-se observar, no entanto, que no mesmo período outros países da América Latina tiveram igual ou maior ritmo de declínio da mortalidade infantil.

A redução da taxa de mortalidade infantil no Brasil está associada a mudanças nas causas que a determinam. Em linhas gerais, o peso relativo das causas associadas à pobreza (doenças infecciosas intestinais, doenças imunopreveníveis, deficiências nutricionais e pneumonia) tende a declinar, aumentando a participação de causas relacionadas à má qualidade do atendimento médico, como as causas perinatais, septicemia e anomalias congênitas. Entre 1980 e 1988, o coeficiente de incidência das doenças infecciosas intestinais caiu de 252 para 144/10.000, enquanto as causas perinatais mantiveram-se num patamar próximo a 300/10.000 (Tabela 2.10). Por conseguinte, as causas perinatais mantêm a primazia entre os determinantes da mortalidade infantil (passando de 38% para 47% das causas explicadas), enquanto as doenças infecciosas intestinais, embora ainda mantendo a segunda posição, têm sua participação reduzida de 24% para 16%.

Em que pese essa redução, as taxas de incidência das doenças infecciosas intestinais ainda são elevadas, especialmente nas regiões Norte e Nordeste, onde eram superiores a 200/10.000 em 1988; a taxa de incidência das causas perinatais situava-se acima de 225/10.000, chegando a cerca de 344/10.000 no Nordeste.

As mudanças no perfil de causas da mortalidade infantil na década de 80 refletem basicamente as transformações decorrentes do processo de urbanização e o peso das institui-

ções de saúde com relação aos partos e aos cuidados à primeira infância. Embora a maioria dos nascimentos se dê em hospitais e tenha ocorrido um aumento expressivo nos níveis de assistência médica da população, sua qualidade ainda é precária, o que se reflete na elevada incidência de causas perinatais e da septicemia na estrutura de mortalidade infantil.

Não se deve esquecer também que o abuso do parto cesáreo acarreta riscos para o recém-nascido, contribuindo para o aumento da mortalidade perinatal.

Também as taxas de mortalidade materna vêm se reduzindo progressivamente nas últimas décadas, tendo se estabilizado, no entanto, nos anos 80 com valores ainda elevados: 124/100.000 nascidos vivos para o país como um todo em 1989 (ver Quadro 2.13).

Mortalidade geral. A maior causa de morte são as doenças do aparelho circulatório, com coeficiente de incidência de 152/100.000 e respondendo por 30% das mortes do país em 1991 (Tabela 2.11). Em seguida, as causas externas (98/100.000), destacando-se os acidentes, particularmente os de trânsito. O terceiro grupo é constituído pelas chamadas "causas mal definidas" (69/100.000), que demonstra a fragilidade do sistema de informação do país e

Mortalidade materna

QUADRO 2.13

A taxa de mortalidade materna no Brasil era de 124/100.000 em 1989. Essa taxa difere, no entanto, de forma significativa, entre as diversas regiões: 380/100.000 na região Norte, 132/100.000 no Nordeste e 96/100.000 no Sudeste e no Sul (Tabela 8 do Anexo Estatístico). Embora tendo experimentado um certo declínio ao longo da década de 80, a taxa de mortalidade materna praticamente se estabilizou a partir de 1985. Por outro lado, a distribuição etária das mortes maternas se alterou, ainda que de forma discreta, tendo crescido o peso das mulheres mais jovens: a parcela de mortes correspondente a mães com menos de 25 anos aumentou de 31% em 1980 para 35% em 1987, enquanto a percentagem relativa a mães com trinta anos ou mais diminuiu de 48% para 44%.

A causa direta de mortalidade materna mais frequente é a toxemia gravídica, responsável por 30% das mortes, o que revela a deficiência dos serviços de saúde e a má qualidade do pré-natal, já que

neste período a toxemia gravídica é facilmente controlada com tecnologia simples e barata, como a verificação do peso e da pressão arterial (a Tabela 8 do Anexo Estatístico indica a percentagem de mulheres grávidas que recebem atendimento pré-natal nas diversas unidades da federação). As hemorragias ligadas à gestação, parto e puerpério constituem a segunda causa de morte, respondendo por 18% dos óbitos; elas refletem a má qualidade da atenção prestada ao parto e ao puerpério imediato, bem como o grande número de cesarianas e a precariedade dos bancos de sangue. As complicações do puerpério, principalmente as infecções puerperais, são também causa importante das mortes maternas, responsáveis por 15% dos óbitos, fato preocupante em um país com 80% de partos hospitalares. As mortes decorrentes de abortos respondem por 12% do obituario, sendo, na grande maioria, provocados em condições adversas à saúde da gestante.

denota que um percentual expressivo de mortes não são assistidas pelo sistema de saúde. A quarta causa de morte são os neoplasmas. Vale notar que os neoplasmas malignos represen-

tam a primeira causa de morte feminina nas faixas etárias entre 25 e 64 anos; dentre estes, o câncer de colo de útero é responsável por um grande número de mortes, evitáveis através de exame preventivo.

Esse perfil de mortalidade reflete grandes transformações nos últimos trinta anos, uma vez que, na década de 60, as doenças infecciosas e parasitárias (que hoje ocupam o sexto lugar na estrutura de mortalidade) representavam a primeira causa de morte do país. O perfil de mortalidade no Brasil é hoje eminentemente urbano, apesar de refletir também a violência social e as fortes desigualdades internas do país.

As causas da mortalidade nas diversas regiões do país apresentam diferenças expressivas. Nas regiões Norte (especialmente Acre, Amazonas, Pará e Tocantins) e Nordeste, as causas mal definidas e não declaradas são as mais frequentes; em alguns dos estados, como Maranhão, Paraíba e Sergipe, chegam a representar mais de 50% dos óbitos registrados. Provavelmente estão associados à mortalidade infantil e a doenças infecciosas e parasitárias, ocorridas em localidades onde a oferta de serviços de saúde é incipiente. A ausência de informação adequada de mortalidade é, aliás, o principal sintoma da precariedade de oferta de serviços de saúde no Brasil.

Por outro lado, as doenças do aparelho circulatório são a primeira causa de óbito no Amapá e em todos os estados das regiões Sudeste, Sul e Centro-Oeste, os quais, apresentando hoje fortes características urbanas, têm a estrutura de mortalidade de sua população representada, em geral, pelas doenças cardiovasculares, causas externas e neoplasmas. As causas externas são a primeira causa de mortalidade em Rondônia e Roraima.

Uma análise mais detalhada da estrutura de mortalidade revela, portanto, uma forte dicotomia: de um lado, o Norte e o Nordeste, áreas ainda marcadas pela hegemonia das doenças associadas à pobreza e ao menor acesso aos serviços de saúde, expresso num grande contingente de mortes não assistidas clinicamente; de outro, o Sudeste, o Sul e, mais recentemente, o Centro-Oeste, áreas que passam por forte processo de urbanização e maior acesso aos serviços de saúde, onde o processo de mortalidade é caracterizado pelas doenças crô-

A Aids no Brasil

QUADRO 2. 14

A Síndrome da Imunodeficiência Adquirida (Aids) foi identificada pela primeira vez, no Brasil, em 1972, quando sete pacientes foram diagnosticados. Desde então, oitenta mil casos foram notificados, dos quais 50% já evoluíram para óbito. O processo de difusão do vírus envolveu, em um primeiro momento, as áreas metropolitanas do centro-sul, para, em seguida, estender-se às diversas regiões do país. Essa disseminação não chega, no entanto, a caracterizar uma interiorização da infecção e, muito menos, sua ruralização. Dos cerca de cinco mil municípios brasileiros, apenas 2.027 apresentam algum caso de Aids registrado no sistema oficial; os municípios com cinco ou mais casos estão restritos a 536.

Da mesma forma, apesar do registro de casos em todas as unidades da federação, a grande maioria ainda se concentra na região Sudeste (70% dos casos informados no período 1994-95), que apresenta também taxa de incidência acumulada (102/100.000), significativamente superior à observada nas regiões Sul (41/100.000), Centro-Oeste (36/100.000), Nordeste (16/100.000) e Norte (13/100.000).

No tocante às características sócio-econômicas dos pacientes, tem-se observado uma mudança significativa no nível de escolaridade. Assim, enquanto a totalidade dos casos diagnosticados até 1982 era de pessoas de nível universitário ou com segundo grau, este percentual reduziu-se para 13% em 1994, elevando-se para 87% a percentagem relativa aos pacientes analfabetos ou com apenas o primeiro grau. Esse resultado sugere que as populações já tradicionalmente marginalizadas – sobre as quais recai a maioria das doenças endêmicas, as patologias decorrentes da má nutrição e da ausência de saneamento – vem se infectando cada vez mais pelo HIV; esta tendência é particularmente grave, tendo em vista as dificuldades que esta camada social enfrenta no acesso aos serviços de saúde e à informação.

Do ponto de vista da incidência segundo gênero, observam-se também modificações importantes ao longo do tempo. A razão homem/mulher dos casos diagnosticados alterou-se progressivamente, tendo decrescido de 30:1 em 1985 para 3:1 em 1994 e permanecido estável desde então. Essa evolução está

associada à alteração do padrão de exposição ao vírus ao longo dos anos, sendo crescente o número de pessoas que adquirem a infecção através de contato heterossexual e do uso compartilhado de drogas intravenosas.

De fato, enquanto a totalidade dos casos diagnosticados antes de 1983 foi considerada como tendo contraído o HIV através do contato sexual, essa forma de transmissão havia se reduzido para 57% dos casos em 1994. Da mesma forma, enquanto todas as notificações até 1984 foram de homossexuais e bissexuais masculinos, a participação desse contingente vem se reduzindo, tendo correspondido a 47% e a 38% dos casos diagnosticados em 1990 e em 1994, respectivamente. Por outro lado, 25% dos casos diagnosticados em 1994 foi classificado como de transmissão heterossexual (contra 5% em 1990).

Da mesma forma, o perfil de transmissão sanguínea vem se alterando. A transmissão através do sangue e/ou componentes tem declinado, apesar da não universalidade de cobertura da triagem sanguínea no país. Por outro lado, tem crescido o número de indivíduos que adquiriram o HIV através do compartilhamento de seringas e agulhas quando da utilização de drogas injetáveis; esse fator respondeu por 20% do total de notificações em 1994, representando 82% das ocorrências de transmissão sanguínea.

Registre-se, por fim, o crescimento das ocorrências de transmissão perinatal, que alcançaram 3% do total de pacientes diagnosticados em 1994 e 90% dos casos pediátricos. O quadro descrito vem sendo enfrentado pelo Ministério da Saúde, através do Programa Nacional de Doenças Sexualmente Transmissíveis/Aids, que conta com recursos do Banco Mundial e cooperação do PNUD e tem por objetivo: reduzir a morbimortalidade causada por essas doenças; melhorar a qualidade de vida das pessoas vivendo com HIV; adotar práticas seguras relacionadas à transmissão sexual e parental do HIV; ampliar a participação do setor privado na luta contra a Aids; garantir a qualidade do sistema de diagnóstico laboratorial das doenças sexualmente transmissíveis e da infecção pelo HIV; e fortalecer as instituições públicas e organizações comunitárias que lidam com essas doenças no país.

nico-degenerativas e pelas causas externas. As áreas de fronteira da região amazônica caracterizam uma terceira situação, na qual predominam as causas externas decorrentes dos processos de ocupação violenta do território e do incipiente acesso aos serviços de saúde.

Morbidade hospitalar. As três principais causas de internação hospitalar no Brasil em 1994 foram obstétricas – parto normal, parto normal com atendimento em sala de parto e cesariana, que responderam por mais de 16% dos pacientes internados (Tabela 2.12). Seguem-se o tratamento em hospitais psiquiátricos e a insuficiência cardíaca. A elevada participação das internações psiquiátricas parece decorrer de um modelo centrado no hospital e das más condições sócio-econômicas da população, que prefere internar seus doentes mentais por falta de recursos para mantê-los em tratamento domiciliar. Dessa forma, as internações psiquiátricas no Brasil respondem pelos maiores gastos com hospitalização, chegando a representar mais de R\$ 223 milhões por ano.

Com exceção do Paraná e de Goiás, as causas obstétricas são os principais motivos de internação em todos os estados. As diferenciações, nesse caso, decorrem do fato de que o parto normal é o principal motivo de internação nos estados do Norte e Nordeste, enquanto que nos do Sudeste, Sul e Centro-Oeste tem sido mais freqüente o parto normal assistido em sala de parto ou a cesariana. No tocante às duas exceções apontadas, o atendimento psiquiátrico e as doenças cardiovasculares são as principais causas de internação no Paraná e em Goiás, respectivamente.

Em alguns estados do Norte (Acre, Amapá, Rondônia e Roraima), o tratamento da malária aparece como uma entre as cinco causas mais freqüentes de internação; em todos os estados da região Norte também nelas se incluem as entero-infecções, o que ocorre ainda em alguns estados do Nordeste. Nesta região, as pneumonias e broncopneumonias são importantes causas de internação. Assim, nas regiões Norte e Nordeste, o peso das doenças transmissíveis e das ligadas à desnutrição constituem ainda importantes causas de internação hospitalar.

Em muitos estados, como Amapá, Amazonas, Roraima, Bahia, Rio Grande do Norte,

Sergipe, Piauí e o próprio Distrito Federal, a curetagem pós-aborto aparece entre as cinco principais causas de internação.

Por fim, as doenças mentais aparecem entre as cinco primeiras causas de internação nos estados de Alagoas, Paraíba, Pernambuco, Piauí, Rio Grande do Norte, Sergipe, Paraná, Distrito Federal, Goiás e Mato Grosso, sendo, de resto, importantes do ponto de vista financeiro em quase todos os estados.

Cabe registrar que os dados sobre causas de internação podem estar afetados pela estrutura de oferta dos serviços de saúde regional, uma vez que, nesse caso, a oferta cria sua própria demanda; contudo, mesmo assim tais resultados mostram diferenças importantes sobre a estrutura de morbidade dos estados, refletindo as grandes diferenças sócio-econômicas ainda existentes no país.

Demanda e oferta dos serviços de saúde

Os dados sobre demanda por serviços de saúde revelam que as maiores taxas de utilização são registradas nas regiões Sudeste, Centro-Oeste e Sul, e as menores no Nordeste e no Norte. Assim, a demanda por serviços de saúde parece estar associada ao grau de desenvolvimento e à própria oferta desses serviços, maior naquelas regiões. As taxas de utilização dos serviços de saúde são crescentes segundo o nível de renda, indicando que os ricos detêm

TABELA 2.12
Principais causas de internação no Brasil: pessoas atendidas e valor — 1994 (percentagem)

Causas de Internação	
Em número de pessoas atendidas	
Parto normal	6,3
Parto normal com atendimento em sala de parto	6,0
Cesariana com atendimento em sala de parto	3,4
Tratamento em psiquiatria	3,4
Insuficiência cardíaca	3,3
Em valor dos atendimentos	
Tratamento em psiquiatria	6,4
Insuficiência cardíaca	4,9
Parto normal com atendimento em sala de parto	3,5
Cesariana com atendimento em sala de parto	3,3
Parto normal	3,3

Fonte: Medici 1995.

TABELA 2.11
Taxas de mortalidade geral segundo grandes grupos de causa — 1991 (por 100.000 habitantes)

Capítulos da Classificação Internacional de Doenças	Brasil	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste
Doenças infecciosas e parasitárias	26	30	26	27	20	33
Neoplasmas	58	23	26	78	88	44
Doenças endoc/nutric/metabólicas e transt. Imunitárias	24	9	15	36	20	15
Doenças do aparelho circulatório	152	61	80	208	189	115
Doenças do aparelho respiratório	43	18	21	62	51	33
Doenças do aparelho digestivo	22	11	14	30	24	16
Afeções do período perinatal	25	24	21	30	22	23
Causas externas	98	50	45	87	70	79
Causas mal definidas	69	101	182	61	61	54
Outras (1)	27	14	16	35	28	23

Fonte: Medici 1995, a partir de MS 1995a.

(1) Inclui doenças do sangue e órgãos hematopoiéticos; do sistema nervoso e órgãos dos sentidos; do aparelho geniturinário; da pele e tecido celular subcutâneo; doenças do sistema osteomuscular e tecido conjuntivo; transtornos mentais, complicações de gravidez, parto e puerpério, anomalias congênitas.

Perfil nutricional da população brasileira

A antropometria é um instrumento muito utilizado na avaliação nutricional de uma comunidade. Embora os índices antropométricos não sejam específicos, na medida em que seus valores refletem também estado de saúde e fatores genéticos, o peso para a altura e a altura para a idade são indicadores confiáveis do crescimento em crianças, permitindo avaliar o efeito do balanço alimentar na massa corporal e indicando se a ingestão energética da criança foi suficiente para a manutenção de suas funções vitais e atividades físicas.

As razões peso para altura e altura para idade indicam que cerca de 83% das crianças brasileiras não apresenta déficit de crescimento. A baixa estatura é a manifestação de déficit de crescimento que mais afeta as crianças brasileiras, com maior prevalência entre dois e quatro anos de idade. Embora não seja necessariamente um indício de desnutrição ou de más condições de saúde recorrentes, uma vez que fatores hereditários também podem ser responsáveis por essa condição, a baixa estatura de crianças em países em desenvolvimento tem sido interpretada como reflexo da pobreza, já que crianças de estratos sócio-econômicos mais altos alcançam o mesmo desempenho no crescimento observado em países desenvolvidos.

A proporção de crianças com baixo peso e altura normal é menor, sendo mais freqüente no grupo com menos de dois anos de idade, e caindo, nas faixas subsequentes, para níveis epidemiologicamente irrelevantes. Essa maior prevalência pode decorrer do percentual relativamente elevado de crianças com baixo peso ao nascer (10% das crianças nascidas entre 1986 e 1989 apresentaram peso inferior a 2.500g), que reflete, em geral, precárias condições maternas de saúde e de nutrição durante a gestação.

A presença simultânea dos dois tipos de déficit pode resultar de desnutrição grave, caso o comprometimento da estatura tiver decorrido de ingestão ou de aproveitamento alimentar deficientes, indicando uma superposição crônica de careências. Nesse caso, no entanto, a evidência estatística é relativamente favorável, já que a prevalência de déficits de peso e estatura simultâneos não chega a 1% das crianças até oito anos, envolvendo cerca de 91 mil crianças em todo o país. Tendo em vista que as seqüelas da desnutrição são mais graves nas faixas etárias mais bai-

xas, a situação mais preocupante refere-se às quase 33 mil crianças menores de dois anos com peso e altura inferiores ao esperado.

No Nordeste, a proporção de crianças com déficit de peso e/ou altura aumenta com a idade, seja na área urbana (24% para menores de dois anos e 27% para crianças entre dois e quatro anos), seja na área rural (29% e 36%). Na região Sudeste, as prevalências correspondentes, substancialmente menores, tendem a diminuir com a idade tanto nas áreas urbanas (10% e 9%) como nas rurais (13% e 4%). Observa-se também que a prevalência de algum tipo de déficit no crescimento é maior nas áreas urbanas de cada região. Diferenças regionais, entretanto, superam as imputáveis à condição rural e urbana, pois a prevalência de déficits no crescimento entre crianças do Nordeste urbano é quase duas vezes maior do que o observado entre crianças da área rural da região Sul.

Para analisar o efeito do nível de renda sobre o padrão nutricional, contrastou-se a razão altura/idade dos "pobres" (famílias abaixo do primeiro quartil da distribuição da renda familiar) e dos "ricos" (famílias com rendimentos superiores ao valor do terceiro quartil), em São Paulo e no Nordeste. Verifica-se que a baixa estatura aparece altamente correlacionada com a renda familiar. A percentagem de crianças de um a cinco anos de famílias ricas de São Paulo e do Nordeste urbano com baixa estatura para a idade é próxima a zero (no Nordeste rural ela é um pouco mais elevada, mas significativamente menor do que a associada às crianças pobres).

Consistentemente com evidências empíricas internacionais, as crianças de nível sócio-econômico elevado apresentam perfil de crescimento similar ao de crianças sadias de países desenvolvidos.

Percentagem de crianças menores de cinco anos com déficit de altura — 1989

	pobres	ricos
Nordeste urbano	20	1
Nordeste rural	25	6
São Paulo urbano	2	0
São Paulo rural	7	0

Fonte: Lustosa 1995, a partir de dados de IBGE/Inan 1989.

Avaliação antropométrica de crianças — 1989

Idade	Percentagem de crianças com			
	Baixo peso para a altura	Baixa altura para a idade	Ambos os déficits	Peso e altura normais
menos de 2 anos	2,5	13,6	0,5	83,3
de 2 a 4 anos	1,2	16,2	0,3	82,3
de 5 a 7 anos	1,3	14,2	0,1	84,4
de 8 e 9 anos	0,8	13,7	0,3	85,2

Fonte: Lustosa 1995, a partir de dados de IBGE/Inan 1989.

mais informações e têm mais disponibilidade de renda para dispensar cuidados mais adequados à sua saúde e à de sua família (Tabela 2.13). Por outro lado, constata-se que, quanto maior a renda familiar *per capita*, maior o percentual de pessoas que pagam pelos serviços de saúde utilizados, sendo, em todas as regiões, próximo a 60% nas classes com renda familiar *per capita* superior a dois salários mínimos mensais.

A magnitude das taxas de utilização determina a natureza do tipo de estabelecimento de saúde procurado. Assim, nas regiões mais pobres do país, como o Norte e o Nordeste, a menor utilização dos serviços faz com que os hospitais sejam as unidades de saúde mais procuradas; no Sudeste e no Sul, a demanda maior se concentra em estabelecimentos como clínicas, policlínicas e consultórios; na região Centro-Oeste, em que pesem as elevadas taxas de utilização, a demanda por hospitais é mais do que o dobro da relativa a postos, centros de saúde e consultórios. Algumas pesquisas têm evidenciado que fatores sócio-culturais também determinam o tipo de unidade de saúde procurada. Desse modo, a representação da eficiência dos sistemas de saúde entre os mais pobres concentra-se nos hospitais, o que não ocorre nas regiões onde o poder aquisitivo ou o nível de escolaridade são maiores.

No que se refere ao serviço procurado, não há muita diferença entre o tipo de atendimento realizado. Isto ocorre porque não é o paciente quem escolhe a natureza do atendimento, mas o médico; assim, a distribuição das pessoas por tipo de atendimento obedece a critérios técnicos, menos influenciados pelas preferências individuais. Como a maioria dos hospitais mantém sistemas de atendimento a pacientes externos, eles podem ser grandes unidades geradoras de consultas. As consultas representam entre 76% e 83% da demanda por saúde, seguindo-se os exames (entre 9% e 13%) e, por fim, as internações.

No tocante à oferta de serviços, a década de 80 foi caracterizada por um forte crescimento do número de hospitais, ambulatoriais e leitos. Entre 1980 e 1989, o número de hospitais públicos passou de 1,2 mil para 2,0 mil, e o de estabelecimentos públicos sem internação, de 8,8 mil para 20,8 mil, com taxas de crescimento de 61% e 136%, respectivamente (Tabela

2.14). No caso do setor privado, as taxas, apesar de expressivas, foram menores: o número de hospitais privados passou de 4,9 para 5,2 mil, e de estabelecimentos sem internação, de 3,6 para 6,9.

Assim, do ponto de vista geral, o Brasil detinha no final da década de 80 cerca de 7,2 mil hospitais, com presença hegemônica do setor privado, e 27,7 mil estabelecimentos sem internação, onde predominavam os estabelecimentos públicos. Há evidências de que na década de 90 essa tendência vem se modificando, com uma maior presença do setor privado no atendimento ambulatorial, ao lado de um forte crescimento da construção de hospitais públicos pelos estados e municípios, como

TABELA 2.13
Utilização dos serviços de saúde — 1986

Renda familiar <i>per capita</i>	Brasil	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste
Taxas de utilização dos serviços de saúde por 1000 pessoas (1)						
Sem renda	131	91	114	155	121	137
Até 1/4 SM	83	97	78	98	74	96
1/4 a 1/2 SM	93	95	82	110	89	92
1/2 a 1 SM	106	94	95	118	98	101
1 a 2 SM	116	95	108	122	106	121
+ de 2 SM	138	106	126	141	134	150
Porcentagem do total de atendimentos que são pagos pelo demandante (2)						
Sem renda	16	24	10	15	20	36
Até 1/4 SM	10	10	10	8	22	9
1/4 a 1/2 SM	15	12	13	14	21	20
1/2 a 1 SM	21	19	18	21	24	28
1 a 2 SM	34	30	28	34	39	34
+ de 2 SM	60	59	57	61	61	57
Total	34	22	22	37	39	37

Fonte: Medici 1995, a partir de IBGE/PNAD 1986.

(1) Proporção das pessoas que utilizaram serviços de saúde no trimestre anterior em relação ao total das pessoas segundo as características especificadas. (2) Refere-se ao total de pessoas que utilizaram serviços de saúde públicos ou privados.

TABELA 2.14
Oferta de serviços de saúde — 1989

	Estabelecimentos hospitalares			Estabelecimentos ambulatoriais		
	públicos	privados	total	públicos	privados	total
Norte	242	310	552	1.873	155	2.028
Nordeste	965	1.199	2.164	6.701	1.584	8.285
Sul	160	1.094	1.254	6.960	3.291	10.251
Sudeste	466	2.016	2.482	4.093	1.632	5.725
Centro-Oeste	133	619	752	1.140	225	1.365
Brasil	1.966	5.238	7.204	20.817	6.887	27.704
	Leitos por 1000 habitantes		1000 habit. por ambulatório			
	1980	1989	1980	1989		
Norte	2,8	2,1	14,1	4,6		
Nordeste	2,6	2,9	9,1	5,0		
Sul	5,3	4,3	8,3	3,8		
Sudeste	5,1	5,2	9,9	5,9		
Centro-Oeste	4,6	4,2	11,8	6,5		
Brasil	4,3	3,7	9,6	5,1		

Fonte: Medici 1995, a partir de IBGE/AMS 1980, 1989.

decorrência do processo de descentralização do Sistema Unificado de Saúde (SUS).

A evolução da oferta de serviços de saúde nas diversas regiões tem sido bastante diferenciada. O crescimento do número de hospitais na década de 80 foi intenso apenas nas regiões mais desprovidas destes serviços (Norte, Nordeste e Centro-Oeste); no Sudeste, o crescimento foi tímido e, no Sul, ocorreu mesmo um decréscimo (cerca de 2%). Quanto aos estabelecimentos ambulatoriais, expandiram-se significativamente em todas as regiões do país, destacando-se o crescimento verificado no

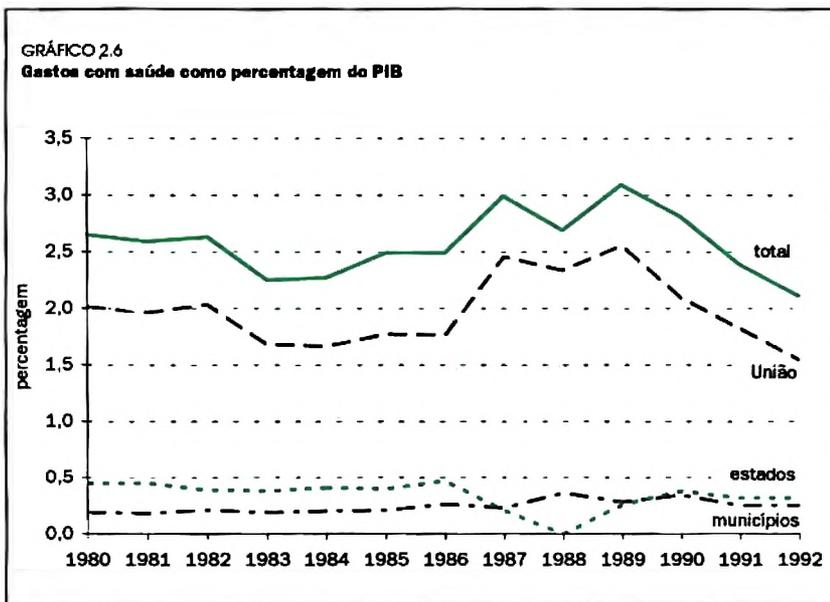
Norte, Nordeste e Centro-Oeste. Essa evolução contribuiu para a redução das desigualdades regionais na oferta de serviços de saúde, que, no entanto, permanecem muito significativas.

Apesar do crescimento do número de hospitais, o número de leitos hospitalares declinou entre 1980 e 1989, reduzindo-se de 4,3 para 3,7/1.000 habitantes. Tal trajetória parece refletir a existência de um número de leitos e de taxas de internação excessivamente elevados. Como resultado da redução do número de leitos *per capita*, ocorreu, entre 1980 e 1989, uma diminuição das internações hospitalares, passando de 0,162 para 0,151 por habitante/ano.

O número de habitantes por médico no Brasil e nos diversos estados da federação em 1991 está indicado na Tabela 9 do Anexo Estatístico. O valor médio para o país (641) está próximo do observado nas regiões Sul e Centro-Oeste; os indicadores relativos ao Norte e Nordeste são, no entanto, significativamente maiores (1.174 e 1.070, respectivamente).

Em relação ao pessoal ocupado no setor de saúde, observa-se que a maior parcela dos empregos em 1987 era de pessoal de nível administrativo, seguindo-se o de nível elementar, o de nível superior e, por fim, o pessoal técnico de nível médio. Há, portanto, uma clara distorção da estrutura ocupacional do setor de saúde.

O conjunto dos empregos médicos cresceu significativamente ao longo da última década: 5,0% ao ano entre 1980 e 1987 e 8,3% no período 1987-92. Assim, apesar do diagnóstico de que existe um excesso de médicos no país, a quantidade de empregos para esta categoria profissional continua a crescer a ritmos cada vez mais elevados, mesmo nos períodos de crise econômica como o início da década de 90. Provavelmente esta tendência está associada ao não-cumprimento da jornada de trabalho dos médicos (especialmente no setor público), o que acaba por exigir um número cada vez maior de profissionais para produzir um mesmo conjunto de serviços. O rebaixamento salarial dos médicos também contribuiu para intensificar uma tendência aos empregos múltiplos, à redução individual das jornadas de trabalho e à multiplicação de postos de trabalho. Observa-se ainda que o crescimento re-



Fonte: Medici 1995.

Saúde como um direito

QUADRO 2.16

O programa de saúde do Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef) foi planejado para alcançar e sustentar as metas de saúde e de nutrição estabelecidas na Reunião de Cúpula para o ano 2000.

Tem por objetivo contribuir para o aumento da cobertura e da qualidade dos serviços de saúde e enfatiza a mobilização e prestação de assistência a instituições de saúde governamentais e não-governamentais, apoiando a promoção, planejamento, implementação, acompanhamento e avaliação dos planos de ação nacional, estaduais e municipais.

A Constituição de 1988 estabelece que a assistência à saúde é um direito universal e um dever do Estado nos níveis federal, estadual e municipal. Toda a atividade do Unicef está, portanto, destinada a promover a demanda da popu-

lação por serviços de saúde, encorajando e apoiando as comunidades a participarem na definição de políticas de saúde em suas regiões. Reconhecendo que a municipalização do sistema de saúde é crítica para garantir a todos igual acesso aos serviços de saúde, o Unicef tem contribuído também para esse processo através de cinco ações básicas: desenvolvimento da capacidade gerencial das Secretarias Municipais de Saúde; apoio aos Conselhos Municipais de Saúde; apoio aos programas municipais de saúde nos municípios mais pobres (incluindo o Programa de Agentes Comunitários de Saúde, o Programa de Interiorização e o Programa de Saúde da Família); produção de material sobre as metas de saúde da Cúpula Mundial, orientada para uso nos municípios; e troca de experiências municipais bem-sucedidas.

lativo de empregos médicos entre 1980 e 1992 foi maior nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste e menor no Sul e no Sudeste, o que contribuiu para uma distribuição regional mais homogênea de tais empregos (Tabela 2.15). Como resultado, há uma acentuada redução da relação entre habitantes e empregos médicos em todas as regiões do país, declinando de 814 habitantes por emprego médico em 1980 para 486 em 1992. No entanto, subsistem diferenças regionais significativas, e nas regiões Sudeste e Sul as relações são muito baixas, refletindo o excesso de médicos e a difusão da multiplicidade de empregos nessa categoria.

Vale notar ainda que os empregos médicos cresceram mais rapidamente no setor privado nos últimos anos, com o que a participação do setor público declina de 54% em 1987 para 48% em 1992. Essa evolução indica que o crescimento da capacidade instalada do setor público em saúde não tem sido acompanhada de uma expansão do emprego médico.

Gastos com saúde

A evolução dos gastos das três esferas de governo ao longo do período 1980-93, expressos como uma porcentagem do PIB, está explicitada no Gráfico 2.6. Os valores aí representados correspondem ao gasto federal em sua totalidade, mas deduzem dos gastos dos estados e municípios as transferências negociadas de recursos da União para o setor. Esse procedimento visa focalizar a origem dos recursos que deram suporte ao gasto, e não o desembolso efetivo comandado por cada esfera de governo.

No tocante aos gastos federais, constata-se que, após se situar em um patamar reduzido na primeira metade da década de 80, eles crescem a partir de 1987, com a implantação do modelo descentralizado, e atingem seu nível mais elevado em 1989, 2,5% do PIB; neste ano, o gasto total com saúde das três esferas de governo atinge também o pico de 3,1%. Os gastos federais declinam no início da década de 90, com a passagem para o modelo de descentralização tutelada, recuperando-se ligeiramente em 1993, quando sobem, sem retornar, no entanto, aos níveis alcançados na década passada.

No caso dos estados, embora os recursos

dispendidos com saúde cresçam significativamente no final da década de 80, esse crescimento pode ser atribuído às transferências federais de recursos (Gráfico 2.7). Na verdade, os anos nos quais esses dispêndios atingem seus valores mais elevados (1987-89) são marcados por um forte declínio dos recursos próprios alocados pelos estados à saúde (seus gastos líquidos), o que reflete o próprio crescimento das transferências federais de recursos, e dele decorre. Vale ressaltar que não apenas os estados nada gastaram em termos líquidos com saúde em 1988, mas ainda parte dos recursos transferidos pelo governo federal foi aplicado em outros programas distintos da saúde; a po-

TABELA 2.15
Empregos médicos no Brasil

	1980	1992
Número (mil)		
Norte	3,3	8,2
Nordeste	23,7	55,3
Sudeste	85,4	177,2
Sul	23,4	49,0
Centro-Oeste	7,4	18,3
Brasil	146,1	308,0
Habitantes por emprego médico		
Norte	1.764	1.278
Nordeste	1.325	783
Sudeste	606	360
Sul	813	458
Centro-Oeste	979	530
Brasil	814	486

Fonte: Medici 1995, a partir de IBGE/AMS 1980, 1992.

GRÁFICO 2.7
Gastos estaduais com saúde

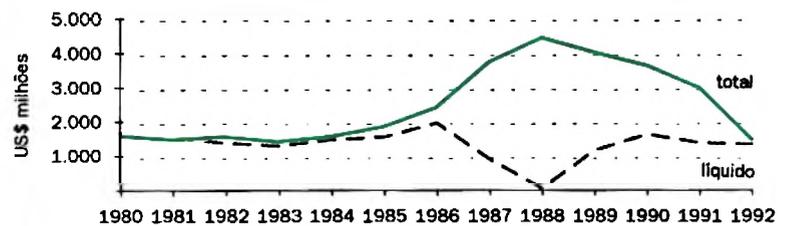
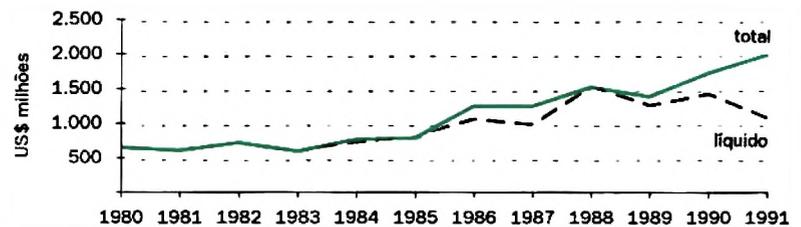
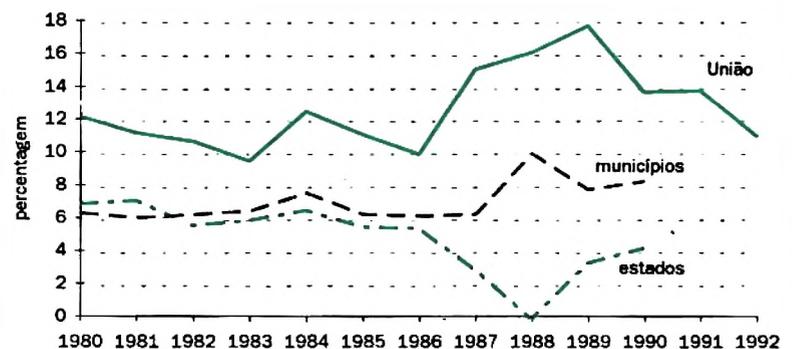


GRÁFICO 2.8
Parcela da receita destinada aos gastos com saúde



Fonte: Medici 1995.

GRÁFICO 2.8
Parcela da receita destinada aos gastos com saúde



Fonte: Medici 1995.

lítica de caixa única das administrações estaduais aliada à ausência de fiscalização da aplicação dos recursos federais contribuíram para essa distorção.

Embora os estados tenham voltado a destinar parcelas mais significativas de recursos próprios para a saúde a partir de 1989, a crise da década de 90 acarretou nova queda dos gastos estaduais nos anos de 1991 e 1992, situando-se em 0,32% do PIB (Gráfico 2.6). Quanto aos gastos municipais, em que pese o declínio dos gastos líquidos em alguns anos, o comportamento é mais regular do que o dos estados; da mesma forma, o movimento de retirada de recursos próprios em função de transferências federais foi muito mais suave nesse caso (Gráfico 2.7). Assim, quando referidos ao PIB, os gastos municipais mais do que dobraram na década, passando de 0,17% em 1980 para 0,36% em 1988 e, embora declinem no início da década de 90, eram quase equivalentes aos gastos estaduais. Por fim, a análise dos gastos com saúde como proporção da arrecadação ou do dispêndio total de cada esfera de governo indica qual a prioridade conferida à saúde na alocação de recursos da máquina pública. No plano federal, considerando-se como receita total da União a soma das receitas tributárias e de contribuições do Tesouro com a arrecadação própria da previdência social, constata-se

que a participação dos gastos com saúde atingiu seu ponto mais alto no período 1987-89, quando chegou a quase 17% da receita total da União, tendo declinado em seguida na década de 90 e retornado aos níveis vigentes no início da década de 80 (Gráfico 2.8). No plano estadual, a trajetória dos gastos com saúde como proporção das receitas estaduais é ainda mais desfavorável, caindo contínua e gradativamente ao longo de toda década. No caso dos municípios, na ausência de estimativas confiáveis de receitas próprias e transferências para os municípios, a análise focalizou a relação entre despesa total e receita total, deduzidas de ambas as transferências específicas para a saúde. Observa-se que os gastos municipais são relativamente estáveis como proporção da despesa dos municípios, pelo menos até 1987; a partir de 1988, há uma ligeira mudança no patamar desses gastos.

As evidências disponíveis indicam, portanto, que, durante a década de 80, a União gastou mais com a saúde, em termos absolutos e relativos, do que as demais esferas de governo. Contudo, constata-se algum esforço por parte dos municípios, ao final da década de 80 e provavelmente no início dos anos 90, para reverter tal situação. Quanto aos estados, contraíram sua participação média em relação ao desempenho observado nos anos anteriores.



Gestão governamental e políticas sociais: a experiência recente

O sistema de proteção social e de oferta de serviços sociais básicos construído ao longo das últimas décadas, independentemente das especificidades dos distintos setores que o compõem, pode ser caracterizado como:

- *um sistema altamente centralizado*, em que a definição de prioridades e diretrizes é ditada pelo nível federal, na maioria das vezes pelo Executivo, cabendo a estados e municípios basicamente o papel de executores, com pouca autonomia e reduzida possibilidade de formularem políticas sociais próprias mais adequadas à sua realidade local;
- *um sistema com clara divisão de trabalho entre os setores público e privado de prestação de serviços*, cabendo ao primeiro os serviços mais onerosos e o atendimento à população mais vulnerável e carente, e ao segundo os serviços de maior rentabilidade e o atendimento de uma clientela mais diferenciada, vinculada à previdência social;
- *um sistema profundamente discriminatório e injusto*, dado que o acesso aos benefícios e serviços, sobretudo àqueles de maior complexidade – e, portanto, mais caros – é diferenciado por nível de renda e/ou por inserção no mercado de trabalho, que acabam por se transformar em critério de acessibilidade;
- *um sistema distante das reais necessidades da grande maioria da população*, configurando um padrão de “universalização excludente”, em que a expansão da cobertura é altamente estratificada e vem acompanhada de uma queda de qualidade e eficiência, até pela própria incapacidade de regulação e de fiscalização do próprio Estado;
- *um sistema com marcadas distorções na sua forma de financiamento*, associando baixa eficiência a uma fragmentação excessiva das fontes de financiamento, provenientes de recursos fiscais e tributários, complementadas por

outras da mais variada natureza;

- *um sistema desarticulado e segmentado*, compondo um somatório de políticas e programas sociais sobrepostos, comprometendo radicalmente sua eficiência e eficácia; além disso, embora sejam, em geral, bastante institucionalizados, grande parte das políticas e programas sociais caracteriza-se pelo alto grau de descontinuidade, por ser financiada por fontes de recursos altamente instáveis; e
- *um sistema impermeável ao controle público*, seja pelo alto grau de centralização, seja pela ausência de canais institucionalizados de participação social e de controle público, tornando-se o poder Executivo o agente que formula, implementa e avalia suas próprias políticas.

Nesse contexto, o efeito distributivo dos gastos públicos é reduzido, sendo seu perfil desfavorável mesmo aos contingentes mais pobres da população. De fato, estimativas do Banco Mundial, referentes a 1990, indicam que o valor *per capita* dos gastos sociais (exclusive os benefícios pagos pela previdência) relativos aos 20% mais pobres da população era 13% inferior à cifra correspondente aos 80% restantes da população. Esse diferencial é ainda mais significativo quando se considera os pagamentos da previdência social, cujo perfil de distribuição é ainda mais desfavorável aos segmentos mais pobres. Assim, o valor *per capita* dos gastos sociais (inclusive os pagamentos da previdência) referentes aos 20% mais pobres era 40% menor do que o valor relativo aos outros 80% da população.

No final dos anos 80 e, sobretudo, na década de 90, a agenda de política social brasileira passou a conferir um espaço – até então inexistente – às estratégias e políticas de combate à pobreza. Da mesma forma, ganha ênfase a descentralização das políticas sociais fe-

derais. Esta tendência parece estar adquirindo densidade nos últimos anos, particularmente com o programa Comunidade Solidária, estratégia de combate à pobreza iniciada em 1995. É inegável também que se dispõe, hoje, de um quadro conceitual e analítico mais maduro, que possibilita uma melhor compreensão da natureza e das características da pobreza. Mas o processo de reorganização institucional dos programas, incluindo a sua descentralização, embora tenha se iniciado, ainda constitui um desafio.

3.1 Políticas e programas de combate à pobreza

É recente e embrionário o esforço governamental de combater a pobreza segundo uma estratégia explícita e adequada. No passado imediato, pode-se identificar algumas poucas tentativas nessa direção: os Planos de Prioridades Sociais da Nova República, o Programa de Combate à Fome e à Miséria pela Vida e, finalmente, o programa Comunidade Solidária.

Embora se possa encontrar ensaios nesta direção já na estratégia de desenvolvimento social do governo Geisel, é apenas em meados da década de 80, com o retorno do governo civil, que se introduz a idéia de tratamento de emergência da pobreza, inscrita nos Planos de Prioridades Sociais – 1985-86, conjunto de programas federais com objetivo de combate à fome, ao desemprego e à miséria mais gritante. Entretanto, nem eles constituíram uma clara política de combate à pobreza, nem obtiveram sucesso o modesto ensaio de integração desses programas; de fato, fracassaram nos seus objetivos e se perderam na rotina da máquina administrativa.

No final de 1993, o governo federal anunciou um novo programa, o Plano de Combate à Fome e à Miséria pela Vida, assentado em dois pilares: o governamental, envolvendo ministérios e principais órgãos da administração indireta, e o movimento social, apoiado na formação voluntária de comitês locais da campanha dirigida pelo sociólogo Herbert de Souza, o Betinho. Três princípios regeram a sua formulação: a solidariedade (vontade coletiva nacional), a parceria (entre governo e sociedade) e a descentralização. Seu órgão máximo

foi o Conselho Nacional da Segurança Alimentar (Consea), de composição majoritariamente não-governamental. Tal como nos Planos de Prioridades Sociais da Nova República, evitou-se criar novos programas ou novas áreas de gasto, optando-se por mobilizar e potencializar recursos institucionais, humanos e organizacionais existentes.

De duração muito curta, o Combate à Fome e à Miséria pela Vida teve inegável impacto mobilizador, mas seus resultados foram muito modestos. Ainda que as pressões da campanha nacional e, sobretudo, as do Consea fossem elementos positivos de agilização da ação governamental, o programa enfrentou obstáculos provenientes tanto das restrições orçamentárias quanto da precariedade de funcionamento das instituições públicas, entre elas a dificuldade de articulação entre os órgãos governamentais e a recorrente incapacidade de evitar o desperdício, a corrupção e o clientelismo. No que tange à descentralização, apenas se deu início à da merenda escolar, movimento que avançou mais aceleradamente a partir de 1995.

O programa Comunidade Solidária, voltado ao combate à fome e à pobreza, constitui estratégia de articulação, coordenação e potencialização das ações governamentais que trazem benefícios imediatos às populações mais carentes do país. Ao longo de 1995, identificou sete objetivos específicos, em torno dos quais tratou de armar os programas federais pertinentes: redução da mortalidade infantil; apoio ao desenvolvimento da educação infantil e do ensino fundamental; melhoria das condições de alimentação dos escolares e famílias carentes; geração de emprego e renda e promoção da qualificação profissional; defesa dos direitos e promoção social das crianças e adolescentes; melhoria das condições de moradia e saneamento básico; e melhoria das condições de vida do meio rural.

Evitando criar novos programas, o Comunidade Solidária seleciona entre os já existentes aqueles mais adequados aos seus objetivos, conferindo-lhes prioridade. Mais de vinte programas foram selecionados em 1995, mobilizando recursos da ordem de R\$ 5,0 bilhões (R\$ 2,5 bilhões previstos no Orçamento Geral da União, R\$ 1,4 bilhão pertencente ao Fundo de Amparo ao Trabalhador e R\$ 1,0 bilhão ao

Fundo de Garantia por Tempo de Serviço). O Quadro 3.1 apresenta esses programas, classificados segundo seus objetivos, revelando que aqueles relacionados ao ensino fundamental, inclusive merenda escolar, responderam por 50% dos recursos orçamentários dispendidos.

Inegavelmente, assenta-se no modo de ação o caráter inovador do programa Comunidade Solidária. Visando melhorar a eficácia dos gastos e ganhar efetividade na eliminação da

pobreza (e não apenas na assistência aos pobres), atingindo-a na sua heterogeneidade e diferenciação, o novo programa busca formas inovadoras de implementação, operação e controle, privilegiando ações integradas (que atendam simultaneamente a várias necessidades), contínuas, flexíveis e, principalmente, descentralizadas. Combinando critérios de focalização territorial e de renda familiar, optou pela estratégia de concentrar a ação federal, na pri-

Comunidade Solidária: programas, recursos e principais resultados			QUADRO 3.1
ÁREAS / PROGRAMAS	RECURSOS		PRINCIPAIS RESULTADOS
	Previstos R\$ milhões	Realizados %	
1. REDUÇÃO DA MORTALIDADE INFANTIL Combate a desnutrição infantil (MS/Inam) Agentes Comunitários da Saúde (MS/SAS) Infra-estrutura de saneamento básico (MS/FNS)	253	84	ampliação do programa de 240 (1994) para 755 municípios extensão do número de agentes de 28 mil (1994) para 40 mil atendimento de 221 municípios contra 5 em 1994
2. APOIO À EDUCAÇÃO INFANTIL E AO ENSINO FUNDAMENTAL Educação Básica — Projeto Nordeste (MEC) Educação Infantil (MEC/SEF) Repasso Direto às Escolas (MEC/FNDE) Educação Aberta à Distância (MEC/FNDE) Material Escolar (MEC/FAE) Transporte Escolar (MEC/FAE) Saúde do Escolar (MEC/FAE)	666	88	repasso de recursos a 144 mil escolas equipamento de vídeo, televisão e antena parabólica a 45,3 mil escolas cesta básica de material escolar a um milhão de alunos, 59 mil professores e 12,5 mil escolas 264 municípios atendidos 54 mil alunos em 383 escolas (15 capitais)
3. ALIMENTAÇÃO Merenda Escolar (MEC/FAE) Prodea (MAAARA/Conab)	691	95	distribuição de merenda a 33,6 milhões de escolares durante 173 dias (contra 100 dias em 1994) distribuição de três milhões de cestas (30kg de alimentos cada) a um milhão de famílias (525 municípios e 158 assen- tamentos)
4. GERAÇÃO DE EMPREGO E RENDA Intermediação e Reciclagem (MTb/FAT) Capacitação de Recursos Humanos (MTb/FAT) Apoio ao Proger (MTb/FAT)	160	31	linha de crédito à pequena e microempresa apoio a programas nos estados, atendendo a 230 mil traba- lhadores criação do Proger Rural, com recursos de R\$ 1 bilhão
5. DEFESA DOS DIREITOS E PROMOÇÃO SOCIAL DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE Apoio à Criança Carente (ex-LBA) Política Nacional de Defesa dos Direitos (MJ/SDC) Ação Desportiva Comunitária (Indesp)	279	83	atendimento a 1,6 milhão de crianças em creches, através de convênios atendimento a 15 mil jovens carentes através do Programa Esporte Solidário, em nove estados, através de convênios
6. DESENVOLVIMENTO URBANO Melhoria das Condições Habitacionais, Áreas Urbanas e Rurais (MPO/Sepurb) Prosege (MPO/Sepurb)	159	100	Iniciados contratos de empréstimos da ordem de R\$ 643 mi- lhões para habitação e R\$ 390 milhões para saneamento atendimento a 215 municípios com recursos de R\$ 158 mi- lhões
7. DESENVOLVIMENTO RURAL Programa de Assentamento de Trabalhadores Rurais (MAAARA/Incra) Plano Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (MAAARA/Prona)	295	78	assentadas 43 mil famílias (70% em projetos de 1995)
TOTAL	2503	85	

Fonte: Presidência da República 1995.

meira etapa, em cerca de 302 municípios, escolhidos entre os mais pobres de cada estado, identificados e classificados segundo a proporção de incidência de famílias pobres (aí estão incluídos as capitais, o Distrito Federal e 24 assentamentos rurais localizados em 17 municípios do estado de Mato Grosso do Sul). A estratégia de implementação foi, portanto, gradualista nesta etapa, estando prevista a extensão do programa, em 1996, a todos os 1.072 municípios classificados.

De modo a evitar os conhecidos obstáculos político-institucionais de desarticulação, fragmentação e descontinuidade, além do clientelismo tradicional, o programa Comunidade Solidária é gerido por uma secretaria executiva, que deliberadamente não dispõe de recursos próprios nem implementa os programas, dedicando-se a harmonizar e agilizar as ações dos ministérios e articular a esfera federal com os demais níveis de governo.

O programa Comunidade Solidária conta com um conselho consultivo, constituído por uma maioria de membros não-governamentais (são 21, e apenas dez ministros de Estado). É objetivo do conselho mobilizar, alavancar e estabelecer parcerias com a sociedade civil (através de suas redes empresariais, universitárias, de igrejas e de organizações não-governamentais), visando ampliar as ações de combate à pobreza no país e reforçar os recursos e capacidades governamentais, reconhecidamente escassos.

Ao final de 1995, o programa Comunidade Solidária apresentava resultados positivos, como evidenciado no Quadro 3.1. Merece referência o bom desempenho institucional, particularmente a inauguração de um novo padrão de articulação entre União, estados e municípios. Finalmente, no que diz respeito às ações impulsionadas pelo conselho, apoiadas em parcerias com a sociedade civil, ganhou destaque o Programa Universidade Solidária, que proporcionou, a cem pequenos municípios da região Nordeste e do vale do Jequitinhonha, a presença ativa, durante três semanas, de cerca de mil estudantes universitários, envolvidos em ações educativas junto à população. O conselho iniciou também a implementação de um programa de capacitação de jovens carentes, a ser desenvolvido por organizações da sociedade civil selecionadas através de procedimen-

tos competitivos.

Os resultados apontados são inegavelmente positivos, mas ainda insuficientes, por várias razões. Envolvendo forte conteúdo de inovação institucional, a política de enfrentamento da pobreza naturalmente esbarra em dificuldades nada triviais e das mais diversas ordens, muitas delas originadas em arraigadas tradições do setor, com os quais o programa quer romper. Também a estratégia se defronta, no cotidiano, com letargias dos sistemas decisórios nas três esferas de governo, assim como uma severa restrição legal derivada de constantes situações de inadimplências de estados e municípios, o que impede a celebração de convênios e o repasse de recursos federais. Ao completar doze meses, o programa Comunidade Solidária parece contar, entretanto, com um razoável grau de aprendizagem institucional, o que o qualifica para enfrentar com menores custos institucionais os problemas assinalados.

Programas para a pobreza: quadro institucional sucinto

Se é verdade que apenas recentemente se pôde identificar no país uma estratégia de combate à pobreza, é verdade também que são incontáveis os programas públicos destinados aos setores pobres e grupos mais vulneráveis da população. Sob o título de assistência social, ações dessa natureza podiam e podem ser encontradas nos três níveis de governo, principalmente no federal, cujas grandes e tradicionais agências — a Legião Brasileira de Assistência (LBA) e o Centro Brasileiro para a Infância e Adolescência (CBIA) — monopolizavam as ações assistenciais

Na década de 80, o fragmentado quadro de ações federais concentrava-se principalmente em dois tipos de programas: os de alimentação e nutrição, e os de guarda e atenção a crianças e adolescentes (principalmente creches), sendo reduzidos os chamados “programas produtivos”, destinados à capacitação e à geração de renda. Quanto à forma, tenderam a prevalecer os serviços e a distribuição material de bens, sendo raros e pouco densos os de transferência de recursos (com exceção da Renda Mensal Vitalícia para idosos carentes ou que não contribuíram adequadamente no passado para

a Previdência Social).

Alguns programas sempre acompanharam programas desse tipo. Os programas tendem a priorizar as faixas de renda familiar de dois a três salários mínimos ou uma renda individual de cerca de 25% do salário mínimo *per capita*. Considerando os alvos, o grupo materno-infantil, os adultos e os idosos foram, nessa ordem, os mais beneficiados, destacando-se a ausência de programas dirigidos aos jovens carentes. Em termos territoriais, a região Nordeste tende a concentrar ações e/ou recursos.

Quanto aos gastos, é quase impossível quantificar o volume de recursos públicos alocados em programas dirigidos à população pobre, principalmente por se dispor de pouca informação sobre dispêndios dos estados e municípios nesta área. Entretanto, uma aproximação grosseira indicaria que, entre 1982 e 1988, excluídas as áreas de educação e saúde, a parcela de recursos destinada a programas voltados para a população pobre manteve-se próxima a 6,4% do gasto social total federal (cerca de 1% do PIB, equivalendo a despesas de US\$ 4,2 bilhões ao ano, a preços de 1992). Supondo que os gastos de estados e municípios tenham contribuído com um terço ou metade do gasto total em programas desse tipo, é possível estimar que o gasto social público dos três níveis de governo com programas focalizados variou, na década de 80, entre 1,3% e 1,5% do PIB.

Não são desprezíveis as quantidades, as dimensões e o volume de recursos estimados, mesmo se comparados à experiência internacional com programas para a pobreza. O que chama a atenção, no caso brasileiro, é seu impacto baixo ou quase nulo, ressaltando-se, talvez, os programas de alimentação e nutrição. Além de pouco atingirem os mais pobres dentre os pobres, estes programas tradicionalmente sofreram descontinuidades e interrupções, mesmo quando não foram formalmente extintos.

Programas para a pobreza: concepções dominantes e tendências recentes

Na prática, o assistencialismo e o clientelismo contaminaram sempre o esforço nacional concentrado nas ações sociais voltadas para grupos pobres. Com a democratiza-

ção da década de 80, até mesmo em reação a essa tradição, passaram a predominar, no plano das concepções, três eixos valorativos e de organização dos programas: o universalismo, e não a seletividade ou a sua focalização; a opção pelos serviços estatais gratuitos; e a preferência por programas do tipo assistencial, mais que pelos do tipo “produtivo” ou de capacitação e geração de renda. Expressão dessa vontade de instituir e consolidar este campo de direito social, a Constituição de 1988 integrou a assistência social na previdência social, concebendo-a como um direito do cidadão e um dever do Estado, voltada para a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice, o amparo às crianças e adolescentes carentes, a integração no mercado de trabalho e a reabilitação e integração de pessoas portadoras de deficiências. Afirmou também a primazia do Estado na condução da política de assistência social nos três níveis de governo.

Entretanto, desde o final da década de 80, e sobretudo na década de 90, novas concepções passaram a integrar a agenda pública, alterando ou minimizando os termos polarizados em que vinha se dando o debate sobre concepções, forma, tipos e prioridades, possivelmente respondendo às situações de emergência impostas pelo aprofundamento da crise, pelo desemprego e pelo aumento da pobreza. Mesmo quando não tenham ainda se revelado preponderantes na implementação, novas ênfases de formulação podem ser detectadas:

- Reforço da seletividade e focalização – priorizar, na agenda, nos recursos e nas ações sociais, os programas para os setores pobres, focalizando o gasto e as ações nas necessidades básicas dos grupos mais vulneráveis, etária e espacialmente localizados.
- Combinação de programas universais e seletivos – diferentemente da oposição universalismo *versus* seletividade, parece ter se ampliado o entendimento de que, no Brasil, as redes públicas de educação básica e de saúde são cruciais e estratégicas, tanto por seus serviços próprios quanto por poderem sediar programas de massa. Desse modo, os programas focalizados viriam complementar os universais, apoiando-se mutuamente.
- Programas de renda mínima – as transferências monetárias para garantir patamares

mínimos de renda individual ou familiar passaram a integrar a lista de programas para a pobreza, principalmente através de fórmulas que acoplam objetivos de renda mínima a objetivos de melhoria do desempenho escolar e de saúde dos filhos menores. Vários municípi-

os (Campinas, Salvador, São José do Rio Preto, Ribeirão Preto, Santos, Belo Horizonte) e Brasília já começaram a implementar programas de renda mínima para famílias pobres ou se preparam para isso.

- Parceria público/privado – a experiência

QUADRO 3.2

O acesso das pessoas pobres aos programas sociais

Atendimento de gestantes e nutrizes. A percentagem de gestantes atendidas por programas de atenção pré-natal é mais elevada no caso das não-pobres; da mesma forma, é mais expressiva no Sul e Sudeste do que nas regiões mais pobres do país. Há, entretanto, maior progressividade nos programas de alimentos, tanto em termos do nível de renda, como do ponto de vista regional. Assim, os programas nutricionais e alimentares são mais focalizados em níveis e regiões mais pobres, enquanto os programas de atenção pré-natal — que supõem melhores condições de informação, de educação e de oferta de serviços de saúde — cobrem menos as pessoas e regiões mais pobres.

É interessante observar a semelhança entre os percentuais de participação em programas de atenção pré-natal (30%) e programas de alimentação (20%), entre as gestantes indigentes das regiões mais pobres. Tal semelhança, muito mais acentuada do que para os outros estratos e regiões, sugere forte associação entre ações de saúde e de alimentação; muito provavelmente a procura do programa pré-natal entre as gestantes mais pobres das regiões mais pobres do país se dá pelo atrativo da alimentação.

Programas nutricionais e de suplementação alimentar dirigidos ao grupo etário de zero a sete anos. Apenas uma pequena parcela das crianças nessa faixa etária efetivamente recebe alimentos. Aqui também os desvios de alvo podem ser verificados: os programas chegam menos aos indigentes (13%) do que aos pobres não-indigentes (20%). Entretanto, há pelo menos um dado positivo: das crianças que receberam alimentos, mais da terça parte também recebeu algum atendimento de saúde: 43% das indigentes, 36% das pobres não-indigentes, 33% das não-pobres e 37% do total. Parece ter tido algum sucesso a opção por programas alimentares associados a ações de saúde.

Creches ou escolas maternais. Na década de 80, a matrícula pré-escolar cresceu a taxas altas. Contudo, em 1989 apenas 17% das crianças de zero a seis anos freqüentavam creches ou escolas maternais; o percentual de cobertura entre as crianças pobres e indigentes é ainda mais baixo. Tal cobertura, entre os domicílios pobres, refere-se principalmente a crianças de quatro a seis anos, já que, para as menores, as taxas de freqüência às creches é insignificante: 2% para as crianças de zero a três anos e 7% daquelas entre três e quatro anos. Vale a pena registrar as altas taxas de freqüência

em creches gratuitas entre os pobres (76%), onde quase todas as crianças recebem merenda.

Ensino básico. Em 1989, o ainda insuficiente acesso ao primeiro grau escolar (83% para a faixa etária de 7 a 14 anos) mostrava-se mais baixo entre indigentes e pobres (71% e 83%, respectivamente) do que entre os não-pobres (90%), e no Nordeste, região mais pobre (77%), se comparada com a menos pobre (87%). No tocante à merenda escolar, mais da metade dos alunos indigentes (52%) e pobres não-indigentes (66%) que freqüentavam a escola recebiam merenda; e essas proporções são bem menores nas regiões mais pobres (43% e 54%, respectivamente) do que na região Sul-Sudeste (76% nos dois grupos). Vale destacar, no entanto, que, apesar dessas diferenças regionais, grandes contingentes de crianças pobres de 7 a 14 anos têm tido acesso à merenda, o maior e mais universal programa de distribuição gratuita de alimentos do país.

Aposentadorias e pensões. As percentagens de aposentados e pensionistas na população com mais de sessenta anos nos níveis de indigência e de pobreza não-indigente são, respectivamente, de 65% e 70%, num total de 4,1 milhões de pessoas. Ainda assim, é significativo o número de idosos que não recebem nenhum auxílio previdenciário: cerca de 31% do total. Entre os pobres, 20% estão nesta situação, com grande probabilidade, portanto, de não disporem de nenhum rendimento.

É inegável que alguns programas sociais têm tido sucesso em afetar grupos pobres, principalmente os programas mais universais, como a educação básica, a merenda escolar ou, no outro extremo etário, as aposentadorias e pensões. Entretanto, os dados apresentados indicam a baixa efetividade do gasto social brasileiro com grupos pobres: o acesso aos programas é menor, proporcionalmente, para os mais pobres entre os pobres (os indigentes, os pobres estruturais, os pobres das regiões pobres, particularmente os das áreas rurais). É inegável também que a última década e meia registra esforços de melhoria da eficácia e da efetividade do gasto e dos programas sociais dirigidos à pobreza. O reconhecimento desses esforços — e o entendimento de que a situação dos grupos pobres teria sido muito mais grave caso tivessem sido mais ausentes e ineficazes os programas sociais brasileiros dos últimos 15 anos — não invalida, entretanto, as avaliações negativas que têm sido feitas em relação à política de combate à pobreza no Brasil.

Acesso dos pobres aos programas sociais — 1989

Percentagem de:	Total	Pobres não-indigentes		
		Indigentes	Indigentes	Não-pobres
Gestantes assistidas por programa pré-natal	62,9	35,8	61,9	75,5
Gestantes assistidas por programa de suplementação alimentar	9,7	15,1	12,5	5,8
Nutrizes assistidas por programa de suplementação alimentar	11,2	16,3	13,7	6,5
Crianças de 0 a 7 anos assistidas por programas de distribuição gratuita de alimentos	12,3	12,7	20,3	7,4
Crianças entre 0 e 7 anos freqüentando creche ou escola maternal	17,3	11,7	—	24,3
Crianças entre 0 e 7 anos freqüentando creche ou escola maternal que tem escola gratuita	54,5	75,8	—	41,7
Crianças entre 0 e 4 anos freqüentando escola maternal ou creche gratuita que recebem merenda	44,5	87,8	—	21,8
Crianças entre 7 e 14 anos freqüentando escola	83,0	71,5	82,8	89,3
Crianças entre 7 e 14 anos freqüentando escola pública	71,1	69,8	75,7	69,1
Crianças entre 7 e 14 anos freqüentando escola pública que recebem merenda gratuita	59,7	52,2	66,4	59,8
Pessoas de 60 anos ou mais que recebem pensão e/ou aposentadoria	65,1	70,2	69,1	68,8

Fonte: Lopes 1994, a partir de dados de IBGE/Inep 1989.

Nota: O conceito de pobre e de indigente utilizado nesta tabela não corresponde ao adotado no Anexo Estatístico e no Capítulo 2 do presente Relatório.

recente do país registra duplo movimento: de um lado, maior aceitação da participação das organizações não-governamentais na oferta de serviços sociais, entendendo-se que, sozinho, o Estado é incapaz de responder ao grande desafio da pobreza; de outro, a ampliação das iniciativas dos setores organizados da sociedade para a prestação de serviços sociais.

- Ampliação de programas do tipo produtivo – no desenho de novos programas, registra-se também a preocupação crescente com aqueles que possam contribuir para o reforço da capacidade e produtividade dos segmentos pobres na geração de renda: programas de capacitação, de apoio à micro e pequena empresa, de abertura de frentes de trabalho etc.

É, sem dúvida, no plano institucional que podem ser verificadas algumas das mais fortes tendências inovadoras, entre elas as de descentralização e de integração dos programas de combate à pobreza.

3.2 Descentralização e políticas sociais

Ao longo das últimas décadas, o aparato institucional das políticas sociais pode ser caracterizado, em todos os níveis de poder, como um somatório desarticulado de instituições responsáveis por políticas setoriais extremamente segmentadas, que sobrepõem clientelas e competências, e pulverizam e desperdiçam os recursos, provenientes de uma diversidade desordenada de fontes. Isto redundou num sistema de proteção social altamente centralizado na esfera federal, ineficiente e iníquo, regido por um conjunto confuso e ambíguo de regulamentos e regras.

No que diz respeito aos recursos financeiros, e portanto à possibilidade das distintas esferas de poder arcarem com responsabilidades na área social, a concentração de recursos e poderes na esfera federal promovida pela reforma do sistema tributário da década de 60 dá lugar a uma ampliação progressiva da parcela tributária nacional destinada a estados e municípios, através do aumento das transferências para os fundos estaduais e municipais de participação. A Constituição de 1988 consolidou esta tendência.

Do ponto de vista administrativo, o arcabouço institucional montado na década de 60 foi sendo paulatinamente destruído ao lon-

go dos anos, sem que esse vazio desse margem a uma nova ordenação das relações administrativas entre as três esferas de governo. Como conseqüência, persiste o caráter multifacetado da administração pública nessas esferas, exacerbando-se no interior de cada uma delas, e entre elas, a disputa por recursos e por competências específicas.

Dois tendências tornam ainda mais complexo esse quadro, sobretudo a partir da década de 70: a extensão dos benefícios sociais a segmentos da população até então excluídos do sistema de proteção social – na maior parte das vezes sem previsão de fonte adicional de receita – e a ampliação da oferta de serviços sociais básicos através da crescente privatização desses setores, em decorrência da própria política estatal.

A descentralização após a Constituição de 1988

A Constituição de 1988 define os municípios como membros da federação, afirmando em seu artigo 18 que “a organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios, todos autônomos”. A partir de então associa-se descentralização a municipalização, vinculando-a ao processo de autonomização das distintas unidades subnacionais entre si.

A ênfase recente na descentralização coincide com o fortalecimento dos estados e municípios, já que o sistema tributário proposto pelo novo texto constitucional não apenas envolve um aumento significativo do volume de recursos transferidos pela União através dos Fundos de Participação e do repasse de contribuições sociais, mas também confere a estados e municípios ampla autonomia para legislar e arrecadar tributos próprios e para orçar, gerir, dispender e fiscalizar seus recursos, além de reformatar tributos e descentralizar receitas.

Por outro lado, tem sido enfatizado que o novo texto constitucional descentralizou recursos, mas não descentralizou encargos – reflexo da transformação não concluída no sistema federativo do país. O fato é que, tal como já ocorrera em 1969, a atual Constituição não define com clareza uma hierarquia das com-

petências e atribuições dos distintos níveis de poder na área social. Tampouco os estados e municípios revelaram-se capazes de definir com precisão suas atribuições diante das cerca de trinta competências concorrentes estipuladas na Constituição, a grande maioria na área social. Mais do que isso, os estados e municípios têm resistido a assumir funções que a nova lei, ainda que de forma pouco precisa, lhes atribui – fato compreensível, na medida em que, apesar das transferências constitucionais de recursos federais para essas instâncias, a ausência de garantias e de critérios claros para os repasses desses recursos implica que assumir a responsabilidade por uma demanda historicamente reprimida na área social envolve alto risco político.

Um balanço desse período mais recente registra crescimento dos gastos estaduais e municipais na área social, que reflete o aumento das receitas tributárias e a transferência dos gastos do nível central para esses níveis, mas decorre também (e talvez sobretudo) do fato de estados e municípios se verem obrigados a suprir parte da demanda por serviços públicos que deixou de ser atendida pela União, em decorrência inclusive da transferência compulsória de encargos realizada no final da década de 80.

Por outro lado, é importante registrar que, paralelamente à ampliação da participação de estados e municípios nos recursos fiscais, o processo de descentralização vem implicando uma desconcentração regional de receitas e gastos, fato fundamental em um país com profundas desigualdades regionais. A partir de 1988, a receita tributária disponível dos governos subnacionais vem registrando taxas de expansão mais acentuadas nas regiões menos desenvolvidas: comparando-se aquele ano com o de 1991, por exemplo, enquanto os recursos tributários disponíveis de estados e municípios do Sul e Sudeste do país cresceram em média 9% ao ano, no Nordeste cresceram em média 10%, no Centro-Oeste 12%, e na região Norte 21%.

Esse processo de descentralização, no entanto, não resulta de uma política de Estado, produto de um projeto previamente formulado e negociado politicamente, mas de um conjunto desorganizado, fragmentado e inorgânico de programas e/ou projetos governamentais.

Tal ausência de política de descentralização, claramente definida a partir do nível central, faz com que sejam as lógicas específicas e os interesses particulares e privados presentes em cada setor que acabem por definir a redistribuição de competências e atribuições entre os distintos níveis da federação. Decorre daí um padrão altamente diferenciado e heterogêneo na implementação da descentralização, conforme as distintas políticas setoriais da área social. Assim, ao mesmo tempo em que todos os setores da área social vêm se beneficiando de uma curva crescente dos gastos estaduais e municipais nessas funções, as experiências mais recentes de descentralização apontam que são as especificidades, sobretudo locais, que fundamentalmente lhes imprimem um sentido progressista e moderno, ou conservador e arcaico.

Cabe ainda chamar a atenção para duas ordens mais gerais de dificuldades que afetam os processos de descentralização. Em primeiro lugar, o crescente número de municípios e a grande heterogeneidade de suas capacidades financeiras, administrativas, de gestão e de recursos humanos. Vários estudos vêm confirmando que, embora no último decênio tenha sido registrada uma melhoria na capacitação das prefeituras para gerir programas descentralizados, são ainda os problemas de administração, gestão e de recursos humanos os que mais os afetam, situação que está a exigir programas especiais de capacitação e reforço técnico por parte dos estados e da União. Em segundo lugar, uma avaliação atual da descentralização dos programas sociais não pode subestimar o fato de que muitos dos problemas enfrentados decorrem menos da descentralização em si do que das severas restrições de recursos em que ela se apóia. Em outras palavras, as potencialidades e as virtudes da descentralização não têm podido se manifestar integralmente, dado o meio adverso no qual vem se desenvolvendo aquele processo.

A experiência de descentralização na saúde

A presença do governo federal na área da saúde é significativa, refletindo tanto as raízes históricas da sua formação, estreitamente vinculada à previdência social, quanto a sua es-

estrutura de financiamento, que tem na esfera federal a principal fonte de recursos. Não obstante, a saúde pode ser considerada, dentre os setores da área social, aquele em que o processo de descentralização mais avançou.

Essa descentralização foi fruto de uma política deliberada, induzida por setores sociais e profissionais da área que assumiram, durante a transição democrática, a estratégia de ocupação de espaços no interior do aparelho do Estado, contando com o envolvimento do Legislativo na institucionalização dos marcos legais desse processo.

A descentralização tem sido associada à municipalização, e ambas à democratização da saúde. O pressuposto que fundamenta essa associação é: (i) a racionalização da rede de serviços de saúde através da integração no âmbito municipal das redes públicas federal, estadual e municipal; e (ii) a identificação do nível local como aquele que mais favorece um efetivo controle público sobre a gestão do setor e, em consequência, maior adequação das políticas de saúde às reais necessidades da população.

A descentralização tem início em meados da década de 80: em 1983 são assinados com estados e municípios os primeiros convênios das Ações Integradas de Saúde (AIS); em 1987, com os estados, os primeiros convênios do Sistema Unificado e Descentralizado de Saúde (SUDS). A estratégia adotada consistiu em implantar a descentralização de forma gradativa, associando-a à criação de espaços institucionais de participação social através de Conselhos de Saúde – previstos em todas as esferas, embora não necessariamente com caráter deliberativo. Em 1988, com a Constituição de 1988, tem início a implantação do Sistema Único de Saúde (SUS), concebido como um sistema descentralizado e com comando único em cada esfera de poder. Todavia, prevalecem ainda no novo marco institucional-legal as competências concorrentes, vale dizer, a indefinição de competências das distintas esferas de poder.

Os avanços institucionais no sentido da descentralização contrastam com a rigidez do esquema de financiamento do setor, que continua estreitamente centralizado no nível federal e depende fundamentalmente do orçamento da previdência social, sua maior fonte de

recursos. Embora o financiamento passe a ser co-responsabilidade das três esferas de poder, sendo exigidas contrapartidas dos estados e municípios, não foram estabelecidos critérios consensuais e efetivos para esse financiamento, nem tampouco para a partilha dos recursos federais. Da mesma forma, a Lei de Diretrizes Orçamentárias não observa critérios estáveis na definição do percentual destinado à saúde.

A instabilidade do montante de recursos disponíveis, associada à demanda crescente por serviços de saúde com que se defrontam os municípios, tem como consequência a absorção com gastos com saúde de uma parcela crescente da receita própria dos municípios; em contrapartida, a participação desses gastos é declinante no caso dos estados e da União, embora seja ainda essa última esfera aquela que mais investe no setor, em termos absolutos e relativos.

O repasse de recursos entre as diferentes esferas de governo ocorre, principalmente, através de convênios, que tem como referência o pagamento por serviços prestados: a Autorização de Internação Hospitalar (AIH) e a Unidade de Consulta Ambulatorial (UCA). O predomínio desses mecanismos – que têm como critério básico a produtividade combinada à diferenciação de pagamento por complexidade do ato médico – contribui para a reprodução das disparidades existentes no setor, uma vez que a maior parte dos repasses dirige-se às unidades públicas e privadas de maior densidade tecnológica e aos estados e municípios com maior, e em geral mais complexa, rede de equipamentos.

Essa sistemática de financiamento situa o processo de descentralização da saúde nos limites estreitos ditados pelo nível central, que mantém ainda altamente centralizados os mecanismos de controle sobre os recursos. Por outro lado, a ausência de uma definição clara das atribuições dos distintos níveis leva a uma participação oscilante das esferas estadual e municipal no processo de implementação do SUS.

Mais recentemente, em 1993, o Ministério da Saúde definiu e regulamentou três modalidades de participação das unidades municipais no SUS, às quais correspondem distintas gradações de autonomia municipal e de competências do nível estadual. Essas três

modalidades são: gestão incipiente, gestão parcial e gestão semiplena.

Nos primeiros 18 meses de vigência dessas novas modalidades de gestão, 46% dos municípios solicitaram seu enquadramento em uma delas, na maior parte dos casos na gestão incipiente (76%) ou parcial (22%), em que a responsabilidade pelo pagamento dos serviços contratados é do nível federal. Há uma correlação entre o tamanho do município e o tipo de gestão pleiteada – os municípios de menor porte solicitam, em geral, a gestão incipiente; assim, embora somente 2% dos municípios tenha solicitado o credenciamento na gestão semiplena, tais municípios respondem por 8,3% da população. Por outro lado, naqueles estados onde esse processo está mais avançado, a população coberta pela gestão semiplena representa mais de um quarto do total.

Vale notar que a resistência à gestão semiplena por parte de grande número de municípios reflete tanto uma atitude de prudência face ao alto grau de imprevisibilidade no tocante à liberação dos recursos arrecadados pelo nível central que devem ser repassados ao município, quanto uma posição confortável de acomodação por parte de muitos dos governantes municipais, que se eximem, assim, da responsabilidade da gestão do seu sistema de saúde.

O processo de descentralização da saúde enfrenta, no momento, o desafio de definir e implementar um novo modelo de atendimento e de estabelecer novas formas de gestão que redefinam, ao mesmo tempo, a relação público/privado e a relação Estado/sociedade. As numerosas experiências recentes de gestão municipal dos serviços de saúde apontam uma diversidade de possibilidades inovadoras orientadas para a conquista da universalidade e da equidade na saúde. Contudo, por serem muito recentes, e, na maior parte dos casos; ainda estarem em processo de implantação, tais experiências ainda não puderam ser adequadamente avaliadas.

A experiência de descentralização na educação

Ao contrário do que ocorreu na área da saúde, o país não desenvolveu, ao longo da última década, uma política de descen-

tralização da educação capaz de conferir ao setor maior eficiência e equidade. De fato, apesar da grande diversidade de experiências nas esferas subnacionais, as alterações de ordem institucional-legal têm sido insignificantes. Em particular, a Constituição de 1988 determina tão-somente que os diferentes níveis de poder organizem seus respectivos sistemas de ensino “em regime de colaboração”, estabelecendo que os municípios atuem prioritariamente na rede pré-escolar e no ensino fundamental.

De maneira geral, os estados aparecem como os principais responsáveis pelo ensino fundamental e de nível médio, participando também, em alguns casos, do ensino universitário; os municípios respondem pela educação infantil; quanto ao governo federal, é o principal responsável pelo ensino superior, envolvendo-se ainda com a construção de escolas para o ensino fundamental e desempenhando funções de apoio, como a merenda escolar e livros didáticos. Vale notar que as redes de ensino estadual e municipal caracterizam-se pelo alto grau de descentralização.

Embora não defina competências de cada esfera de governo, desde 1988 a Constituição reafirma a vinculação de recursos ao setor, elevando de 13% para 18% o percentual a ser aplicado pela União e mantendo a percentagem mínima de 25% da receita de impostos (aí incluídas as transferências federais) a ser observada pelas unidades subnacionais.

A educação conta com recursos provenientes de contribuições sociais, sobretudo o salário-educação, principal fonte de recursos para o ensino fundamental. Correspondendo a uma contribuição compulsória de 2,5% sobre a folha de salários das empresas vinculadas à Previdência Social, esses recursos são centralizados no Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), que repassa 2/3 do total arrecadado aos estados de origem, destinando 25% da parcela restante a programas municipais e intermunicipais na área do ensino fundamental. Nesse caso, os recursos centralizados no âmbito federal são repassados, após análise, aos projetos de iniciativa municipal ou estadual. Tal procedimento tem reafirmado as disparidades existentes entre as unidades subnacionais, inclusive as de natureza regional, seja pela baixa competitividade técnica e operacional das mais carentes, seja porque,

para aumentar suas possibilidades de aprovação, os projetos procuram responder antes às prioridades das fontes financiadoras do que às reais necessidades locais.

Do ponto de vista regional, os gastos com educação apresentam diferenças marcantes não apenas quanto ao volume de recursos mobilizados, mas também quanto à sua origem. Assim, no período 1990-92, o maior volume de gastos com educação correspondeu à região Sudeste, que também conta com o maior contingente de alunos; o segundo lugar coube à região Sul, com o terceiro maior contingente de alunos. Em ambos os casos, o financiamento se dá basicamente com receitas próprias, representando os recursos federais cerca de 10% da despesa. A região Nordeste ocupa a terceira posição em volume de gastos com a educação, tendo o segundo maior contingente de alunos. Nesse caso, no entanto, os recursos federais representam 66% do total de gastos, o que traduz a dependência da região (não uniforme em todos os estados).

A partir das três características gerais do setor – centralização da gestão da principal fonte de financiamento, descentralização da rede de ensino e um perfil de gastos em que se destaca o nível estadual (seguido do federal e do municipal) – as experiências de descentralização em educação no período mais recente podem ser sistematizadas em três modalidades principais.

- Um primeiro conjunto de iniciativas caracteriza-se pela desconcentração das estruturas administrativas, reduzindo as instâncias intermediárias entre governo e unidades de ensino. Isso significa a delegação de diversas atividades para órgãos regionais ou a celebração de convênios específicos entre estado e municípios em torno de determinados programas de ação (por exemplo, merenda escolar). Em alguns casos, isso envolve o fortalecimento da autonomia das unidades de ensino, como mecanismo para reduzir a ação das instâncias burocráticas centrais do nível estadual. São Paulo e Minas Gerais são representativos desse conjunto.
- Um segundo conjunto de iniciativas caracteriza-se pela predominância do processo de municipalização da rede de ensino, compreendendo desde a gestão de toda rede escolar até a efetiva transferência dos equipamentos

estaduais; em alguns casos, envolve um movimento de desconcentração, ocorrendo o repasse de recursos financeiros para unidades de ensino. O Paraná representa esse conjunto.

- Um terceiro conjunto caracteriza-se pelo incentivo à formação de parcerias, estreitando a inter-relação público/privado e criando mecanismos de co-responsabilidade que envolvem setores da sociedade civil, como no caso de gerenciamento de unidades de ensino através de cooperativas. Experiências em municípios do Paraná, Pernambuco e Espírito Santo representam esse conjunto.

Embora essas experiências não configurem um processo consistente de descentralização, elas evidenciam a ênfase dada à unidade escolar nesse processo, sobretudo no que diz respeito à busca de novos mecanismos para a democratização da gestão. E também a importância estratégica da instância estadual no processo de descentralização, embora não se excluam as funções normatizadora, reguladora e, sobretudo, redistributiva do nível central nesse processo, esta última é particularmente importante, face à diversidade de graus de dependência dos estados e municípios em relação aos recursos federais.

Por sua vez, a importância do estado, do ponto de vista dos desdobramentos do processo de descentralização do ensino, aponta para a possibilidade de trajetórias diferenciadas, como decorrência da diversidade de situações e das distintas constelações político-partidárias das unidades federadas.

A experiência de descentralização e integração institucional dos programas para a pobreza

O grau de centralização dos programas de combate à pobreza é ainda elevado, embora a Constituição de 1988 tenha estipulado um prazo de cinco anos para sua total municipalização. Os programas de assistência social, por exemplo, estiveram, até recentemente, concentrados em poucas e grandes agências federais. A LBA e o CBIA, ligados ultimamente ao Ministério do Bem-Estar Social (MBES), respondiam pelo maior volume de recursos com programas assistenciais dirigidos ao grupo etário infante-juvenil, aos idosos e aos portadores de deficiência; a Fundação para o Apoio ao Estu-

dante (Fae), do Ministério da Educação, e o Instituto de Alimentação e Nutrição (Inan), do Ministério da Saúde, respondiam pelos programas de merenda escolar, alimentação e nutrição.

A extinção do MBES e das agências LBA e CBIA, nos primeiros dias do atual governo, além de extirpar focos quase incontroláveis de clientelismo, deu continuidade às iniciativas anteriores de descentralização, particularmente da merenda escolar e do programa do livro didático. Processa-se muito lentamente a descentralização e a municipalização dos programas da Fae. No âmbito da assistência social, a Secretaria Nacional da Assistência Social (do Ministério da Previdência e Assistência Social) e a Secretaria dos Direitos da Cidadania (do Ministério da Justiça), que respondem pelos antigos convênios da LBA e da CBIA, até agora tiveram que se dedicar à elaboração das suas atribuições e competências e, particularmente, à definição dos mecanismos de repasses dos recursos a estados e municípios.

O Programa de Redução da Mortalidade na Infância (do Ministério da Saúde) prevê atuar em cerca de 550 municípios através de ações de saneamento, imunização, agentes comunitários de saúde e programas de nutrição (“Leite é Saúde”). Operando segundo um desenho descentralizado, através de convênios com os municípios, o programa, além de enfrentar a restrição de recursos financeiros, esbarra nas típicas carências de recursos humanos e de sistemas de informação, bem como nas dificuldades de estabelecer em tempo ágil as parcerias entre níveis de governo e promover a integração no interior de cada uma das esferas de governo, inclusive no Executivo federal.

Também o Programa de Geração de Emprego e Renda (Proger), do Ministério do Trabalho, apoiado por recursos do Fundo de Apoio ao Trabalhador (FAT), foi iniciado em 1994 com um formato que exige, como intermediário entre as agências operadoras e os municípios, a presença de conselhos estaduais tripartites integrados por trabalhadores, empresários e representantes do setor público. Cabe aos conselhos garantir a adequação dos projetos a planos estaduais de trabalho que contemplem também, através dos Serviços Nacionais de Emprego (Sines) de cada estado, a implementação de programas de capacitação.

Além da morosidade e de sérias dificuldades de integração entre tantas instituições dos três níveis de governo, o Proger encontra-se ainda fracamente articulado ao programa Comunidade Solidária, dificuldade quase estrutural, típica dos programas de empréstimos que enfrentam obstáculos de implantação exatamente nos bolsões de pobreza e nas regiões marginalizadas, carentes, por definição, de recursos humanos e de garantias de retorno dos recursos financeiros contratados.

É de se notar que a maioria dos programas repousa numa concepção de descentralização que privilegia a manutenção do poder financeiro e decisório ao nível federal, mesmo quando se verificam avanços na sua desconcentração e se ampliam papéis e funções dos parceiros municipais e estaduais. Há vantagens e desvantagens nesse processo.

Entre as vantagens, preserva-se em tal desenho o papel estratégico que, num país tão desigual, heterogêneo e extenso como o Brasil, cabe ao “centro” na direção, formulação e implementação de programas descentralizados. Apesar da redução dos recursos federais, são ainda insubstituíveis as suas capacidades institucionais, administrativas e técnicas, frente a carências dessa natureza na maior parte dos estados e municípios. Também parece vital, para a elevação dos patamares de equidade e igualdade, a ação federal equilibradora das grandes diferenças regionais às quais tanto se associam indicadores de pobreza. Infelizmente, esta preservação ainda emana mais do poder efetivo das agências e ministérios que de uma política integrada e clara de descentralização que já tenha redefinido o papel administrativo e institucional do centro nas funções de coordenação, regulamentação e fiscalização de ações descentralizadas.

Entre as desvantagens, este modelo de descentralização tende a incorrer em duas distorções: (i) o reforço da relação direta entre o Executivo federal e os municípios, através de convênios e contratos, o que fragiliza a estrutura federativa, repõe sob outra forma o centralismo e abre brechas ao clientelismo através da manipulação das verbas federais; e (ii) a pouca flexibilidade e sensibilidade dos conteúdos dos programas e dos seus modos de operação às especificidades e aos ritmos locais.

Outra característica institucional presente em muitos dos programas descentralizados é a exigência de conselhos participativos tanto nos municípios quanto nos estados. Embora a implementação desses conselhos tenha sido relativamente lenta e difícil, principalmente em municípios e regiões marginalizados, as avaliações disponíveis mostram a importância desses esquemas de participação tanto para reforçar os mecanismos de controle social sobre as inevitáveis tendências clientelistas e localistas, quanto para assegurar a integração dos programas frente às demandas dos grupos-alvo. Integração que se processa com muita dificuldade nos níveis estaduais e federal: mesmo o programa Comunidade Solidária que, por definição, nasceu integrado, vem enfrentando dificuldades dessa natureza. De todo modo, é nesse programa que se vê inovação e experimentação interessantes, com a introdução das figuras do interlocutor estadual e dos interlocutores municipais, que respondem, frente ao nível superior, por diagnósticos, demandas e articulação programática do seu próprio nível.

Merece referência, por mais conhecida que seja, a ausência de sistemas de acompanhamento e avaliação dos programas voltados para a pobreza. Como se sabe, esta ausência é histórica e bastante comum nas políticas e programas públicos em geral, mas tem sido mais pronunciada nos programas descentralizados, principalmente aqueles pulverizados em municípios e localidades desprovidas de recursos humanos capazes de registrar e processar informações.

Finalmente, vale a pena sublinhar a crescente importância dessa outra forma de descentralização, qual seja a de conjugação de esforços públicos e privados no combate à pobreza, através de parcerias com ONGs, entidades filantrópicas e associações religiosas. Nas suas formas tradicionais, esta relação frequentemente pautou-se por uma cumplicidade perversa entre um setor público que transferiu recursos insuficientes, mas, em contrapartida, não controlou nem zelou pela sua utilização, e entidades que forneceram, por isso mesmo, serviços de baixa qualidade dos quais pouca conta prestaram. Nas suas formas mais modernas, em que mecanismos pouco burocratizados de coordenação, acompanha-

mento e controle foram ativados, tal relação tem registrado êxitos significativos, revelando que, a despeito de sua falta de tradição participativa e comunitária, o país dispõe de reservas não esperadas de solidariedade e capacidade de ação. Como enfatizado anteriormente, o Programa de Combate à Fome e à Miséria e o programa Comunidade Solidária procuram apoiar-se nessas parcerias.

As experiências de descentralização nas áreas de habitação e saneamento

Habitação. As experiências nessa área exemplificam aqueles casos em que a redefinição das funções exercidas pelas distintas esferas de poder decorre de um processo de desarticulação progressiva da atuação do governo federal no setor. Assim, as inúmeras e diferenciadas iniciativas estaduais e municipais surgem em resposta à crescente omissão do poder central.

No caso da habitação, um conjunto de fatores favorece a descentralização: a ausência, no marco legal-institucional, de decisões que redistribuam as competências das distintas esferas de governo; a redução drástica dos recursos da esfera federal destinados ao setor; a visibilidade política desses investimentos, fazendo com que as iniciativas nessa área assumam, muitas vezes, um perfil clientelista e eleitoreiro; e a experiência de atuação no setor já acumulada pelas esferas subnacionais, uma vez que a política habitacional do período anterior, embora altamente centralizada no âmbito federal em termos políticos e financeiros, delegava àquelas esferas acentuada autonomia na gestão desses programas.

Pode-se, no entanto, identificar tendências distintas nos perfis de atuação de estados e municípios: até por disporem de um volume relativamente maior de recursos orçamentários, as políticas estaduais orientam-se, em geral, para a ampliação da oferta de moradias populares, com mecanismos próprios de financiamento; por outro lado, as políticas municipais tendem a se orientar para a realização de programas de urbanização de favelas, de regularização de lotes urbanos e de assessoria e apoio a projetos de autoconstrução de moradias.

Em ambos os casos, no entanto, essas po-

líticas e programas, uma vez implementados, dificilmente se institucionalizam e têm continuidade após o término dos governos, sofrendo, a cada mandato, significativas mudanças de prioridades, tanto do ponto de vista da lógica do seu financiamento, como do ponto de vista da definição do público-alvo e da contratação de empresas da construção civil.

O alto grau de instabilidade dessas políticas e programas, associado à ausência de suporte de recursos para seu financiamento provenientes da esfera federal, tem dado origem a uma demanda generalizada por uma política nacional de habitação, que coordene e apóie o processo de descentralização.

Saneamento. Nesse caso, a descentralização já é um fato: dados da execução orçamentária de 1992 mostram que a despesa do Tesouro Nacional com saneamento representa 46% da despesa realizada somente pelo município de São Paulo, sendo que a soma das despesas dos demais municípios representa um volume de recursos seis vezes maior do que a do município paulista.

Tradicionalmente uma responsabilidade exclusiva dos municípios, não compreendendo sequer uma política unificada de financiamento, é apenas a partir do final da década de 60 que se evidencia uma preocupação pela articulação da política nacional relativa ao saneamento básico, com a constituição do Sistema Financeiro de Saneamento (SFS), em 1968, e a formulação de um Plano Nacional de Saneamento, em 1971. Apesar de pretender que os recursos do SFS fossem aplicados preferencialmente pelos municípios, na prática a implementação do novo sistema limitou o acesso direto dos municípios a esses recursos, na medida em que envolve a concessão dos serviços às empresas estaduais de saneamento.

Desse processo resultam um aumento significativo dos índices de atendimento por saneamento básico e um fortalecimento da com-

petência estadual no setor. Apenas a coleta de lixo permanece tradicionalmente de responsabilidade municipal. Assim, no final da década de 80, em que pesem as disparidades regionais e de tamanho de municípios, a presença estadual no abastecimento de água ocorria em quase 80% dos casos, respondendo os municípios pelos 20% restantes (a presença federal e de empresas privadas é praticamente nula); no tocante ao esgotamento sanitário, a esfera municipal respondia por quase 60% dos casos, cabendo à esfera estadual cerca de 37% (mais uma vez, a participação da esfera federal e das empresas privadas é residual); no caso da coleta de lixo, a responsabilidade era na sua quase totalidade da esfera municipal: quase 98% dos casos.

Na década de 90, no entanto, com a emergência do tema da descentralização, por vezes associada à privatização, volta à tona a discussão sobre a municipalização do saneamento básico. Contudo, exatamente por ser um setor permeado por fortes interesses econômicos e por demandar uma visão geográfica de conjunto para a preservação da qualidade do meio ambiente, a descentralização do saneamento via municipalização não pode dispensar a coordenação do nível estadual. De fato, a descentralização requer, nesse caso, que seja estabelecido um novo padrão de articulação entre o nível estadual e os municípios, que reconheça a capacidade diferencial destes para atender as demandas e assegure o aprimoramento dos serviços.

Além disso, a presença do nível central é igualmente necessária, tendo em vista inclusive a provisão de recursos que compensam aquelas capacidades diferenciadas. Vale notar que, de certa forma, isto já vem ocorrendo: embora sempre residual, a presença federal é registrada sobretudo nos municípios de pequeno e médio porte do Nordeste e do Norte do país.



O desenvolvimento humano e seus novos condicionantes

4.1 O novo padrão demográfico brasileiro e suas conseqüências

Uma das mais importantes transformações estruturais da sociedade brasileira nas últimas décadas deste século foi, sem sombra de dúvida, a mudança de seu padrão demográfico. Essa mudança vem ocorrendo, de maneira acelerada, desde o final da década de 60, sem que, no entanto, dela tenham tomado consciência a opinião pública e, mais especificamente, os governantes e os organismos responsáveis pela definição e implementação das políticas econômicas e sociais.

A modificação do padrão demográfico brasileiro

Apesar das imensas desigualdades regionais e sociais, a mortalidade da população brasileira experimentou declínio rápido e sustentado a partir do início da década de 40, acarretando aumento da esperança de vida ao nascer da população, que passou de 41 para 54 anos entre as décadas de 30 e 60. Por outro lado, o nível de fecundidade manteve-se alto até meados da década de 60, declinando somente nas regiões Sul e Sudeste (mesmo assim, de maneira discreta) e mantendo-se constante ou até aumentando nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste. Assim, a taxa de fecundidade total caiu apenas de 6,5 para 5,8 durante esse período. O resultado dessa evolução foi um sensível aumento da taxa média de crescimento da população, que passou de 2,4% na década de 40 para 3,0% na década de 50 e 2,9% na década de 60.

Em uma população fechada, isto é, sem entrada e saída de migrantes, a distribuição etária é função do comportamento da fecundidade e da mortalidade nas décadas anteriores, cabendo à mortalidade papel apenas

secundário. Uma queda da mortalidade – ao contrário do que em geral se crê – normalmente tem como resultado o rejuvenescimento da população; isto porque o declínio da mortalidade se dá, de forma mais acentuada, nas idades muito jovens (mortalidade infanto-juvenil). Por outro lado, níveis de fecundidade altos têm como conseqüência uma distribuição etária jovem, independentemente do nível de mortalidade, enquanto a fecundidade baixa leva a uma população relativamente envelhecida. Assim, a proporção mais elevada de velhos na população dos países europeus e da América do Norte, quando comparada às populações latino-americanas e africanas, reflete os baixos níveis de fecundidade que essas regiões vêm experimentando desde o início deste século.

Como a população brasileira manteve-se basicamente fechada e com níveis de fecundidade altos e bastante estáveis, sua distribuição etária permaneceu aproximadamente constante e jovem entre 1940 e 1970, apesar do rápido declínio da mortalidade e da aceleração de seu ritmo de crescimento. Dessa forma, durante todo aquele período, cerca de 52% da população tinha menos de vinte anos.

No final da década de 60, tem início no país um processo rápido e generalizado de declínio da fecundidade. Anteriormente limitado aos grupos sociais urbanos mais privilegiados das regiões mais desenvolvidas, tal processo logo se estendeu a todas as classes sociais e às mais diversas regiões. Assim, a taxa de fecundidade total caiu de 5,8 em 1970, para 4,3 em 1975, e 3,6 em 1984, o que corresponde a um declínio superior a 37% em um período de apenas 15 anos, ritmo bastante rápido quando comparado a qualquer experiência internacional.

Esta queda, como se assinalou, ocorreu de

forma generalizada: entre 1970 e 1980, a taxa de fecundidade total caiu mais de 35% no Sul, aproximadamente 20% no Nordeste e no Norte, mais de 30% no Centro-Oeste e em torno de 25% no Sudeste (a taxa média para o país como um todo declinou em 26%). A fecundidade da população rural brasileira, durante o mesmo período, teve uma queda superior a 20%.

Os dados preliminares do Censo de 1991 confirmam a tendência de rápido declínio da fecundidade no Brasil. Aquém de todas as expectativas, a população brasileira atingiu em 1991 apenas 147 milhões, tendo a taxa média anual de crescimento entre 1980 e 1991 caído para 1,9%, contra os 2,4% observados na década de 70.

Estimativas muito preliminares, em parte baseadas nos dados do último censo, indicam para 1990 uma taxa de fecundidade total entre 2,4 e 2,9 filhos por mulher em idade fértil. Mesmo considerando-se a estimativa mais elevada, teria havido entre 1980 e 1990 um declínio surpreendentemente grande de 33% no nível de fecundidade das brasileiras, declínio este bem superior ao observado entre 1970 e 1980.

Quando saíram os primeiros resultados do Censo de 1991, vários órgãos da imprensa, ainda que reconhecendo a desaceleração do ritmo de crescimento populacional, chamaram a atenção para o fato de que uma taxa de 1,9% ao ano ainda era alta, o que levaria à duplicação da população brasileira em menos de 37 anos. Algumas análises, baseadas em tal cálculo, defendiam a urgência de se adotar no país uma política de controle da natalidade.

Tal expectativa baseia-se em um pressuposto falso: demograficamente, é impossível a manutenção da taxa de 1,9% ao ano, a não ser que a fecundidade no Brasil volte a crescer significativamente – o que iria contra todas as experiências internacionais e as evidências empíricas observadas no país. Na verdade, a taxa de 1,9% foi “artificialmente” alta, se relacionada apenas com o nível de fecundidade na década de 80. Nesse período, as mulheres brasileiras em idade reprodutiva, quase todas nascidas antes do declínio da fecundidade, constituíam um contingente relativamente grande, o que implicava uma taxa de natalidade “artificialmente” elevada e, conseqüentemente, um

ritmo de crescimento “artificialmente” grande. Não fosse por esse fenômeno, a taxa de crescimento populacional, ao invés de 1,9%, teria sido próxima a 0,9% ao ano. A médio e longo prazos, mesmo essa última taxa é insustentável, pois a fecundidade deverá continuar a cair.

De fato, pode-se afirmar com segurança que o declínio da fecundidade no Brasil não é um fenômeno conjuntural, mas um processo irreversível, dentro daquilo que, em demografia, se convencionou chamar de transição demográfica. Informações sobre o uso de anticoncepcionais no Brasil fortalecem tal assertiva. Em 1986, 70% das mulheres casadas com idade entre 15 e 44 anos adotavam algum método anticoncepcional; 42% das mulheres que recorriam a métodos de anticoncepção eram esterilizadas (método irreversível) e 38% tomavam pílula – métodos extremamente eficientes, cuja adoção pressupõe uma nova atitude frente à reprodução humana, orientada no sentido de famílias menores. Pesquisas mais recentes, realizadas no Nordeste e no município de São Paulo, em 1991 e 1992, confirmam essa tendência, ao revelarem que aumentou, entre 1986 e 1991, a proporção de usuárias de métodos anticoncepcionais entre as mulheres em idade reprodutiva. Alguns dos resultados dessas pesquisas estão apresentados no Quadro 4.1.

As conseqüências demográficas do rápido declínio da fecundidade

O rápido e generalizado declínio da fecundidade nas décadas de 70 e 80 ocorreu em uma população com distribuição etária construída historicamente por fecundidade alta e bastante estável. As gerações nascidas antes daquele declínio formavam uma estrutura etária de base larga e apresentavam alto potencial de crescimento. Por outro lado, os níveis de fecundidade rapidamente decrescentes passaram a produzir a cada ano um número de nascidos vivos relativamente menor, levando, em conseqüência, a taxas brutas de natalidade e de crescimento populacional cada vez menores. Esse potencial de baixo crescimento demográfico não poderia, no entanto, ser plenamente alcançado enquanto a faixa de idade reprodutiva (de 15 a 49 anos) não correspondesse totalmente a gerações nascidas após o

declínio da fecundidade, pois as gerações de mães nascidas antes do declínio envolvem contingentes relativamente grandes.

Tal processo, conforme demonstrado pelos dados censitários de 1980 e 1991, produ-

ziu, já a curto prazo, algumas conseqüências demográficas: a taxa média anual de crescimento da população, que na década de 60 era de 2,9%, caiu para 2,5% e 1,9% nas duas décadas seguintes, e a proporção da população

O panorama da anticoncepção no país

QUADRO 4.1

Os dados mais recentes sobre anticoncepção com cobertura nacional datam de 1986 e indicam que 70% das mulheres casadas ou em união consensual com idade entre 15 e 54 anos usavam algum método anticoncepcional ou haviam sido esterilizadas; para todas as mulheres, independentemente do estado conjugal, esse percentual era da ordem de 43% (os resultados por estado estão apresentados na Tabela 16 do Anexo Estatístico). A esterilização feminina era o principal método utilizado, seguida dos métodos hormonais; juntos, representavam 80% da conduta das usuárias.

Dois estudos mais recentes — realizados no Nordeste em 1991 e no município de São Paulo em 1992 — revelam que desde então o quadro concepcivo sofreu alterações. No Nordeste, 54% de todas as mulheres em idade reprodutiva havia usado alguma vez métodos anticoncepcionais, e 39% estava usando no momento da pesquisa; essas percentagens eram significativamente mais elevadas em São Paulo (77% e 58%, respectivamente).

Em nenhuma das duas regiões modificou-se, no entanto, a concentração da anticoncepção nos dois métodos mencionados, que respondiam em conjunto por 75% das usuárias em São Paulo e por 86% no Nordeste. Em São Paulo, a pílula teve preferência ligeiramente maior (38% contra 36%). No Nordeste, a laqueadura continuava sendo o método com maior registro, tendo avançado em relação ao percentual observado em 1986 (63% contra 47%); em compensação, entre 1986 e 1991, a pílula teve sua presença reduzida, de 32% para 23%; dessa forma, na região mais pobre do país fechou-se ainda mais o leque de alternativas contraceptivas.

No Nordeste, 19% das mulheres já está esterilizada antes dos 25 anos, em contraste com 10% em São Paulo. As idades medianas à época da esterilização são, no entanto, muito próximas: 29,7 e 31,0 anos, respectivamente. É relevante assinalar que, na segunda metade da década de 80, a idade com que as mulheres têm sua capacidade reprodutiva encerrada reduziu-se de forma expressiva: em 1986, as idades medianas de esterilização eram 36,6 e 38,2 anos no Nordeste e em São Paulo, respectivamente. O número mediano de filhos tidos à época da esterilização reduziu-se de 3,6 para 3,0 no Nordeste entre 1986 e 1991, tendo, no entanto, permanecido praticamente estável em São Paulo (2,7 filhos).

Assinale-se ainda que, ao contrário do observado seis anos antes, quando o principal motivo apontado pelas mulheres para a esterilização eram os "problemas de saúde", 62% das mulheres esterilizadas que foram entrevistadas em São Paulo em 1992 justificou a intervenção pela intenção de não ter mais filhos.

Esterilização e cesariana. Desenvolveu-se no Brasil uma conduta obstétrica de verdadeiro abuso de partos cirúrgicos. De 15% do total de partos em 1970, a percentagem de cesarianas cresceu para 31% em 1980 e 34% em 1990. Em alguns estados, essa proporção chegou a mais de 2/3 em 1991; em São Paulo, alcançou quase a metade, e em algumas de suas regiões, 70%. Pagas pelo sistema público de saúde, as cesarianas atingem a casa de quatrocentas mil por ano, onerando o custo dos partos e aumentando o risco de morte materna que, nessa situação, é 2,9 vezes maior do que no caso dos partos transpelvianos.

Pode-se supor que esse crescimento esteja associado ao fato de que o parto cesáreo é o momento apropriado para a realização da laqueadura tubária, não apenas porque a esterilização é proibida pelo Código Penal brasileiro e pelo Código de Ética Médica, mas também porque, nesse caso, o custo hospitalar do paciente é coberto pelo sistema público de saúde, cabendo à gestante apenas o custo médico adicional da esterilização. Assim, conforme revelou pesquisa recente, 80% das ligaduras tubárias realizadas em São Paulo foi feita durante uma cesarianas.

Em resumo, as mulheres no Brasil, principalmente aquelas de menor nível de renda, vivem uma séria encruzilhada. Contando apenas com a pílula como método reversível, face ao desconhecimento de métodos alternativos, e não dispondo do recurso do aborto legal para eventuais falhas, vêm na esterilização uma tábua de salvação contra o desamparo em que vivenciam a saúde reprodutiva. O predomínio da contracepção cirúrgica parece associado a uma elevada prevalência de partos operatórios, um sério problema de saúde pública não só por suas conseqüências do ponto de vista da morbimortalidade reprodutiva e das condições do recém-nascido, mas também pelo desnecessário crescimento dos custos hospitalares para o sistema público de saúde.

A aprovação da Lei 9.263, de janeiro de 1996, que regulamenta o planejamento familiar no Brasil, deverá contribuir para alterar esse quadro. Na nova lei, o planejamento familiar é visto como parte de um conjunto de ações dirigidas à mulher, ao homem e ao casal, dentro de uma visão de atendimento global e integral à saúde. Em particular, ao normatizar a esterilização voluntária, a referida lei enfatiza a obrigatoriedade da notificação compulsória aos órgãos públicos centrais de saúde e estabelece um período de sessenta dias entre a solicitação e a realização da esterilização. Essa normatização deverá diminuir os abusos das cesarianas, uma vez que, como mencionado, grande parte dessas cirurgias ocorre atualmente para permitir a realização simultânea da esterilização feminina.

abaixo de dez anos de idade diminuiu significativamente. Mais do que isso, a população brasileira entrou em um processo de declínio contínuo da taxa de crescimento e de desestabilização da distribuição etária. Coexistem, assim, duas estruturas completamente diferentes, cuja fronteira foi definida pelo início da rápida queda da fecundidade: as gerações mais velhas, nascidas antes do declínio, mantêm entre si uma relação de tamanho coerente, e formam sempre uma pirâmide de base larga; já as gerações mais jovens formam uma estrutura etária sem tanta coerência interna e muito pouco consistente com a distribuição das gerações mais velhas.

O Gráfico 4.1 mostra as pirâmides etárias da população brasileira em 1970, 1980 e 1991, nas quais a diminuição da proporção de jovens ao longo do tempo fica evidenciada pelo estreitamento da base. Como resultado, em 1991 a população de crianças com menos de cinco anos é menor do que a população de crianças entre cinco e dez anos. Tal redução no número absoluto de crianças nascidas no último quinquênio antes do censo é um indicador claro da rapidez do declínio da fecundidade.

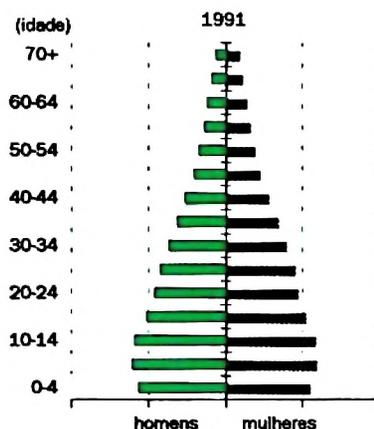
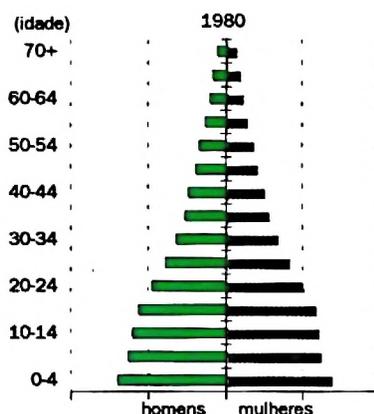
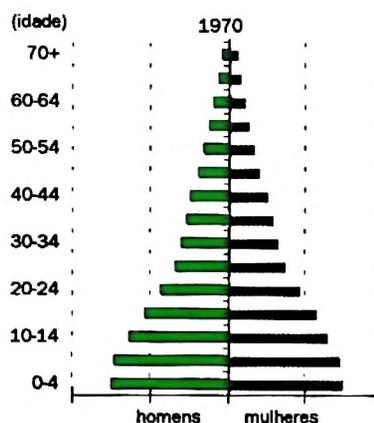
Um aspecto fundamental, evidenciado por esses dados, é o expressivo “envelhecimento” da população, ou seja, o peso progressivamente menor de jovens, em decorrência do declínio da fecundidade ocorrido entre 1970 e 1991. Assim, enquanto entre 1970 e 1991 a participação das pessoas com menos de 15 anos na população total caiu de 43% para 35%, a percentagem das pessoas entre 15 e 65 anos aumentou de 54% para 60%, e a de habitantes com idade igual ou superior a 65 anos cresceu de 3% para 5%.

Com o passar do tempo, a fronteira que separa as gerações nascidas antes do início do declínio da fecundidade e as nascidas após esse declínio corresponderá a idades cada vez maiores. Evidentemente, à medida que essa fronteira passe a corresponder às idades reprodutivas das mulheres, haverá uma segunda desaceleração no número de nascimentos, nas taxas de natalidade e de crescimento, assim como na proporção de jovens na população.

Por volta do ano 2040, a população brasileira será quase inteiramente formada por gerações nascidas após o início do processo de rápido declínio da fecundidade. Nessa época,

a fecundidade provavelmente estará próxima do nível de reposição – taxa de fecundidade total em torno de 2,1 – e a taxa de crescimento da população tenderá rapidamente a zero, com uma distribuição etária relativamente velha.

GRÁFICO 4.1
Brasil — Pirâmides etárias: 1970, 1980 e 1991



Fonte: IBGE/Censo 1970, 1980, 1991.

Esta é a situação atualmente observada na maioria dos países desenvolvidos.

Projeta-se para a passagem do século uma população da ordem de 170 milhões de habitantes. Esse número, que reflete uma taxa anu-

al de crescimento de 1,6% nesta década, pode ser afirmado com segurança, pois os brasileiros daquele ano, em sua grande maioria, já nasceram e não há muito campo para variações não esperadas da fecundidade e da mortalidade até aquela data. É interessante registrar que projeções formuladas no início da década de 70, com base nas hipóteses sobre fecundidade então vigentes, estimavam uma população de, no mínimo, duzentos milhões de pessoas no ano 2000. A diferença entre a expectativa de pouco mais de vinte anos atrás e a projeção atual é superior a trinta milhões de pessoas; vale notar que estes “ausentes” teriam, no ano 2000, menos de trinta anos de idade, pois deixaram de nascer devido ao declínio “não esperado” da fecundidade, ocorrido a partir de 1970.

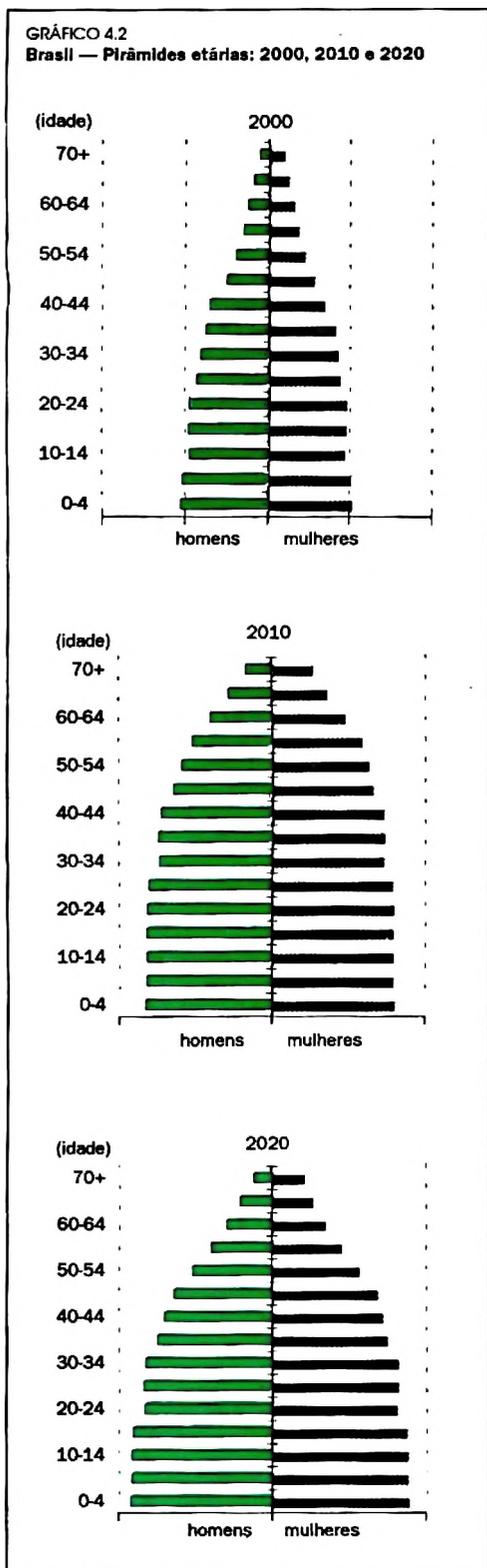
Na verdade, a população brasileira só deverá ultrapassar os duzentos milhões de habitantes na segunda década do próximo século, após ter crescido à taxa média de 1,2% entre os anos 2000 e 2010 – alcançando a cifra de 191 milhões neste último ano – e à taxa média de 1,0% na década seguinte – atingindo 211 milhões no ano 2020.

O Gráfico 4.2 apresenta as pirâmides etárias projetadas para 2000, 2010 e 2020.

A evolução expressa por essas pirâmides reflete o ritmo diferenciado entre os diversos grupos etários, com aumento (i) praticamente nulo no grupo etário abaixo de 15 anos; (ii) positivo, porém rapidamente decrescente, no grupo etário entre 15 e 64 anos; e (iii) significativamente positivo e crescente entre os idosos. Como consequência, a participação das pessoas abaixo de 15 anos na população total passará de 35% para 24% entre 1990 e 2020 (em 1970 era de 43%); a proporção dos habitantes entre 15 e 65 anos crescerá de 60% para 69% (em 1970 era de 54%); e a proporção das pessoas idosas aumentará de 5% para 8% (em 1970 elas correspondiam a 3%).

Implicações para o planejamento e definição de políticas sociais

Esta profunda mudança no padrão demográfico brasileiro só recentemente tem sido incorporado nos planos de desenvolvimento e nos projetos e políticas da área social. De modo geral, não há neles qualquer referên-



Fonte: Carvalho 1995.

Mudanças recentes no padrão de urbanização

A reorganização do espaço brasileiro durante o meio século que antecede a década de 80 foi marcada por uma concentração progressiva e acentuada da população em cidades cada vez maiores. Assim, entre 1940 e 1980, a parcela da população residente na área rural e em localidades com menos de vinte mil habitantes declinou de 85% para 46%; por outro lado, cresceu o peso das cidades: de 7% para 22% da população do país, no caso das cidades entre vinte mil e quinhentos mil habitantes, e de 8% para 32%, no das cidades com mais de quinhentos mil habitantes.

Durante a década de 80, no entanto, assiste-se a uma alteração profunda no padrão de urbanização do país, envolvendo uma redução significativa da taxa de crescimento da população urbana e a desaceleração do processo de concentração da população nas grandes cidades.

As cidades de mais de vinte mil habitantes cresceram 2,6% ao ano na década de 80, contra uma taxa de 4,9% na década anterior. Por outro lado, o crescimento da população residente nas áreas rurais e em pequenas localidades foi ligeiramente superior ao da década de 80 (0,6% contra 0,4% ao ano). Esse resultado encobre, no entanto, um declínio da população rural (-0,6% ao ano), mais do que compensado pelo crescimento das pequenas localidades urbanas (sedes de municípios e distritos com menos de vinte mil habitantes), cuja população se expandiu a uma taxa anual de 2,7%, equivalente à registrada pelas cidades de maior porte.

As mudanças observadas na década de 80 são particularmente significativas no tocante às nove regiões metropolitanas, que cresceram a uma taxa anual de 2,0%, bastante inferior à verificada na década de 70 (3,8%) ou no período 1940-70 (4,5%). Conforme evidenciado na tabela abaixo, o declínio da taxa de cres-

cimento populacional é comum a todas as regiões metropolitanas, apresentando valores mais baixos no Rio de Janeiro (1,0%) e em São Paulo e Recife (1,9%, em ambos os casos).

Esse resultado indica que o processo da concentração progressiva da população em algumas poucas localidades está sendo superado. De fato, embora as nove regiões metropolitanas tenham sido importantes na redistribuição espacial da população brasileira ao longo da década de 80, com um crescimento de 8,3 milhões de habitantes, a participação dessas regiões na população do país permaneceu estável (28,9% e 29,0%, em 1980 e 1991, respectivamente). Ficou igualmente estável o peso das regiões metropolitanas na população dos nove estados correspondentes (39,3% e 39,4%).

A desaceleração do ritmo de concentração metropolitana reflete a ocorrência de processo simultâneo de desconcentração industrial e de interiorização da atividade produtiva; o impacto da crise econômica da década de 80 sobre o movimento migratório, inclusive o êxodo rural; a queda da fecundidade; e a adoção de padrões de comportamento associados à contrametropolização.

Vale notar ainda que também o crescimento populacional das capitais que são núcleos de regiões metropolitanas se reduziu de forma expressiva entre as décadas de 70 e 80 (3,1% e 1,4%, respectivamente). Essa redução foi particularmente notável nos municípios de São Paulo, Rio de Janeiro e Belo Horizonte. As taxas de crescimento observadas nessas capitais são, de resto, sistematicamente inferiores às das respectivas regiões metropolitanas, indicando uma participação crescente da periferia da capital na população da região metropolitana (para o conjunto das regiões, essa participação aumentou de 34,7% em 1980 para 38,7% em 1991).

cia à nova dinâmica populacional, que, se coloca novos problemas, também propicia condições favoráveis à superação de alguns velhos problemas enfrentados pela sociedade brasileira. Continua viva na mente de boa parte dos planejadores, e implícita na maioria dos planos e projetos, a idéia, ou crença, de uma população extremamente jovem, de distribuição etária constante, crescendo a taxas em torno de 3% ao ano, quebrando a barreira dos duzentos milhões antes do final do século e caminhando inexoravelmente para uma explosão demográfica no século XXI, a não ser que seja evitada por uma ação governamental orientada para o controle da natalidade.

A realidade, no entanto, é outra – e há mais de duas décadas se vem perdendo a oportunidade de se tirar proveito, em benefício da população mais carente do país, das condições favoráveis criadas pelo novo padrão demográfico brasileiro, ao mesmo tempo que se adiam iniciativas requeridas para capacitar o país a enfrentar alguns problemas que necessariamente advirão a médio e longo prazos.

Política educacional. A população em idade escolar a ser atendida nos diferentes níveis de ensino vem crescendo em ritmo cada vez menor, e assim deverá continuar no início do próximo século. Dessa forma, ao contrário do que ocorreu até 1970, quando a capacidade do sistema educacional brasileiro devia crescer a taxas superiores a 3%, para reduzir a proporção de crianças e jovens não atendidos pelo sistema, sua expansão agora pode se dar em um ritmo bem mais reduzido. Nesse sentido, a sociedade brasileira está vivendo uma oportunidade ímpar para realizar um salto de qualidade e superar definitivamente as deficiências que marcam o sistema educacional do país, principalmente no que se refere ao ensino de primeiro e segundo graus. Por outro lado, cabe evitar que, uma vez identificadas, a redução do número de crianças que chegam à idade escolar seja utilizada como argumento para diminuir, em termos relativos, os recursos destinados à educação dos jovens.

Política de emprego. Embora a população em idade de trabalho, entre 15 e 64 anos, continue a crescer a taxas elevadas na década de 90 (em torno de 2,4% ao ano), este ritmo de expansão será rapidamente decrescente nas duas próximas décadas. Além disso, nessa

População das regiões metropolitanas — 1991

	População (mil habit.)	Taxa de crescimento	
		1970-80	1980-91
Belém	1.333	4,3	2,7
Fortaleza	2.307	4,3	3,5
Recife	2.875	2,7	1,9
Salvador	2.497	4,4	3,2
Belo Horizonte	3.436	4,6	2,5
Rio de Janeiro	9.815	2,4	1,0
São Paulo	15.445	4,5	1,9
Curitiba	1.873	5,8	2,4
Porto Alegre	3.027	3,8	2,6
Total	42.606	3,8	2,0

Fonte: IBGE/Censo 1970, 1980 e 1991.

ampla faixa de idade, os diversos grupos etários crescerão em ritmos bem diferenciados, com taxas extremamente baixas, ou até mesmo negativas, entre os mais jovens. Tal modificação na estrutura etária interna da população em idade de trabalhar poderá implicar maiores taxas de atividade para a população menos jovem (acima de cinquenta anos) e uma maior participação feminina. Por outro lado, na medida em que os salários aumentam com a idade, poderá se registrar uma tendência à melhoria nos seus valores reais médios.

A expansão mais lenta da população jovem, além de diminuir a pressão sobre o mercado de trabalho, oferece também condições mais favoráveis para uma melhor preparação técnica das pessoas antes de seu ingresso no mercado ou no próprio local de trabalho, o que, aliado à melhoria dos níveis educacionais dos jovens, poderia contribuir decisivamente para um salto qualitativo da mão-de-obra brasileira.

Políticas sociais em relação à terceira idade. O fenômeno da velhice desamparada, já presente no Brasil, pode se tornar um problema sério a médio e longo prazos, já que a população acima de 65 anos crescerá a taxas anuais extremamente altas nas próximas décadas.

As pessoas idosas pertencerão a famílias cada vez menores (tendência a famílias com apenas dois filhos) e a probabilidade de terem filhos ou parentes próximos com quem morar tornar-se-á rapidamente decrescente.

Este fenômeno já é bastante conhecido nos países desenvolvidos, onde, apesar de todos os recursos disponíveis, não se encontrou ainda solução adequada para o problema. Como aqui o decréscimo da fecundidade está ocorrendo em um ritmo muito maior do que o observado naqueles países, quando de suas transições demográficas, o envelhecimento da população brasileira se fará muito mais rapidamente. O país deverá conviver com este fenômeno sem ter provavelmente superado problemas típicos do subdesenvolvimento, enfrentando assim uma situação socialmente complexa.

O sistema de saúde deverá se preparar para atender adequadamente a essa parcela crescente da população, que apresenta um quadro de morbidade bem específico e de tratamento mais caro, como doenças do aparelho respiratório,

cardiovasculares e câncer. Por outro lado, em termos relativos, a demanda em outras áreas, como pediatria e ginecologia, declinará. De todo modo, o aumento dos gastos com saúde, induzido pelo rápido crescimento da população de idosos, dificilmente será neutralizado pela queda relativa da proporção de crianças, outro grupo que requer gastos mais elevados em saúde. Assim, mesmo que atualmente o sistema de saúde funcionasse a contento, provavelmente o aumento de gastos no setor teria que superar a taxa de crescimento populacional nos próximos trinta anos.

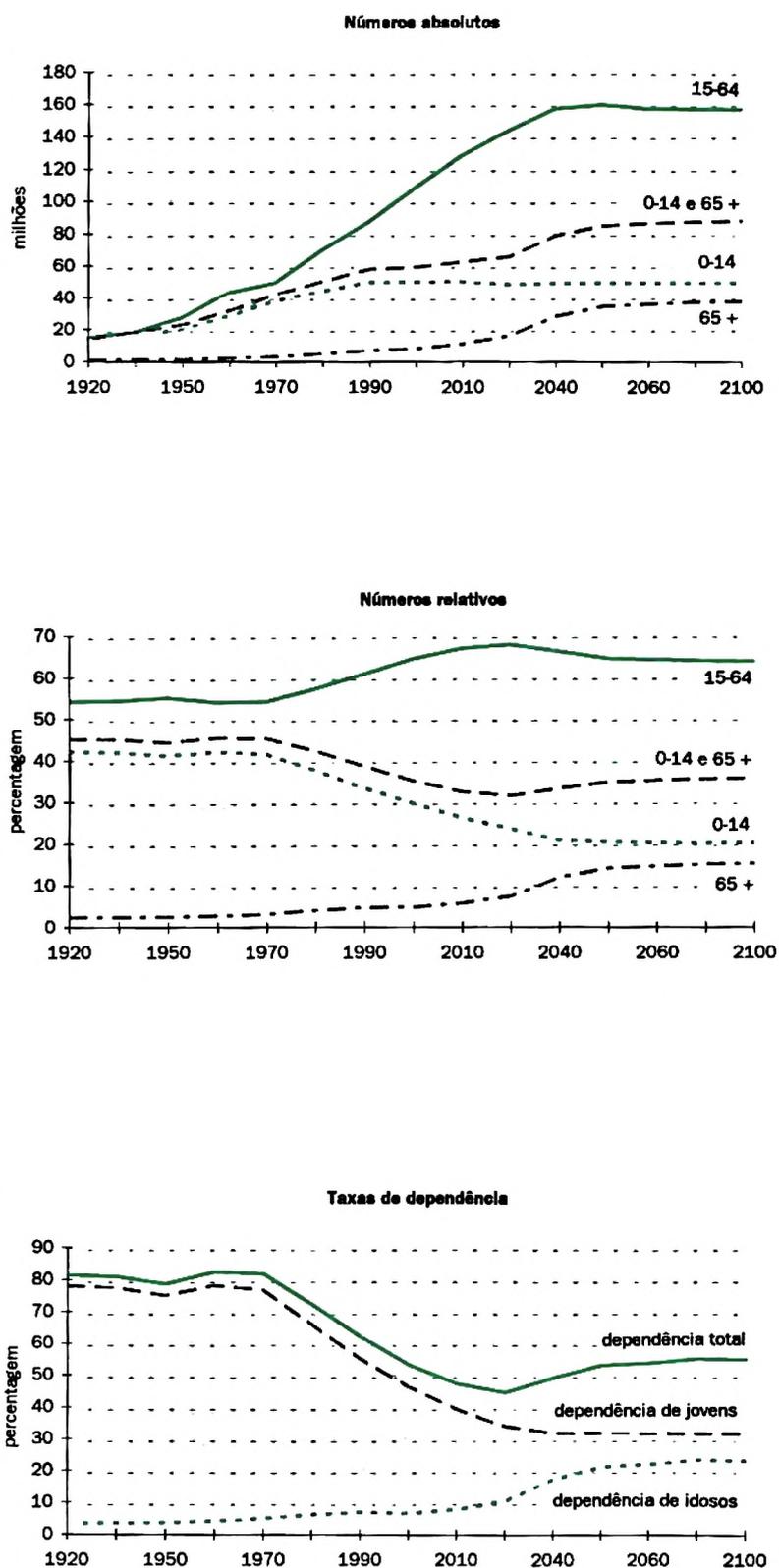
Além disso, o aumento da relação entre idosos e pessoas em idade ativa nas próximas décadas deverá acentuar significativamente o grave desequilíbrio já observado no sistema previdenciário brasileiro. Dessa forma, o novo padrão demográfico não pode ser ignorado na discussão sobre o novo sistema previdenciário a ser implantado no país.

A fase atual da transição demográfica brasileira: um período crucial e de grandes oportunidades

Chamou-se a atenção para as vantagens propiciadas pela redução na proporção de jovens e para as novas demandas geradas pelo rápido aumento do número absoluto e da proporção de idosos na população brasileira. A análise da evolução desses dois grupos de “dependentes”, comparativamente à do grupo de pessoas “ativas” durante um período mais longo de tempo, fornece elementos importantes para a definição de políticas públicas no Brasil. O Gráfico 4.3 apresenta a evolução dos números absolutos e relativos de pessoas com menos de 15 anos, entre 15 e 64 anos, e de 65 anos ou mais, ao longo do período 1920-2100.

A população “dependente” (abaixo de 15 anos e com 65 anos ou mais) correspondia, do início do século até 1970, a quase 50% da população total. De cada vinte “dependentes”, menos de dois eram idosos (acima de 65 anos). Neste final de século, em consequência do declínio da fecundidade, os “dependentes” deverão constituir apenas 33% da população total; os jovens (abaixo de 15 anos) ainda serão maioria entre os “dependentes”, porém para cada vinte “dependentes” cerca de três serão idosos.

GRÁFICO 4.3
População dependente e população ativa — 1920-2100



Fonte: Carvalho e Wong 1995.

Tal declínio da proporção de “dependentes” deverá reverter-se, passando a crescer a partir de 2020, devido à estabilização do peso relativo dos jovens e ao continuado aumento do peso dos idosos. Em meados do próximo século, a população brasileira tenderá a se tornar estacionária, o que significa, demograficamente, crescimento nulo e estrutura etária constante. A proporção de “dependentes” na população total corresponderá então a cerca de 35%, com jovens e idosos em números bem próximos (para cada vinte “dependentes” haverá oito idosos).

Essa evolução é evidenciada também pelas taxas de “dependência” apresentadas no mesmo Gráfico 4.3, que explicitam as relações entre os três grupos etários em análise.

A taxa de dependência total (quociente entre populações abaixo de 15 e acima de 65 anos e a população entre 15 e 64 anos), que permaneceu praticamente constante e a níveis bastante elevados até 1970, declina rapidamente a partir de então, com mudança significativa em sua composição: aumento do peso de idosos e diminuição dos jovens. Esta taxa alcança atualmente o seu valor mais baixo neste século, e deverá continuar a cair nas próximas décadas. Contudo, deverá elevar-se no futuro, apresentando, inclusive, uma mudança em sua composição, com aumento expressivo da participação dos idosos.

Assim, a sociedade brasileira está atravessando uma fase ímpar do ponto de vista demográfico, em que a taxa de dependência total experimenta um declínio temporário, uma vez que, conforme evidenciado no Gráfico 4.3, a taxa de dependência de jovens (quociente entre a população com menos de 15 anos e a população entre 15 a 64 anos) declina rapidamente, enquanto a taxa de dependência de idosos (quociente entre a população com 65 anos ou mais e a população entre 15 e 64 anos) cresce ainda muito lentamente.

A diminuição da taxa de dependência de jovens oferece uma oportunidade para um salto de qualidade nas políticas voltadas para crianças e jovens, tais como de nutrição, saúde e educação, já que a população-alvo dessas políticas constitui proporção rapidamente decrescente da população total. Os investimentos nos jovens, aliás, não apenas se justificam por se tratar de uma questão de direitos humanos e

de resgate da dívida social, mas também são necessários do ponto de vista demográfico, já que os jovens de hoje constituirão, nas próximas décadas, a população “ativa” responsável pela manutenção de uma população idosa, então rapidamente crescente, em termos absolutos e relativos.

Por outro lado, a evolução futura da taxa de dependência de idosos aponta para a absoluta necessidade de a sociedade brasileira se adequar a um contexto marcado por uma população envelhecida, tal como a existente hoje nos países do primeiro mundo. Cabe, mais uma vez, chamar a atenção para o fato de que o processo de envelhecimento no Brasil se fará em um período menor de tempo, porque a fecundidade no país declinou muito mais rapidamente do que nos países desenvolvidos. Entre os problemas a serem inevitavelmente gerados por esse processo, têm enorme importância aqueles referentes ao sistema de previdência social. Embora a atual crise deste sistema no Brasil tenha muito pouco a ver com o processo de envelhecimento que, como já foi dito, ainda não causou impacto significativo na taxa de dependência de idosos, essa evolução futura tem que ser levada em conta na discussão e definição do novo sistema, que, sem isso, estará condenado a não responder às necessidades da população idosa nas próximas décadas.

4.2 As exigências do processo de crescimento econômico e da formação de uma economia global

Esta seção analisa algumas questões de natureza econômica com implicações no ritmo e direção do processo de desenvolvimento humano nos próximos anos. Focaliza os condicionantes macroeconômicos associados à política de estabilização; as consequências da difusão de um novo paradigma tecnológico e organizacional, examinando em particular suas exigências quanto à qualificação de mão-de-obra; os requisitos de competitividade decorrentes do processo de abertura comercial do país e de globalização da economia mundial e a resposta da indústria brasileira; os compromissos internacionais do país no contexto desse processo de globalização; e o significado da constituição do Mercosul e de outras

possíveis iniciativas de integração.

Os condicionantes macroeconômicos: crescimento e estabilização

A experiência brasileira ao longo da década de 80 e dos primeiros anos da de 90 foi marcada por uma forte instabilidade da taxa de crescimento, associada a taxas de inflação extremamente elevadas e crescentes. Além de refletir os desequilíbrios externo (decorrente da crise da dívida) e interno (associado aos persistentes déficits públicos e à inflação em patamares extremamente elevados), o período caracteriza o esgotamento da estratégia de desenvolvimento que orientou o processo de industrialização brasileiro desde o início dos anos 50, baseado na substituição de importações e em forte intervenção do Estado nas atividades produtivas. O fracasso da política econômica na década de 80 em reverter essa conjuntura desfavorável e as sucessivas tentativas malsucedidas de estabilização podem ser atribuídos, em grande parte, à incapacidade de promover mudanças estruturais que conduzissem a um novo padrão de desenvolvimento.

Não obstante os surtos localizados de crescimento, em geral relacionados a expectativas quanto ao comportamento futuro da inflação, a economia cresceu apenas 1,25% ao ano entre 1980 e 1992, fazendo com que a renda *per capita* declinasse 7,6% no período.

A longa seqüência de planos de estabilização frustrados (cinco em seis anos) produziu uma forte instabilidade na economia, que acentuou a tendência de aceleração da inflação. Esta só não adquiriu caráter explosivo, como em outros países, devido às peculiaridades do sistema de indexação (em grande parte garantido pelo próprio governo) e ao desenvolvimento de substitutos domésticos para a moeda (em última análise, também garantidos pelo governo) que permitiram uma convivência menos dolorosa (e, às vezes, até mesmo lucrativa) com o processo inflacionário para quem tinha acesso a essas inovações.

Do ponto de vista do desenvolvimento humano, observa-se uma sensível deterioração tanto das condições de vida de uma parcela da população, quanto das perspectivas de superação dos problemas estruturais relacionados à miséria e à desigualdade social. O impacto

negativo da inflação sobre o desenvolvimento humano manifesta-se, antes de mais nada, através de seu efeito sobre o ritmo de crescimento econômico e, por conseguinte, sobre a capacidade de expandir, ou mesmo manter, o nível de emprego.

A experiência recente mostra que os países com melhor desempenho econômico e maiores taxas de crescimento foram aqueles com taxas de inflação mais baixas. A inflação prejudica o crescimento econômico por diversas razões. Em primeiro lugar, a forte oscilação dos preços relativos ao longo do tempo leva a uma redução geral da eficiência econômica devido à perda do poder de sinalização dos preços, afetando em particular a identificação de oportunidades de investimento para o setor privado; assim, gera incerteza e induz os agentes a se comportarem de forma imediatista, impedindo que a economia cresça de forma sustentável. A inflação tende também a provocar elevação das taxas de juros, o que reforça o efeito contracionista sobre os investimentos e o nível de atividade. Além disso, gera distorções na estrutura produtiva, por exemplo, ao promover um crescimento desproporcional do sistema financeiro ou ao induzir a redução do investimento público e a desarticulação dos serviços públicos, já que nesse contexto a compressão dos gastos governamentais tende a incidir sobre esses serviços.

O efeito negativo da inflação sobre o desenvolvimento humano não se restringe, no entanto, a esse impacto adverso sobre o ritmo de crescimento da economia e o nível de emprego, mas decorre também de suas consequências do ponto de vista da distribuição de renda. Em primeiro lugar, a participação dos salários na renda nacional é inversamente proporcional à taxa de inflação; de fato, para um dado salário nominal e um dado grau de indexação, negociados entre empresas e trabalhadores no início do contrato de trabalho, o salário real é negativamente correlacionado à taxa de inflação. Além disso, a aceleração da inflação está, em geral, associada ao aumento do diferencial de salários, pois a indexação salarial tende a ser menor para os trabalhadores com menor nível de renda (contudo, embora os rendimentos do segmento formal do mercado de trabalho tendam a ser superiores aos rendimentos do mercado informal e dos

trabalhadores autônomos ou por conta própria, estes últimos podem ser mais capazes de proteger seus rendimentos reais face às acelerações inflacionárias). Por fim, a incidência do imposto inflacionário é maior nas camadas mais pobres, pois esses grupos praticamente não têm acesso aos instrumentos de proteção financeira, o que as obriga a guardar uma parcela significativa de sua renda sob a forma de moeda.

O Gráfico 4.4 (a) descreve a evolução da taxa de inflação e da pobreza – medida pela proporção da população abaixo da linha de pobreza nas seis principais regiões metropolitanas do país – entre 1980 e o primeiro semestre de 1994. O gráfico mostra claramente que houve aumento de ambas as variáveis durante este período, ao final do qual elas atingem patamares nunca antes registrados. Essa relação positiva entre as duas variáveis é confirmada no Gráfico 4.4(b). Ainda que os desvios das observações em relação à função estimada sejam significativos, a relação é inequívoca: a proporção de pobres foi (relativamente) baixa em anos de inflação (relativamente) baixa e vice-versa.

A evolução da economia brasileira após o Plano Real constitui um exemplo mais recente do impacto favorável da estabilidade do ponto de vista do desenvolvimento humano. De fato, o Plano implicou ganhos para os mais pobres não apenas em decorrência do crescimento da renda *per capita*, mas também porque foi acompanhado por forte redistribuição de renda: enquanto os 50% mais pobres aumentaram sua participação em 1,2 ponto percentual, os 20% mais ricos perderam 2,3% (a esses efeitos se somam o fato de que os preços da cesta de consumo dos mais pobres elevaram-se bem menos do que a dos mais ricos e o desaparecimento do impacto assimétrico das perdas causadas pela incidência regressiva do imposto inflacionário).

A atual política de estabilização substanciada no Plano Real representa, até o momento, a tentativa mais bem-sucedida de controlar a inflação desde a crise da dívida no início da década de 80. Este sucesso pode ser atribuído, em parte, às lições extraídas do fracasso das tentativas anteriores: o tratamento adequado da transição para um novo regime de inflação baixa, sem quebras de contratos ou

congelamento de preços e salários. Decorre também de um ambiente externo mais favorável em função da própria conjuntura internacional (com as economias centrais apresentando perspectivas de crescimento sustentado e baixas taxas de juros) e da menor pressão da dívida externa.

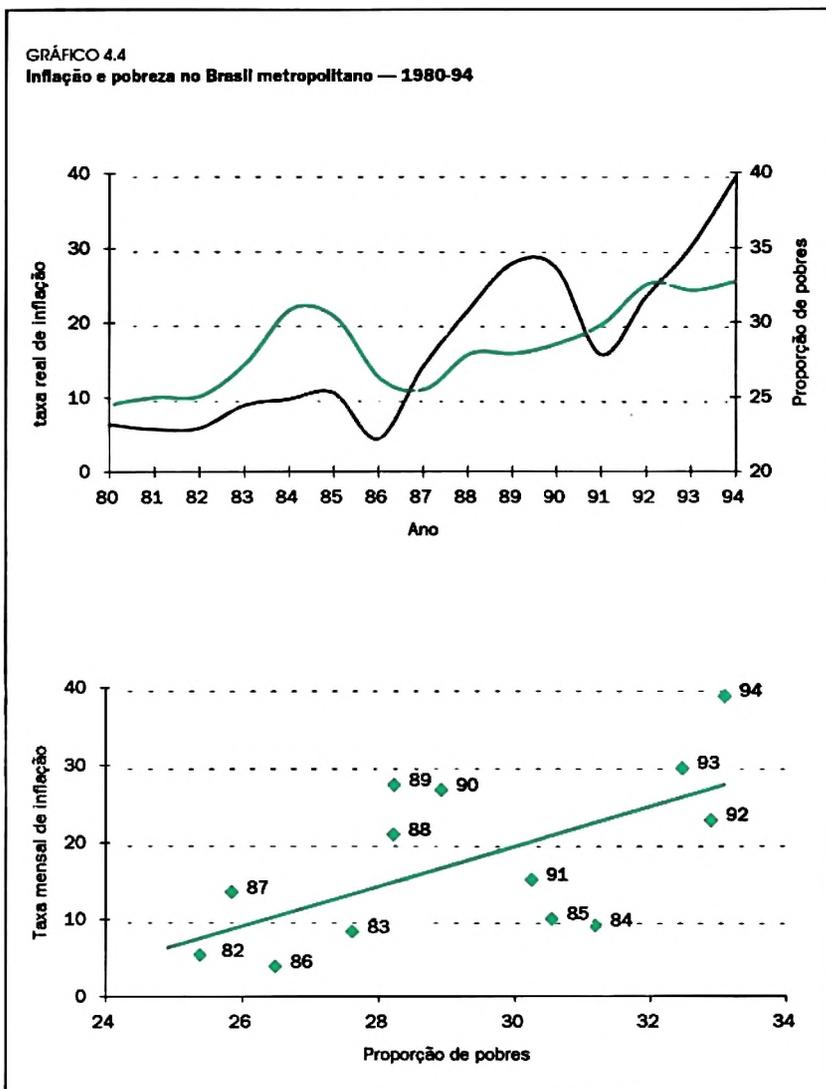
As bases dessa política de estabilização começaram a se desenhar já no início da década, através de uma aceleração da abertura comercial e do início do processo de privatizações. Por outro lado, sua implementação beneficiou-se também da política, seguida desde o final de 1991, de taxas de juros elevadas e sustentação da taxa real de câmbio em patamar relativamente alto, o que permitiu uma forte acumulação de reservas cambiais.

A questão da transição foi enfrentada por meio da Unidade Real de Valor (URV), um artifício que permitiu um período de acomodação de preços, salários e contratos a uma nova unidade de conta, que posteriormente transformou-se em moeda com poder liberatório. Este artifício reduziu consideravelmente as tensões decorrentes de desequilíbrios de preços relativos e contratos que, no passado, haviam contribuído para reduzir o alcance das tentativas de controlar a inflação. A introdução da nova moeda e a drástica mudança no regime cambial produziram uma queda imediata das taxas de inflação. A expansão da demanda e da atividade econômica que se seguiram surpreenderam pela intensidade, refletindo a elevação do rendimento médio real das pessoas ocupadas, decorrente, sobretudo, do fim do imposto inflacionário, da valorização real do câmbio e da rápida reconstituição dos canais de crédito, especialmente para o consumo.

Ainda que a economia como um todo desfrutasse de alguma margem de capacidade ociosa, esse rápido ritmo de crescimento da demanda foi acompanhado de um forte aumento das importações, auxiliado pela valorização real do câmbio e pela intensificação da abertura comercial. O resultado foi a reversão dos saldos da balança comercial observados ao longo dos últimos anos. Essa trajetória mostrava-se claramente insustentável, e a crise do México – com seus impactos negativos sobre os fluxos de capitais externos – apenas antecipou a reorientação da política econômica. As-

sim, simultaneamente à mudança na política cambial, aprofundaram-se os controles monetários e creditícios sobre a economia, daí decorrendo uma acentuada redução da produção e do emprego industrial (contudo, o crescimento do emprego em outras atividades implicou que as taxas de desemprego total permanecessem praticamente constantes). A política de juros elevados parece ter afetado também a taxa de investimento. A combinação do desaquecimento da atividade econômica com a recuperação do câmbio em termos reais resultou em reversão dos déficits comerciais. Essa evolução e o retorno dos fluxos de capitais externos permitiram, posteriormente, um relaxamento gradual das restrições monetária e creditícia.

Tal trajetória reflete a dinâmica natural dos processos de estabilização baseados em anco-



Fonte: Urani 1995.

ragem cambial, em que a queda abrupta das taxas de inflação dá lugar, inicialmente, a uma forte expansão do consumo, revertendo-se, em um segundo momento, quando as condições de sustentação do câmbio – principalmente, frente à insuficiência do ajuste fiscal – passam a se mostrar problemáticas. A retomada do crescimento passa então a depender das mudanças estruturais que garantam consistência intertemporal a políticas macroeconômicas e que conduzam a um novo padrão de inserção na economia mundial, onde a fonte de dinamismo do crescimento esteja no rápido aumento da produtividade e na conseqüente ampliação das exportações.

Na perspectiva dos condicionantes macroeconômicos do desenvolvimento humano, essas questões podem ser desdobradas, por um lado, nas políticas requeridas para a consolidação da estabilização (por exemplo, redução do déficit público) e, por outro, nas políticas que irão orientar as transformações produtivas no sentido de uma maior integração à economia mundial.

As implicações dessas transformações produtivas – que, de resto, se inserem no contexto de tendências mais gerais da economia mundial e estão associadas a um novo paradigma tecnológico e organizacional – serão examinadas adiante. Vale mencionar, no entanto, que essas transformações e as reformas estruturais que acompanham a estabilização tendem a provocar mudanças profundas na organização do trabalho.

Quanto às políticas requeridas para a consolidação da estabilização, cabe enfatizar que um ajuste fiscal permanente é crucial para a manutenção da estabilidade e para se retomar taxas de crescimento mais próximas do potencial da economia brasileira. A combinação de câmbio valorizado e juros elevados, sobre a qual o Plano Real tem se apoiado, não pode ser sustentada por muito tempo, seja por seu impacto sobre o próprio déficit público, seja pelos efeitos negativos sobre as decisões de investimento e, portanto, para as perspectivas de crescimento a longo prazo.

O ajuste fiscal hoje depende, fundamentalmente, da redução dos gastos públicos – a carga tributária situou-se acima de 30% do PIB em 1995, e a margem para ampliá-la parece bastante limitada. Parte da necessária redução

de gastos certamente pode ser alcançada a partir do declínio das taxas de juros, mas o equilíbrio orçamentário requerido para a sustentação da estabilidade refere-se mais a uma posição a longo prazo do que a um problema de alívio imediato sobre as contas públicas. As reduções de despesas dependem, na verdade, de um conjunto de reformas estruturais que modifiquem o perfil e o tamanho do setor público, notadamente nos níveis estadual e municipal, tornando-o mais eficiente e flexível. Face à significativa deterioração da qualidade dos serviços públicos no Brasil nos últimos anos, as reduções de gastos terão de vir acompanhadas por um grande aumento de eficiência na provisão destes serviços, objetivo a ser perseguido através de ampla e profunda reforma administrativa.

De todo modo, a redução dos gastos públicos pode ter, a curto prazo, um impacto negativo sobre os serviços destinados às camadas mais carentes da população e mesmo gerar um aumento do desemprego, devido à redução dos postos de trabalho no setor público. Esse processo pode se tornar particularmente perverso naqueles estados mais pobres, onde é maior a presença do setor público como empregador.

Por outro lado, enquanto o problema do déficit público não for encaminhado de modo a produzir um ajuste permanente, parece inevitável a manutenção de elevadas taxas reais de juros. Essa política tem efeitos altamente regressivos do ponto de vista da distribuição da renda e contribui, juntamente com a manutenção do câmbio em patamar relativamente valorizado, para reduzir as taxas de crescimento da economia.

Apenas a consolidação da estabilização, ao permitir que o crescimento seja retomado em base sustentada, pode determinar uma reversão desses efeitos negativos de curto prazo.

Nesse contexto, cabe destacar que a experiência internacional tem mostrado que a consolidação da estabilização é demorada, exigindo a continuidade da austeridade fiscal por vários anos; por outro lado, a diminuição do imposto inflacionário propiciado pelo processo de estabilização *per se* pode não ser suficiente para amenizar as tensões sociais acumuladas.

O novo paradigma tecnológico e organizacional e suas exigências de capacitação tecnológica e de qualificação da mão-de-obra

O surgimento de um novo paradigma tecnológico, construído a partir da adoção de novas técnicas organizacionais e da automação baseada na microeletrônica, constitui uma das características marcantes da época presente. O novo paradigma aparece associado à aceleração do ritmo de progresso técnico, expressa pela introdução de novos produtos e processos produtivos e determina importantes mudanças nos atributos requeridos da força de trabalho.

Com este novo paradigma, cresceu a tendência à polarização mundial, concentrando-se a capacidade de inovação nos Estados Unidos, na União Européia e no Japão. Os gastos em pesquisa e desenvolvimento tenderam a aumentar nos países avançados e nas economias de industrialização recente do Sudeste Asiático, situando-se entre 2% e 3% dos PIBs nacionais.

O caso brasileiro contraria essa tendência: o fim da década de 80 e o início da de 90 assinalam uma significativa desaceleração do processo de capacitação tecnológica do país. Estima-se que os gastos brasileiros em ciência e tecnologia, que abrangem um elenco de atividades bem superior ao conceito de pesquisa e desenvolvimento usado internacionalmente, sejam da ordem de 0,7% do PIB. A adoção do critério internacional provavelmente reduziria esse percentual à metade. Entre 80% e 90% desses gastos são públicos, dos quais cerca de 80% são de responsabilidade federal, orientados principalmente para instituições de pesquisa e ensino. O declínio dos gastos federais a partir do final da década de 80 resulta numa deterioração da capacidade de reprodução do sistema, já que os gastos dos governos estaduais, embora tenham aumentado na presente década, não compensam a redução dos dispêndios federais.

Dados do Censo Econômico de 1985 sugerem que, naquele ano, os gastos realizados por empresas industriais correspondiam a cerca de 10% dos dispêndios nacionais em ciência e tecnologia. Apenas 2% (1.241) das empresas registravam esse tipo de gasto, respon-

dendo as estatais por 55% do total. Os gastos em ciência e tecnologia correspondiam a 0,5% do faturamento das 1.241 empresas. Dados mais recentes, de uma amostra de empresas de grande e médio porte, mostram que 54% não investiu nessa área em 1992. Entre as que investiram, a metade gastou menos de 1% do seu faturamento.

As atividades tecnológicas que receberam maior atenção do governo federal durante a década de 90 foram as relacionadas à qualidade. Essa orientação, consistente com a opção por uma maior abertura da economia brasileira, traduziu-se na definição e implementação de um Programa Brasileiro de Qualidade e Produtividade. Observe-se, no entanto, que, embora à luz dos baixos níveis da indústria brasileira não haja controvérsias a respeito da necessidade de aumento de qualidade e de produtividade, sua busca não leva à capacitação tecnológica em termos de inovação, especialmente nos novos paradigmas, que demandam competências científicas e técnicas muito além das requeridas para o aumento da qualidade.

O novo paradigma tecnológico também está associado a novas exigências quanto aos atributos da força de trabalho, os conhecimentos necessários para operar os sistemas produtivos, e às formas de aquisição desses atributos e conhecimentos.

O novo paradigma privilegia a capacidade de aprendizado dos trabalhadores, que devem ser treinados e se treinar para o exercício de funções mutantes, a capacidade de comunicação escrita e verbal e a capacidade de iniciativa. Mais especificamente, as novas técnicas organizacionais exigem maior relacionamento com vários níveis hierárquicos e a automação industrial requer raciocínio lógico, concentração geral, coordenação motora, destreza manual e capacidade de aprendizado. Idealmente, além do conhecimento técnico geral, essa força de trabalho deve ter uma visão do processo de produção, conhecimentos de gestão da produção e de estatística (para as novas técnicas organizacionais), bem como conhecimentos de eletrônica, informática, geometria e mecânica (para a automação). Tal perfil de qualificações deve resultar de uma sólida educação geral, correspondente ao curso secundário completo, e do aprendizado específico dentro da empresa.

Em resposta a essas novas exigências, a estrutura ocupacional da indústria nos países capitalistas mais avançados vem se modificando, no sentido de reduzir a participação dos trabalhadores manuais e dos trabalhadores diretos e de aumentar o grau de terceirização das atividades.

As modificações exigidas no perfil da força de trabalho encontram contrapartida nas relações entre trabalhadores e empresários. A experiência internacional mostra que a pauta de negociações industriais passou a incluir a formação e requalificação da força de trabalho, com ênfase nas melhorias qualitativas das tarefas, na redução da jornada de trabalho, na flexibilização negociada do contrato de trabalho e na negociação a respeito da introdução de novas formas de organização do trabalho. Em síntese, a pauta tende a ampliar-se, indo muito além da remuneração do trabalho, enfatizando os mecanismos de cooperação.

Para o sistema educacional, as soluções encontradas pelos países mais bem-sucedidos do ponto de vista da introdução do novo paradigma tecnológico passam pelo ensino público, pela valorização e boa remuneração do magistério e por mecanismos nacionais de avaliação do desempenho do sistema educacional, bem como pela implantação de mecanismos de cooperação entre governos, empresas e sindicatos. O caso dos países asiáticos é particularmente importante, já que, em menos de duas décadas, conseguiram praticamente universalizar um ensino básico de qualidade.

No Brasil, a estrutura ocupacional da indústria é composta, majoritariamente, de trabalhadores de baixa qualificação. São conhecidas as deficiências quantitativas e qualitativas do sistema de ensino brasileiro, cabendo destacar o grave processo de degradação experimentado pelo sistema público de ensino, em todos os níveis, ao longo da última década e meia.

Embora as condições do sistema privado de ensino e de treinamento apresentem sinais de melhora, são ainda muito débeis. As instituições de formação profissional — Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (Senai) e Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (Senac) — vêm procurando se adaptar às novas condições. Pesquisa recente constatou, entre 1987-89 e 1992, pequenas elevações da

percentagem de empresas que realizavam gastos em treinamento (de 58% para 63% do total de empresas), embora o percentual do faturamento dispendido nessa atividade praticamente não tenha se alterado (0,4% e 0,5%, respectivamente). As empresas dos setores produtores de equipamentos eletrônicos e mecânicos e as que destinam sua produção principalmente para exportação são as que mais gastam em treinamento, respondendo, de um lado, às características do processo produtivo e, de outro, às exigências da demanda. No entanto, mesmo nesses casos, o treinamento é predominantemente orientado para os níveis hierárquicos superiores: gerência e profissionais técnicos.

O mesmo quadro emerge do estudo das relações de trabalho. Embora o uso da automação eletrônica tenha se ampliado substancialmente, sobretudo nos complexos metal-mecânico e químico, sua introdução e as regras de operação se fazem unilateralmente. A negociação com os trabalhadores é uma exceção, ocorrendo principalmente em indústrias onde a organização sindical é mais sólida, como é o caso da indústria automotora. Entre as novas técnicas organizacionais, a mais difundida é a dos círculos de controle de qualidade. Em 1992, de uma amostra de 661 empresas pesquisadas, 543 usavam essa técnica; em 443, no entanto, o envolvimento dos empregados não superava 10% do seu total; e em apenas 41 empresas mais de 50% dos empregados participava do processo.

Competitividade industrial e inserção na economia mundial

À aceleração do progresso técnico e à introdução de um novo paradigma organizacional, examinadas na seção anterior, vão se somar, na definição das novas estratégias de crescimento, as tendências de internacionalização das indústrias e dos mercados, que já se vinham delineando desde décadas anteriores. A crescente participação das empresas em mercados externos — inicialmente através de exportações, depois através de investimentos e de formas diversas de associação com capitais locais — induziu modificações do ponto de vista de suas estratégias de competição e crescimento. Assim, por exemplo, os investi-

mentos cruzados nos mercados de origem e a presença comum em terceiros países determinou a articulação dos diversos mercados nacionais em um espaço comum de competição, fazendo com que as indústrias de diferentes países constituíssem uma indústria unificada em escala mundial. Da mesma forma, esse processo fez com que, a partir de um padrão em que o investimento no exterior visava basicamente o suprimento do mercado local, as empresas internacionalizadas reorganizassem seus sistemas de produção em escala mundial, exportando a partir de suas diversas bases nacionais e dando origem, inclusive, a um fluxo crescente de comércio intrafirma. A difusão dessas estratégias empresariais e a consolidação do mercado mundial como espaço natural de competição de um número crescente de indústrias, associadas à expansão das atividades financeiras internacionais, vieram caracterizar um processo de globalização da economia.

Este processo de globalização se traduz na participação ascendente do comércio externo no produto mundial, acompanhada de modificações quantitativas e qualitativas na sua composição em termos de mercadorias e na participação das diversas regiões no comércio mundial. Do ponto de vista da pauta de mercadorias, constata-se a participação crescente de máquinas e equipamentos, de material de transporte e de produtos intensivos em ciência e tecnologia, com queda significativa dos produtos primários e dos oriundos das indústrias de base, bem como a expansão do comércio de serviços. Do ponto de vista da distribuição regional dos fluxos de comércio, observa-se concentração em três áreas – América do Norte, União Européia e Sudeste Asiático – com destaque para a presença crescente dos países dessa última região.

Na verdade, a partir da década de 60, o progresso técnico é um dos principais motores dos fluxos de comércio e de investimento internacional. O efeito do progresso técnico sobre esses fluxos opera de duas formas. Diretamente, os produtos e serviços intensivos em tecnologia constituem o objeto de transações comerciais ou de investimentos internacionais. Indiretamente, o uso desses bens e serviços em processos produtivos altera as vantagens comparativas entre países, reorientando os fluxos de comércio e investimento. Em passado re-

cente, importantes inovações na organização da produção tiveram sua eficiência aumentada exponencialmente ao serem combinadas com produtos e serviços intensivos em tecnologia.

Além do impacto direto do progresso técnico, também a difusão de inovações tecnológicas tem efeitos importantes sobre o comércio e o investimento internacional. Ao mesmo tempo, a complexidade, os riscos e os custos crescentes do processo de geração de inovações vêm estimulando o surgimento de novas formas de relação entre empresas, como os acordos feitos entre firmas de diversos países para o desenvolvimento de novos produtos. Em consequência, o padrão de competição internacional vem se alterando também por esta via.

Até a metade da década de 80, o Brasil ampliou sua presença no comércio internacional, chegando a ser o 17º maior exportador, responsável por 1,5% das exportações mundiais. A partir daí, no entanto, a competitividade do país deteriorou-se e, no início da década de 90, sua participação no comércio mundial havia declinado para 1%, o que o colocava como o 23º exportador.

Estudos recentes revelam que o Brasil apresenta vantagens competitivas principalmente em indústrias intensivas em recursos naturais com baixo grau de processamento ou processados em plantas sujeitas a fortes rendimentos de escala, cuja implantação recente garante tamanho mínimo e processos modernos. A demanda internacional por esses produtos apresenta baixo dinamismo e as barreiras à entrada de novos ofertantes nesses mercados não são altas; além disso, em comparação com as empresas líderes internacionais, as unidades produtivas instaladas no país têm porte pequeno e investem pouco no exterior, o que as torna mais frágeis perante a imposição de barreiras ao comércio internacional, frequentes nesses mercados.

Embora houvesse, na segunda metade da década de 80, um grupo de produtos industriais de maior intensidade tecnológica em que o Brasil apresentava alguma vantagem competitiva, esta era mais frequentemente associada a baixos salários, como no caso de tecidos e calçados. Além de configurar uma competitividade “espúria” do ponto de vista social, no passado recente tal vantagem não tem sido suficiente para enfrentar a competição de países

como a China, onde os níveis salariais são ainda menores. Em outros casos, as vantagens comparativas do país eram mais sólidas, fundadas em economias de escala derivadas de um mercado interno grande (equipamentos agrícolas e para construção, veículos comerciais, cerâmica e eletrodomésticos) ou da exploração de nichos de mercado especializados (farmacêutica, ótica, equipamentos elétricos pesados e máquinas especializadas). Essas exportações dependiam, porém, de um número restrito de empresas, frequentemente subsidiárias de firmas transnacionais.

Em síntese, embora o Brasil seja um ator relevante no comércio internacional, sua inserção exportadora é frágil do ponto de vista do dinamismo dos mercados onde tem maior vantagem competitiva e dos atores que respondem por sua inserção em mercados de maior crescimento potencial. Destaque-se que não se revela qualquer vantagem competitiva em produtos intensivos em tecnologia.

Quanto ao investimento externo direto, a participação do Brasil nos fluxos mundiais caiu de forma ainda mais drástica: de 5,2% do total mundial no período 1976-80, para 0,9% em 1991-92. Em valores constantes, a média anual do período 1991-92 (US\$ 1.420 milhões) equivale a 42% da média anual do período anterior. Tal redução parece determinada por duas ordens de fatores, que atuaram de forma convergente: a concentração dos investimentos internacionais nos países da América do Norte, União Européia e Sudeste Asiático e a crise macroeconômica brasileira da década de 80. Há sinais claros, no entanto, de uma recuperação do nível de investimento estrangeiro no país, em decorrência do sucesso da política de estabilização, e da perspectiva de retomada do processo de crescimento a médio prazo.

Ao longo da década de 80, os investimentos diretos no Brasil orientaram-se principalmente para os serviços, cuja participação no estoque cresceu de 22% para 28% entre 1980 e 1990, destacando-se os investimentos no setor financeiro. Entre os dois anos referidos, a participação da indústria de transformação no estoque declinou de 74% para 69%. Na indústria, além da redução já mencionada, notam-se algumas transformações significativas na composição setorial dos investimentos: aumenta a participação de setores intensivos em recursos

naturais (como alimentos, bebidas e fumo) e de setores intensivos em escala (como metalurgia básica, química e petróleo) e cai a participação de atividades mais intensivas em tecnologia (como equipamentos de transporte e eletrônica).

As alterações na composição setorial dos investimentos diretos estrangeiros são coerentes com o tipo de especialização comercial antes descrita e tendem a reforçá-la, cabendo notar que as empresas estrangeiras respondem por quase metade das exportações brasileiras de produtos industriais.

Os compromissos internacionais no contexto do processo de globalização

Em pauta desde a década de 60, a questão da cooperação para o desenvolvimento ainda está em vigor, na medida em que as desigualdades na distribuição de riqueza e nas condições de qualidade de vida continuam caracterizando o cenário mundial, embora inserida no novo quadro em que agora se desenrolam as relações econômicas internacionais.

Dentre as características desse novo quadro, destaque-se o processo de globalização que se manifesta, como se viu, através do aumento do grau de interdependência econômica entre os países, da crescente mobilidade do capital financeiro e da adoção de estratégias empresariais de localização produtiva e de comercialização definidas com foco no mercado mundial. Nesse contexto, o princípio do multilateralismo, um dos fundamentos da ordem econômica internacional do Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT) e da atual Organização Mundial do Comércio (OMC), que pressupõe tratamento não-discriminatório entre países, aparece como um fator importante para a globalização. Da mesma forma, as negociações da Rodada Uruguai, englobando temas como investimentos, comércio de serviços e propriedade intelectual, por exemplo, podem ser entendidas como formas de assegurar regras harmonizadas e funcionais para esse processo de globalização.

Alguns pontos merecem ser ressaltados no que se refere à inserção do Brasil nessa economia globalizada e ao impacto sobre o país das relações econômicas internacionais associadas ao processo de globalização.

Registre-se preliminarmente que o conceito de graduação em relação aos países em desenvolvimento tem conseqüências importantes para o Brasil. Dado o nível de renda *per capita* da ordem de US\$ 5.240 – critério básico para definir tal graduação em organismos como o Banco Mundial e para dar origem a tratamento especial e diferenciado no âmbito dos compromissos assumidos na Rodada Uruguai – o Brasil é classificado como pertencente ao grupo de países em desenvolvimento mais desenvolvidos, embora seus indicadores sociais estejam próximos aos de países de menor desenvolvimento econômico.

O fim da bipolaridade como elemento determinante das relações internacionais implica que estas passam a ser predominantemente dominadas por questões econômicas. Além disso, num cenário que não mais se caracteriza pela hegemonia incontestável de uma nação, intensificam-se as tensões comerciais entre os países, que se transformam em temas da agenda internacional. Assim, no período 1950-80, o Brasil pôde implementar um modelo de desenvolvimento pautado, em grande medida, nas restrições quantitativas, contrariando um dos princípios básicos do GATT. Na década de 80, entretanto, os diversos contenciosos com os Estados Unidos mostraram que a condução das políticas domésticas devia considerar as regras privilegiadas pelos organismos internacionais. De resto, esperava-se que o Brasil, como um graduado país em desenvolvimento, viesse a conceder graus de reciprocidade relativamente equivalentes em suas relações com os países desenvolvidos. Por tais razões, e também porque, dadas as suas características de *global trader*, interessa ao país a existência e a observância de regras que consolidem o princípio do multilateralismo, os resultados da Rodada Uruguai são de especial importância para o Brasil.

Na década de 80, as barreiras não-tarifárias praticadas pelos países desenvolvidos e a proliferação de investigações sobre práticas desleais, especialmente no mercado norte-americano, afetaram freqüentemente as decisões de exportadores brasileiros. Nessa perspectiva, espera-se, antes de mais nada, que os acordos negociados – e, em particular, o novo mecanismo de solução de controvérsias – venham permitir a recuperação da disciplina multilate-

ral no comércio mundial.

Por outro lado, os países em desenvolvimento, como o Brasil, que puderam conviver relativamente à margem dos compromissos assumidos no GATT, terão agora que se submeter de forma clara à disciplina acordada. O Brasil não tem poder político nem de barganha no cenário mundial para impor regras que contrariem as novas normas da OMC. Além disso, na medida em que procura fortalecer seus laços de interdependência internacional, precisa mostrar que acata as regras do mercado mundial.

É, no entanto, em relação aos, já não tão, “novíssimos temas” que há temores quanto às restrições impostas aos países em desenvolvimento. Uma decisão ministerial de abril de 1994, quando da assinatura da Ata Final da Rodada Uruguai, estabeleceu que as relações entre políticas comerciais, políticas de meio ambiente e desenvolvimento auto-sustentável seriam consideradas prioritárias pela OMC. Conforme já foi apontado pela Comissão Econômica para a América Latina (Cepal), as principais implicações de tal ênfase nas relações entre políticas comerciais e políticas de meio ambiente para os países da América Latina são:

- A exigência de normas ambientais em relação às compras de produtos é uma tendência irreversível no mercado dos países desenvolvidos. Isto não resulta apenas de novas diretrizes das políticas governamentais, mas de pressões dos próprios consumidores. É imprescindível que os países latino-americanos realizem as transformações necessárias, sob o risco de perderem mercados.

- O crescimento econômico na América Latina não tem sido acompanhado de uma política adequada de gestão ambiental. Os governos devem se conscientizar de que se trata de um tema crucial para o desenvolvimento econômico sustentável e, portanto, para a qualidade de vida de suas populações.

- Considerando a escassa experiência sobre a questão ambiental, os países latino-americanos, se comparados aos países industrializados, possuem uma base negociadora menos definida em relação aos seus interesses. A ausência de uma agenda clara torna a posição dos países da América Latina mais vulnerável aos pleitos dos países desenvolvidos, dado o maior poder de barganha que esses já possuem.

Além dessas questões, alguns pontos devem ser considerados.

Em primeiro lugar, é preciso distinguir entre problemas transfronteiriços e problemas restritos aos espaços nacionais. Problemas transfronteiriços devem ser objeto de acordos internacionais específicos – um exemplo é o Pacto de Montreal de 1987, relativo a substâncias que prejudicam a camada de ozônio, do qual o Brasil é membro signatário. Mesmo nessa circunstância, no entanto, devem ser levados em consideração os casos em que são necessários esquemas de cooperação para compensar a adesão de países em desenvolvimento. Por outro lado, problemas restritos aos espaços nacionais, cujos efeitos não são nitidamente transfronteiriços, devem ser objeto de tratamento próprio e diferenciado.

Mais do que isso, no caso do Brasil e dos países em desenvolvimento em geral, a imposição de sanções comerciais através de regulações na OMC não constitui o melhor caminho para assegurar uma gestão ambiental adequada. Em tal contexto, se a questão ambiental é, por definição, uma questão global, como defendem vários ambientalistas, é necessário que seja enfrentada através de uma cooperação global voltada para uma efetiva conquista do desenvolvimento sustentável. Assim, ao invés de buscar formas de coerção para que essa meta seja alcançada, seria mais adequado definir mecanismos positivos de promoção da melhoria das condições ambientais dos países em desenvolvimento – como, por exemplo, desenvolver, no âmbito da OMC, um Sistema Geral de Preferências, que concedesse acesso privilegiado nos mercados dos países industrializados para produtos dos países em desenvolvimento que seguissem padrões ambientais adequados, internalizando seus custos socio-ambientais.

O Mercosul e a questão da integração

Embora a integração regional não seja um fato novo, a questão da regionalização ganha impulso a partir do final da década de 80 e suscita novas reflexões na década de 90. Nesse contexto, a integração regional pode ser entendida como veículo de harmonização das regras da economia mundial, dadas as dificuldades de negociações no âmbito do GATT

decorrentes da heterogeneidade dos níveis de desenvolvimento e de interesses dos países. Sob esse prisma, a regionalização é um fator positivo para a consolidação do sistema multilateral. Por outro lado, os processos de integração econômica também podem ser entendidos como instrumentos para que grupos de países fortaleçam suas posições competitivas no mercado internacional.

O Brasil está inserido em um processo de formação de um mercado comum, o Mercosul, ao mesmo tempo que explora novas possibilidades de integração na América Latina (como evidenciado pela proposta de criação de uma Área de Livre-Comércio Sul-Americana); como membro do Mercosul, negocia o estabelecimento de acordos de livre-comércio com a União Européia e os Estados Unidos.

O Mercosul foi estabelecido em 1991 através do Tratado de Assunção, que previa a criação de um mercado comum entre Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai, a partir de um cronograma de desgravação tarifária do comércio intra-regional, visando a constituição de uma área de livre-comércio plena a partir de 1995. As negociações posteriores concentraram-se nos aspectos comerciais do tratado (instituição do livre-comércio intra-regional e estabelecimento de uma tarifa externa comum), avançando pouco na direção da formação de um mercado comum. Assim, em janeiro de 1995, Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai formavam uma “união aduaneira imperfeita”.

A “imperfeição” da nova união aduaneira resulta da necessidade de acomodar as assimetrias das estruturas produtivas dos países-membros e do prazo reduzido das negociações e se traduz no estabelecimento de períodos de transição para os setores mais sensíveis (por exemplo, a tarifa externa comum de alguns bens de capital e de alguns bens de informática e de telecomunicações só devem vigorar a partir de 2001 e 2006, respectivamente).

Vale notar que o processo de integração se realiza num cenário em que os países-membros, em diferentes graus, procuram consolidar seus planos de estabilização e de reforma do papel do Estado. Sob esse prisma, tornam-se mais difíceis as soluções para questões como a harmonização de políticas tributárias, a formulação de orçamentos comunitários para

compensar perdas regionais associadas ao projeto de integração e, mesmo, a criação de órgãos comunitários.

Por outro lado, a eventualidade de uma deterioração das condições macroeconômicas, que possa efetivamente ameaçar os planos de estabilização em curso, suscita a questão da possível disciplina imposta pelo Mercosul. O maior país-membro da união aduaneira ainda não dispõe de condições suficientemente estáveis e de recursos que assegurem a “estabilidade macroeconômica” dos outros países-membros. Além disso, o mercado do Mercosul é relativamente pequeno para que o governo brasileiro, na presença de claras ameaças a seu plano de estabilização, renuncie ao uso de medidas que afetem o processo de integração.

A questão do desenvolvimento humano está contemplada pelo Tratado de Assunção, que apresenta, como um dos objetivos do Mercosul, a ampliação da oferta e a melhoria da qualidade dos bens e serviços disponíveis, a fim de melhorar as condições de vida de seus habitantes através do próprio processo de modernização favorecido pela integração. Para que os benefícios desse processo não se restrinjam a parcelas limitadas da população, é necessário, no entanto, que haja uma firme decisão dos governos de assegurar oportunidades e condições de acesso das diversas camadas da população. Nesse sentido, a inserção do Brasil no Mercosul, exatamente porque impõe novos condicionantes à estratégia de crescimento do país, constitui uma oportunidade para se reavaliar a questão do compromisso com o desenvolvimento humano e para que, pelo menos, se debata os caminhos para a “transformação produtiva com equidade” na América Latina.

Como se mencionou, paralelamente ao Mercosul, o Brasil está envolvido com outros projetos de integração. Assim, em 1994, propôs na Associação Latino-Americana de Integração (Aladi) a criação de uma Área de Livre-Comércio na América do Sul, cujo cronograma de redução tarifária no comércio intra-regional deverá se complementar em 2005. Também em 1994, na Cúpula das Américas, o Brasil, como membro do Mercosul, assinou protocolo visando o estabelecimento de negociações para a criação de uma área de livre-comércio hemisférica até 2005. Ainda

naquele mesmo ano, foi anunciada a Declaração Solene Conjunta entre o Mercosul e a União Européia, dando início a negociações voltadas para a liberalização do comércio entre essas duas regiões.

O projeto de uma Área de Livre-Comércio na América do Sul aparece como uma forma de fortalecer a posição latino-americana nas negociações referentes à “Integração das Américas”, ao mesmo tempo em que corresponde ao objetivo último da Aladi, a integração latino-americana. Não é totalmente claro, no entanto, em que medida os diversos governos dos países participantes da Aladi estão comprometidos politicamente com esse projeto.

A agenda da integração hemisférica abarca temas coincidentes com os da Rodada Uruguai, como investimentos, serviços, propriedade intelectual, meio ambiente, políticas governamentais, entre outros. Com a União Européia, a agenda está menos definida, mas contemplará provavelmente esses mesmos temas, embora talvez com menor intensidade.

Do ponto de vista brasileiro, a integração com os Estados Unidos e o Tratado de Livre-Comércio da América do Norte (Nafta) e com a União Européia suscita algumas indagações. De fato, a liberalização total do comércio com esses parceiros impõe custos de ajustamento relativamente altos para os setores produtivos brasileiros, que serão de difícil compensação. Por conseguinte, se o objetivo for efetivamente a formação de áreas de livre-comércio, essas deverão pressupor períodos de transição longos e não necessariamente deverão abarcar, num primeiro momento, todo o universo de produtos.

Além disso, dado o reduzido nível de tarifas vigentes na União Européia e nos Estados Unidos de forma geral – e, em especial, no caso dos produtos industriais – a agenda com esses parceiros potenciais deveria envolver negociações que garantissem maior acesso aos mercados desses países, o que exigiria, por exemplo, rediscutir o acordo agrícola da Rodada Uruguai e assegurar estrito cumprimento de regras acordadas quanto às investigações sobre práticas desleais.

Por outro lado, o diálogo propiciado por essas propostas de integração com os Estados Unidos e a União Européia – independentemente da questão de conveniência ou da pos-

sibilidade efetiva de criação de uma área de livre-comércio – poderá ter efeitos positivos para o Brasil, se concebidos como um esforço no sentido do estabelecimento de regras favoráveis a um cenário de cooperação para o desenvolvimento no âmbito das relações econômicas entre os países.

Os fundamentos dos projetos de integração entre o Mercosul e os países industrializados não se pautam, entretanto, na questão da cooperação – acena-se com ganhos de mercado e de investimentos que propiciariam estímulos ao crescimento econômico em ambas as regiões. E, nesse sentido, o que se tem de analisar é se os compromissos assumidos em termos de regulações e perda relativa de autonomia das políticas nacionais, em diversas áreas, compensam os possíveis ganhos no crescimento econômico.

Vale notar, em particular, que o Brasil, diferentemente do México, não tem uma área preferencial restrita com os países industrializados, sendo, portanto, arriscado conduzir negociações que discriminem um ou outro parceiro. Dessa forma, no momento presente, o caminho mais prudente será continuar as negociações em termos de identificação dos obstáculos para uma maior integração.

4.3 Meio ambiente e desenvolvimento sustentável

O Brasil abriga 12% do total de água doce disponível na Terra, o que permite suprir boa parte da demanda energética com uma fonte renovável, a hidreletricidade. Porção considerável das florestas tropicais do planeta localiza-se em seu território. Entre as espécies vegetais já catalogadas pela comunidade científica, 10% estão na Amazônia e na Mata Atlântica.

As vantagens resultantes desse quadro de abundância de recursos naturais são evidentes. A contrapartida é um permanente desafio em busca de novos padrões de desenvolvimento que não coloquem em risco a possibilidade de os recursos serem compartilhados entre as diversas comunidades e regiões, ricas ou pobres. Tampouco o modelo de desenvolvimento pode privar as gerações futuras de usufruir esses recursos.

O conceito de sustentabilidade, que come-

çou a ser difundido a partir da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente, em 1972, tem sido gradualmente incorporado à gestão pública, às estratégias empresariais e às ações da sociedade civil organizada no Brasil.

O primeiro passo concreto foi a criação, em 1972, de uma Secretaria Nacional de Meio Ambiente. Foi o embrião do Sistema Nacional de Meio Ambiente, um aparato institucional destinado a implantar as regras definidas na Lei 6.938, de 1981, que estabelece instrumentos importantes de preservação ambiental, como a exigência de estudos de impacto ambiental como condição para a aprovação de empreendimentos potencialmente danosos aos ecossistemas. O país evoluiu institucionalmente ao editar, em 1988, um avançado conjunto de normas constitucionais inspiradas no conceito de sustentabilidade dos recursos naturais. Em 1992, sediou a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (Rio-92), cuja grande contribuição foi consolidar o conceito de sustentabilidade, centrado na noção de partilha dos benefícios e dos custos do uso dos recursos naturais entre pobres e ricos e entre gerações presente e futuras. Superou-se, portanto, a idéia de que poluição é sinônimo de progresso, enfaticamente defendida pelo Brasil na Conferência das Nações Unidas de 1972. A mudança impôs-se diante do agravamento de problemas ambientais, tais como enchentes, contaminação do solo, dos corpos d'água e do ar nos grandes centros urbanos.

O novo paradigma de desenvolvimento tem como ponto de partida a constatação de que a escassez dos recursos naturais e dos serviços ambientais já atingiu grau suficientemente elevado para constituir uma ameaça à continuidade do padrão de crescimento até agora seguido. O corolário é a necessidade de adoção de novos padrões de valoração e de quantificação do meio ambiente, bem como do estabelecimento de novos preços relativos de recursos naturais e de serviços ambientais, de modo a incentivar um novo padrão de crescimento, dentro de critérios de eficiência e de equidade.

A mobilização do governo e da sociedade civil para a adoção de um novo paradigma de desenvolvimento esbarra, antes de mais nada, em divergências sobre o exato significa-

do da noção de sustentabilidade. Distinguem-se no campo teórico três tendências.

A primeira delas supõe um padrão de fraca sustentabilidade. Apóia-se na hipótese de que o capital natural pode ser perfeitamente substituído pelo capital material, isto é, a capacidade de geração de bens e serviços ambientais pode ser compensada pela capacidade de geração de bens de consumo material. Haveria, segundo esse entendimento, a possibilidade tecnológica de crescimento contínuo através do reinvestimento de parte da renda econômica na manutenção do nível total de capital (natural e material). Às gerações futuras seria assim garantida a capacidade produtiva e a capacidade de acesso a recursos naturais de consumo direto equivalente à disponível para as gerações presentes.

A segunda tendência, o extremo oposto da primeira, pressupõe um padrão de forte sustentabilidade. Assume que as duas formas de capital não são substituíveis. Por essa razão, o crescimento sustentável somente poderia ser concretizado se o nível de estoque natural fosse constante. Como as possibilidades tecnológicas de compensação de perdas de capital material são muito restritas, o bem-estar de gerações futuras somente estaria garantido se o estoque de capital natural fosse mantido intacto.

A terceira corrente é intermediária. Procura determinar que tipo de capital é substituível e qual o nível de substituição possível. Essa alternativa impõe-se, por exemplo, quando o conhecimento humano é limitado. É o caso da biodiversidade: quanto se perde com a destruição de uma porção de floresta? A pesquisa técnica não avançou ainda o suficiente para determinar o valor econômico das formas de vida.

Um ponto de consenso no âmbito dessas controvérsias é, no entanto, a necessidade de medir o nível de consumo do capital natural. A busca de trajetórias de desenvolvimento sustentável exige a definição das possibilidades de substituição entre capital natural e capital material e a fixação de níveis de degradação e de exaustão dos recursos naturais socialmente desejáveis.

Sob uma perspectiva econômica, a sustentabilidade formaliza-se na capacidade da economia de realizar investimentos que com-

parem o consumo de capital. Não basta, no entanto, apenas identificar essa capacidade. É preciso que a sociedade seja capaz de reconhecer e reorientar os custos ecológicos, econômicos e distributivos das possibilidades de substituição entre capital natural e capital material resultante do processo de crescimento da renda nacional.

Recursos hídricos

A água é um dos recursos naturais de uso mais intensivo e diversificado pelo homem. Cada uma das possíveis formas de utilização exige um padrão de quantidade e de qualidade diferenciado, normalmente incompatível com a qualidade da água devolvida após o seu uso. Apesar de sua capacidade natural de renovação em um horizonte de tempo relativamente curto se comparado ao de outros recursos naturais, a inexistência de esforços destinados a controlar e a recuperar a água utilizada pela ação humana pode impedir outras possíveis aplicações.

Os indicadores sobre a disponibilidade de água no Brasil costumam alimentar a ilusão de que medidas destinadas a racionalizar o seu uso são prescindíveis e não merecem ser tratadas como prioridade na definição de políticas públicas. O volume total de água é de 178 mil metros cúbicos por segundo, metade da água disponível na América do Sul inteira (Tabela 4.1). A relação entre disponibilidade e consumo é de 0,65%, ou seja, para 65 litros consumidos existem dez mil litros disponíveis.

Na prática, porém, a água está se tornando um bem escasso. As regiões metropolitanas e a maioria das grandes cidades do país sofrem com abastecimento domiciliar insuficiente.

TABELA 4.1
Disponibilidade e consumo hídrico — 1990

	Brasil	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste
Disponibilidade (mil m ³ /s)	177,8	121,8	5,9	10,5	11,6	27,8
Consumo/disponibilidade (%)	0,65	0,01	4,20	4,67	3,04	0,17
Composição do consumo (%)						
Urbano	22	58	17	29	12	35
Industrial	19	25	13	30	7	12
Irrigação	59	17	70	41	81	53

Fonte: Motta 1995a, a partir de Barth 1991.

ciente, seja porque a distribuição física é desigual entre as diversas regiões, seja porque os mananciais dos grandes centros urbanos estão se deteriorando, contaminados por resíduos domésticos e industriais. Começam a ocorrer casos de indústrias que param por falta de água. Foi o que aconteceu, por exemplo, no pólo petroquímico de Cubatão, em 1993, quando o governo do estado de São Paulo decidiu suspender o bombeamento das águas poluídas dos rios Tietê e Pinheiros para a represa Billings, que abastece 1,2 milhão de pessoas na Grande São Paulo. As águas desses rios também são utilizadas por uma usina hidrelétrica e pelas indústrias de Cubatão. Situações semelhantes são observadas também em outras regiões do país.

Apesar dos múltiplos usos da água, associados a praticamente todas as atividades humanas (geração de energia, abastecimento doméstico, irrigação, consumo industrial, atividade pesqueira, navegação e lazer), os recursos hídricos têm sido geridos de modo unilateral, privilegiando-se um ou dois usos (geralmente seu aproveitamento energético) em detrimento dos demais; isto tem acarretado que reservas preciosas de água pura acabem servindo a funções pouco nobres, como a diluição de esgotos domésticos e de poluentes lançados pelas indústrias.

A degradação manifesta-se nas diversas regiões do país sob a forma de contaminação de mananciais, queda da produtividade pesqueira, assoreamento de rios e de represas e de reservatórios de hidrelétricas. Ela restringe o acesso à água potável, prejudica as atividades produtivas e recreacionais e a preservação da biodiversidade.

As camadas mais pobres da população são as mais afetadas porque seu nível de renda não permite habitar as áreas urbanas mais valorizadas, com melhor infra-estrutura de saneamento e qualidade ambiental, ou mesmo realizar gastos para evitar ou mitigar os efeitos negativos da degradação. Portanto, essas camadas ficam mais expostas ao contato e ao contágio das águas poluídas. São os mais pobres que, por falta de saneamento, geram uma parte significativa da poluição hídrica urbana e, ao mesmo tempo, são eles que mais sofrem com essa degradação.

As desigualdades naturais na distribuição

da água pelo território nacional constituem outro fator de conflito. Na região Norte, que abriga a bacia do Amazonas, para cada litro de água consumida existem dez mil litros disponíveis; essa relação (0,01%) é uma das mais elevadas do mundo, entre cinco e oito vezes maior que a média nacional. Por outro lado, a maior demanda por água está muito distante, nas regiões Sudeste e Sul, onde as relações entre consumo e disponibilidade são 4,7% e 3,0%, respectivamente, como evidenciado na Tabela 4.1.

Essa tabela mostra ainda outro fator relevante à disponibilidade e ao consumo dos recursos hídricos no Brasil: a irrigação é o maior consumidor de água do país (59% do consumo total). A área irrigada, que era de 2,3 milhões de hectares em 1986, já atinge três milhões de hectares, um aumento de 30%. Isto equivale a cerca de 5,8% da área total cultivada no país e a cerca de 10% do potencial de irrigação, estimado em 29 milhões de hectares. Está nos planos do governo aumentar ainda mais a área irrigada, acrescentando 1,5 milhão de hectares à existente.

O uso agrícola da água é preocupante porque as técnicas adotadas são pouco eficientes e implicam grande desperdício, mesmo quando praticadas com incentivos governamentais nas regiões semi-áridas. Os órgãos públicos não dispõem de controles sobre as tomadas de água, sobre as perdas do solo e sobre o uso inadequado de agrotóxicos. Tampouco há controle sobre a qualidade das águas utilizadas para irrigação, sendo comum, por exemplo, nas áreas metropolitanas, a utilização de águas excessivamente contaminadas por coliformes para a irrigação de produtos hortícolas.

Os recursos hídricos são abundantes para a irrigação na maior parte do território, com exceção do Nordeste do país, banhado em parte pela bacia do São Francisco. Ocorre na região uma combinação perversa entre forte concentração de renda e de terra, com a ausência de mecanismos adequados de gestão dos recursos hídricos.

Nas regiões Sul e Sudeste, a tendência é aumentar a escassez e ampliar-se a demanda de água. Acirra-se a competição entre os diversos setores de usuários em razão do acelerado processo de degradação dos cursos d'água. O quadro é agravado por deficiências

na gestão, que causam problemas de manutenção das redes, furtos e desvios clandestinos. Estima-se que a perda média nas redes públicas de distribuição do país é de 40% da água que sai dos reservatórios.

Na região Centro-Oeste a disponibilidade de água é grande, mas a criação extensiva de gado, a expansão agrícola (em especial da cultura de soja), o garimpo (que usa indiscriminadamente o mercúrio) e a urbanização têm ameaçado fortemente a preservação da bacia do rio Paraguai, que banha a região e forma as áreas úmidas do Pantanal (*wetlands*), um bioma rico em biodiversidade e ao mesmo tempo frágil.

O controle da poluição hídrica

A Tabela 4.2 apresenta, no tocante às matérias orgânicas, uma estimativa da participação das principais fontes de poluição hídrica no Brasil em 1988, indicando as emissões que potencialmente seriam geradas sem qualquer prática de controle (carga potencial) pelos efluentes industriais e agropecuários, esgotos urbano e rural e *run-off* agrícola, bem como a carga residual que é gerada após a introdução de práticas de controle (carga remanescente) para os efluentes industriais e o esgoto.

Essas estimativas revelam que, potencialmente, o setor agropecuário (incluindo o esgoto rural) representa cerca de 40% das emissões de carga orgânica nos meios hídricos brasileiros. Como o nível de controle da poluição na agropecuária está determinado, principalmente, pela percolação do solo e raramente por controle direto nas fontes, é de se esperar que suas emissões remanescentes sejam igualmente elevadas.

Outra fonte potencialmente importante é o *run-off* urbano. As variações regionais, nesse caso, são determinadas pela intensidade de concentração urbana, nível de coleta e formas de disposição de lixo e índice pluviométrico. Também este tipo de carga, geralmente por razões tecnológicas e espaciais, é pouco controlada na fonte.

As cargas potencialmente geradas pela indústria e pelo esgoto doméstico — embora correspondam, em conjunto, a menos de 30% do total estimado — por sua concentração espacial têm significado importante do ponto de

vista do controle ambiental relativo aos grandes centros urbanos. Por outro lado, além de serem emissões pontuais que permitem constante monitoramento, o seu controle é tecnologicamente avançado e de relativa facilidade operacional.

Embora as cargas orgânicas potenciais da indústria e do esgoto urbano sejam equivalentes em termos nacionais, no tocante à carga remanescente, a carga gerada pela indústria é menos da metade daquela derivada do esgoto urbano. Tal fato evidencia que o controle dos efluentes industriais, representado pelo nível de tratamento, está muito acima daquele praticado no esgoto urbano.

O grau de remoção de poluentes praticado pelas indústrias, indicado na Tabela 4.3, é significativamente maior do que o praticado pelo poder público, ao qual compete tratar os esgotos domésticos; ainda assim, não se pode minimizar a importância das cargas poluidoras industriais no processo de deterioração dos cursos d'água no Brasil.

Os poluentes lançados pelas indústrias são diversificados, e seu grau de periculosidade para a saúde humana e para os organismos vivos em geral é incomparavelmente maior que os resíduos domésticos. Metais pesados como mercúrio, chumbo e cádmio, que produzem efeitos cumulativos nos organismos, e produtos químicos, como os organoclorados, têm enorme potencial destrutivo. O tratamento exige, em geral, técnicas mais sofisticadas e, por isso, mais caras. Envolve o destino dos resíduos sólidos resultantes da purificação dos efluentes líquidos, requerendo incineração, encapsulamento e outros processos que, além

TABELA 4.2
Carga orgânica nos recursos hídricos — 1988
percentagem

	Brasil	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste
Carga potencial						
Indústria	16	2	11	22	15	4
Esgoto urbano	12	8	11	17	8	5
Esgoto rural	4	8	8	3	4	1
Pecuária	36	27	33	32	40	50
Run-off	32	55	36	26	33	40
Carga remanescente						
Indústria	28	21	27	23	46	32
Esgoto urbano	72	79	73	77	54	68

Fonte: Motta 1995a, a partir de Mendes 1994.

de caros, apresentam riscos relacionados à segurança ambiental.

As estimativas sobre a carga de poluição industrial indicam que o nível médio de remoção de material orgânico atinge 73%. De maneira geral, pode-se dizer que os setores com maior carga orgânica potencial são os que apresentam os padrões mais elevados de controle e, não obstante, os que têm maior carga remanescente. O setor químico, por exemplo, controla mais de 80% da carga potencial e ainda assim possui a carga remanescente mais alta.

O nível médio de remoção de metais pesados é 52%. O grau de controle de poluição é relativamente homogêneo entre os setores. A metalurgia é uma exceção: responsável por grande parte da carga poluidora, não apresenta o nível de controle mais elevado. A intensidade da poluição na indústria como um todo reduziu-se de 0,32 grama por dólar em termos potenciais para um remanescente de 0,15 grama por dólar.

Os investimentos necessários para garantir a qualidade da água no país são grandes. Apenas para tratar os esgotos hoje lançados *in natura* nos cursos d'água seriam necessários US\$ 15,3 bilhões, como mostra a Tabela 4.6.

Também no caso do controle da poluição industrial, os investimentos necessários para atingir metas maiores de remoção são elevados. As indústrias teriam que comprometer aproximadamente 1% do PIB do setor para atingir um nível de 50% de controle da polui-

ção potencial em cada um de seus segmentos; esse percentual se eleva para 1,3% para alcançar uma meta de 75% de controle e para 2,1%, para tratar integralmente sua carga poluidora (Tabela 4.3). Tais estimativas baseiam-se em custos internacionais de obras e de instalação de equipamentos necessários ao controle da carga poluidora. Custos com a conversão para processos de produção mais limpos seriam de difícil quantificação e sua adoção, de qualquer modo, tende a ser mais ampla na expansão do processo produtivo. As novas fábricas são cada vez menos poluidoras.

O significado dos custos industriais referente à poluição hídrica é de difícil avaliação. Cabe, no entanto, observar que os investimentos necessários para os setores que produzem parcela preponderante da cesta básica de consumo das camadas mais pobres são relativamente mais baixos, inferiores a 1%. É o caso dos setores de alimentos, sabões, bebidas, farmacêuticos e têxteis. Isto sugere que um controle mais restrito da poluição industrial não encareceria significativamente esses produtos e, portanto, não teria grandes efeitos na distribuição da renda no país.

Uma exceção é o setor de couros e peles, que apresenta percentuais elevados de custos, variando de 5% a 16% do PIB setorial. Isto certamente dificulta a realização dos investimentos requeridos para melhorar seu desempenho ambiental; além disso, sendo fabricantes de importantes insumos industriais, o im-

TABELA 4.3
Poluição hídrica industrial no Brasil: níveis de remoção e intensidade e custos anuais dos investimentos necessários para controle — 1988

	Carga orgânica			Metais pesados			Custos anuais dos investimentos (% do PIB setorial)		
	Intensidade de poluição			Intensidade de poluição			Nível de remoção da carga potencial		
	Nível de remoção	potencial	remanescente	Nível de remoção	potencial	remanescente	50%	75%	100%
Metalúrgica	96,6	1,12	0,04	50,6	1,73	0,85	5,3	6,2	9,0
Mecânica	18,3	0,73	0,60	58,7	0,16	0,07	0,1	0,3	0,7
Material transporte	63,8	0,49	0,18	62,4	0,13	0,05	0,2	0,3	0,7
Madeira	55,5	19,83	8,82				1,0	1,1	1,4
Papel e celulose	65,4	37,35	12,91	88,8	0,00	0,00	0,2	0,2	0,5
Couros	52,2	45,36	21,69	58,9	1,84	0,76	5,0	6,0	16,0
Química	81,4	86,85	16,15	18,3	0,03	0,03	0,4	0,6	1,2
Farmacêutica	34,6	2,25	1,47				0,0	0,0	0,1
Perfumaria	34,7	7,02	4,58				0,1	0,1	0,2
Têxtil	38,2	7,11	4,40	62,1	0,00	0,00	0,5	0,5	0,7
Produtos alimentares	59,5	27,96	11,31				0,1	0,1	0,3
Bebidas	61,0	105,11	40,98				0,3	0,3	0,6
Indústria	73,1	27,62	7,44	51,7	0,32	0,15	1,0	1,3	2,1

Fonte: Motta 1995a, a partir de Mendes 1994 e Motta 1993.

Unidades: níveis de remoção: percentagem; intensidade de poluição: grama por dólar.

pacto indireto sobre os custos poderia encarecer produtos de consumo popular.

Energia

A relação entre energia e meio ambiente é intensa, devido à utilização de recursos naturais e aos impactos ambientais envolvidos ao longo da cadeia de produção, transformação, transporte, distribuição, armazenagem e uso final da energia. Essa cadeia envolve uma série de perdas que reduzem a quantidade de energia efetivamente útil à sociedade a apenas uma fração do total de energia primária captada na natureza. No caso do Brasil, uma estimativa efetuada para o ano de 1983 indicou que as perdas atingiram a marca de 56%, das quais 12% ocorreram na passagem da energia primária para a secundária e 44%, nos equipamentos de uso final.

Além da emissão de resíduos, o aproveitamento das fontes energéticas origina impactos ambientais associados ao custo de oportunidade (econômico, social e ecológico) da utilização de recursos naturais. Tais impactos podem ser muito significativos mesmo no caso do emprego de fontes renováveis de energia, como a hidreletricidade, a biomassa plantada, a energia solar e eólica. Isto por causa das extensas áreas necessárias para a produção energética em grande escala, como na construção e na área de influência de grandes barragens, em florestas e plantações energéticas, na superfície ocupada por coletores solares e cata-ventos. Adicionalmente aos impactos ambientais que acompanham a operação normal das instalações de produção e uso da energia, as tecnologias energéticas engendram riscos de acidentes, catástrofes e desvios de seu uso para fins indevidos, com grandes prejuízos potenciais para o meio ambiente.

Os riscos ambientais associados ao uso da energia chegam hoje a colocar em perigo a própria sobrevivência da humanidade e da vida na Terra. Com exceção do buraco na camada de ozônio, os principais riscos ambientais em escala planetária estão intimamente associados à elevação do consumo de energia: o efeito estufa, o aquecimento da atmosfera devido à emissão de gases, sobretudo o dióxido de carbono, que pode causar perigosas mudanças climáticas; a poluição do ar urbano, principal-

mente nas grandes metrópoles, pelas indústrias e veículos de transporte; a chuva ácida e seus impactos sobre os solos, os recursos hídricos, a vegetação e as construções; e o risco de acidentes em reatores nucleares, os problemas criados pela disposição de seus resíduos e pela sua desativação, após seu tempo de vida útil, e os perigos de contaminação associados ao uso da energia nuclear.

A queima de combustíveis fósseis, principal responsável pelos três primeiros riscos

QUADRO 4.3

Empresas unem esforços para tratar resíduos

O esforço conjunto de 91 empresas do setor de galvanoplastia da região metropolitana de São Paulo para resolverem seus problemas de controle ambiental começa a produzir os primeiros resultados.

O potencial poluidor do seu ramo de atividade é muito grande e o custo dos sistemas de controle e de tratamento de resíduos, muito alto para um setor pulverizado, em que predominam empresas de porte pequeno e limitada capacidade financeira.

Pressionadas pela agência ambiental paulista, que chegou a ameaçar muitas delas de fechamento caso não passassem a atender à legislação ambiental, essas empresas precisariam, antes de mais nada, parar de lançar cromo, zinco, ferro, níquel e outros resíduos perigosos para a saúde no rio Tietê e em outros cursos d'água. Para atenderem a essa exigência, começaram, individualmente, a construir estações de tratamento de efluentes líquidos. Com auxílio da Organização das Nações Unidas para o Desenvolvimento Industrial (Unido), passaram também a modificar suas plantas para reciclar materiais e reduzir o volume de água utilizado em seus processos, e assim facilitar o tratamento dos efluentes líquidos.

A associação das 91 empresas, na Centralsuper, permitiu enfrentar o requisito mais oneroso: a incineração do lodo galvânico, uma espécie de lama de materiais sólidos retidos nas estações de tratamento.

Quase três anos após sua criação, a Centralsuper aproxima-se da solução definitiva, com a próxima inauguração de uma planta piloto, de dimensão comercial, projetada para eliminar os resíduos sólidos com a utilização de plasma.

A tecnologia do plasma para tratamento de lodo galvânico, desenvolvida pelo Instituto de Pesquisas Tecnológicas (IPT), de São Paulo, foi escolhida por oferecer uma relação entre custo e efici-

ência mais favorável que a de outras opções cogitadas, como incineração, encapsulamento, aterro sanitário e coprocessamento em fornos de cimenteiras. Processos semelhantes têm sido testados e usados em outros países (em Bordeaux, por exemplo, o plasma tem sido usado no tratamento de lixo domiciliar; no Japão, há experiências com refusão de cinzas resultantes da incineração de lixo doméstico e hospitalar); mas a aplicação específica para tratamento de lodo galvânico é pioneira.

A planta piloto com capacidade para destruir 150 quilos de resíduos por hora, atenderá, quando superada a etapa de testes, cerca de um terço da necessidade atual das 91 empresas. Duas outras plantas semelhantes serão necessárias para dar conta do lodo produzido pelas estações de tratamento de efluentes das empresas.

A maior dificuldade enfrentada pela Centralsuper para construir a planta piloto foi a falta de recursos. Mesmo linhas de crédito especiais, como a do Procop, um programa oficial destinado a financiar a implantação de sistemas de controle ambiental, impunham exigências difíceis de serem atendidas. A planta piloto foi viabilizada graças a um financiamento do Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae), que complementou a contribuição do próprio IPT, através de equipamentos, e a parcela coberta pela Centralsuper, correspondente à fase inicial de estudos de viabilidade técnica e econômica. O desafio da Centralsuper é agora obter recursos para construir a próxima usina.

A nova tecnologia — cuja patente e direitos de comercialização são detidos, respectivamente, pelo IPT e pela Centralsuper e Sebrae — poderá vir a ser utilizada pelas centenas de outras empresas que se dedicam à galvanoplastia e ainda lançam seus resíduos na água, no solo e no ar, sem qualquer tipo de tratamento.

ambientais citados, e a utilização da energia nuclear podem, assim, ameaçar integralmente a biosfera, superando as fronteiras dos países que se beneficiam de seu emprego. É neste contexto geral que se situa a relação entre energia, meio ambiente e desenvolvimento na realidade brasileira, adicionalmente caracterizada por algumas especificidades, entre as quais se destacam: a forte preponderância da geração de origem hidráulica no suprimento de eletricidade, com a maior parte do potencial hidrelétrico remanescente localizado em região de ecossistemas particularmente frágeis e de elevada biodiversidade, a Amazônia; a existência de importante segmento da indústria siderúrgica, em particular a produção de ferro gusa e ferro-ligas, baseada no uso de carvão vegetal (como redutor e combustível), oriundo em sua maior parte de desmatamento; a importância do álcool de cana-de-açúcar como combustível de automóveis, graças ao maior programa de biomassa renovável ainda em atividade em todo o mundo; e a má qualidade do carvão mineral brasileiro, com seus altos teores de cinzas e enxofre.

Estas características reforçam e tornam mais complexas, sobretudo no caso brasileiro, a atual interpenetração entre a política ambiental e o planejamento energético. Grandes centrais hidroelétricas tiveram sua construção cancelada ou adiada devido à reação da sociedade frente ao potencial de seus impactos sociais e ecológicos. Novas unidades de produção de gusa vêem sua viabilização ameaçada pela obrigatoriedade de obtenção de carvão vegetal a partir de reflorestamentos. Para preservar a qualidade do ar nos grandes centros urbanos, é obrigatória a adição de álcool à gasolina. A queima de carvão mineral para geração termelétrica no Rio Grande do Sul é apontada como causadora de chuvas ácidas no Uruguai.

O reconhecimento das diversidades biológicas, culturais, tecnológicas do país — dadas as dimensões do território e da população, a extensão e a multiplicidade dos ecossistemas, a complexidade da estrutura produtiva e as disparidades na distribuição da renda — sugere também que a sustentabilidade energética do desenvolvimento econômico do país deve ser avaliada por uma consideração conjunta de energia, economia e meio ambiente.

São cada vez mais necessários dados consolidados e ações que não sejam isoladas e fragmentadas. Considerar a sustentabilidade apenas dentro da perspectiva setorial ou regional é necessário, mas não suficiente. De modo geral, nos estudos, proposições e ações, a sustentabilidade acaba sendo simplificada e reduzida apenas a ações de conservação de energia ou de substituição de combustíveis fósseis por fontes alternativas, ignorando impactos cruzados e externalidades não apenas ao longo da cadeia de geração de energia, mas também aqueles intersetoriais relativos ao uso dos produtos e serviços em que a energia é embutida. Observe-se, em particular, que é na dimensão distributiva que se encontra o maior desafio à sustentabilidade do desenvolvimento energético brasileiro: a oferta de energia produz uma série de impactos negativos em regiões e populações que pouco se beneficiam de seu uso, o qual se encontra concentrado em regiões mais ricas e nas classes de maior renda.

Os países desenvolvidos já demonstraram que podem incrementar o seu PIB sem aumentar o consumo de energia. Isto tem sido possível graças a esforços destinados à conservação de energia, através da alteração de métodos e processos, da mudança nos hábitos de consumo e do desenvolvimento tecnológico. Tais avanços atuam na melhoria do rendimento e da eficiência dos equipamentos, máquinas e aparelhos que utilizam ou que geram a energia elétrica. No período 1980-85, por exemplo, o uso de energia final na indústria pelos países da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) decresceu à taxa de 1,9% ao ano, enquanto o PIB cresceu em média 2,2% ao ano.

No Brasil, não há sinal de progresso nesse campo, como mostram os indicadores de intensidade energética dos produtos brasileiros: a relação entre consumo energético e PIB manteve-se praticamente inalterada no período 1980-93 (entre 2,6 e 2,7 barris equivalente de petróleo por mil dólares), um valor nitidamente superior ao de países do próprio Mercosul, como Argentina e Uruguai.

Uma das razões para esse resultado é a expansão da produção de bens intensivos em energia, em boa parte destinados à exportação, como no caso do alumínio e do aço bruto —

ao longo da década de 80, a capacidade produtiva do alumínio primário expandiu-se em 430%, enquanto o consumo *per capita* no mercado interno reduziu-se de 3,0 para 2,1 quilos. De fato, os produtos brasileiros que experimentaram crescimento mais expressivo no mercado externo são intensivos em energia e em outros recursos naturais. Torna-se importante, portanto, uma atenção especial à qualidade da energia incorporada aos produtos exportados, tendo em vista a real sustentabilidade energética, econômica e ambiental do modelo de comércio exterior.

As exigências da ISO 14000 e as derivadas de organismos financiados internacionais deverão induzir mudança desse quadro. A adaptação às novas regras de sustentabilidade deverão ocorrer mais rapidamente nas empresas exportadoras de recursos naturais ou de seus derivados, bem como naquelas envolvidas em projetos de infra-estrutura que necessitam grandes aportes de capital, especialmente as do setor energético.

Atualmente o consumo energético no Brasil gira em torno de 174 milhões de toneladas equivalentes de petróleo, dos quais 39% destinam-se ao setor industrial, 16% ao setor residencial e 20% ao setor de transportes. De acordo com programa de investimentos no setor elétrico do país, elaborado pela Eletrobrás, praticamente todo o potencial de geração estará baseado, nos próximos anos, em usinas de potência superior a trinta megawatts. Isto significa que, se a tendência do passado for extrapolada para os próximos vinte anos, a expansão do suprimento de energia elétrica nacional deverá estar baseada ou em transmissão de grandes blocos de energia de hidrelétricas remotas ou em grandes e pequenas hidrelétricas e termelétricas próximas a centros de carga.

Apesar das vantagens competitivas conferidas pelo potencial hidrelétrico nacional, se não forem implementadas ações de conservação de energia, haverá no Brasil uma área inundada de 95 mil km², correspondente ao consumo estimado do ano 2015. Medidas de conservação poderiam reduzir de 105,3 TWh as necessidades de expansão do setor elétrico sinalizadas pelo Plano 2015, evitando-se 12 mil km² de áreas inundadas, com impactos significativos na capacidade de absorção da carga de

CO₂ futura.

Quando os cenários de expansão de geração formulados no programa de investimentos do setor elétrico são examinados sob uma ou-

QUADRO 4.4

Transformar biomassa em energia

Dois projetos em curso poderão permitir, no futuro, a conversão de biomassa em energia elétrica em grande escala no Brasil. Eles investigam a viabilidade técnica e a econômica da transformação de cavacos de madeira e de bagaço de cana-de-açúcar em gás para alimentar turbinas. Nenhum deles tem chance de resultar em produção comercial antes do ano 2000, mas ambos acenam para uma mudança no quadro da energia gerada no país.

Um dos projetos deverá resultar na instalação de uma usina piloto com potencial de 30 megawatts com tecnologia de gaseificação de cavacos de eucaliptos. O projeto, coordenado pela Companhia Hidrelétrica do São Francisco (CHESF), congrega interesses de um grupo de empresas públicas e privadas consorciadas, com o apoio gerencial, técnico e financeiro do Ministério de Ciência e Tecnologia do Brasil, do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e do Banco Mundial. O custo total do projeto, estimado em US\$ 90 milhões, deverá ser financiado pelo Fundo para o Meio Ambiente Mundial (GEF), pelo Banco Mundial e pelas empresas participantes.

O outro projeto é uma iniciativa das usinas de açúcar e álcool do estado de São Paulo, que, há vários anos, já utilizam, em seus processos, a energia gerada a partir do bagaço de cana. O objetivo é obter grandes excedentes energéticos através da técnica de gaseificação, que permitiria a geração de cerca de 200 quilowatt-hora por tonelada de cana, com o bagaço e a palha disponíveis. O potencial de geração é de 5,2 gigawatts, equivalentes a mais de 10% da produção nacional de energia elétrica.

Ao longo da década de 80, as usinas de açúcar e álcool tornaram-se praticamente auto-suficientes em energia, só recorrendo à rede na época da entressafra. Face à baixa tarifa de energia elétrica, no entanto, não tiveram interesse em gerar excedentes comercializáveis. Assim, a quase totalidade das usinas optou, na época, por substituir as suas caldeiras velhas de baixa pressão por outras novas, também de baixa pressão, perdendo a oportunidade de aumentar consideravelmente seu potencial de geração de energia, adquirindo caldeiras de alta pressão. A possibilidade de aproveitamento do potencial de biomassa da atividade sucroalcooleira ficou postergado.

A viabilidade técnica e econômica do projeto de gaseificação é objeto de estudo que tem o apoio do PNUD. O Fundo para o Meio Ambiente Mundial analisa a possibilidade de liberar recursos para a realização de testes de gaseificação, de estudos de engenharia e de técnicas de separação da palha.

Nos dois projetos, a vantagem de gerar-se energia em grande escala, a partir de recursos renováveis, tem a contrapartida de impactos ambientais e sociais que ainda estão por ser precisamente dimensionados.

O projeto coordenado pela CHESF deverá utilizar eucaliptos extraídos de uma grande plantação, de 66 mil hectares no estado da Bahia, consumindo apenas parte, cerca de oito mil hectares, desse total. Como se trata de uma floresta já existente, o dano ambiental, se houve, já foi causado de qualquer maneira. Contudo, a disseminação da tecnologia exigirá novas plantações de eucaliptos, que, no Brasil, se tem caracterizado como imensos desertos verdes, inóspitos e adversos à diversidade biológica. O impacto ambiental do projeto será examinado em estudo financiado pelo Banco Mundial.

No tocante ao projeto de gaseificação do bagaço de cana, cabe ter presente que a monocultura de cana tomou conta de extensas áreas rurais do Brasil, deslocando outras culturas agrícolas e também avançando sobre remanescentes de Mata Atlântica. Além disso, as queimadas de bagaço de cana têm prejudicado a saúde das populações mais próximas da área rural, não obstante os efeitos positivos das plantações no ciclo do carbono. Por outro lado, permitiu a adoção pioneira do etanol como combustível dos automóveis, menos poluente que o petróleo, e com isso contribuiu para melhorar a qualidade do ar nos grandes centros urbanos. Esse balanço de prós e contras seria afetado com a introdução do sistema de gaseificação. Essa tecnologia exige a mecanização da colheita. As usinas parariam então com as queimadas, o que nenhuma agência ambiental do país conseguiu até hoje.

Por outro lado, a mudança traria certamente grande impacto sobre o nível de emprego, ao tornar dispensável o vasto contingente de mão-de-obra envolvido com a colheita manual; estimativas indicam que 60% do pessoal ocupado no setor seria dispensado no prazo de sete anos.

tra ótica, verifica-se que a participação de termelétricas no *mix* de produção futura dos sistemas interligados passa a ser gradativamente significativa. Todavia, parece não existir ainda preocupações com o nível de emissão de dióxido de carbono, característica desta modalidade de geração enquanto utilize combustível fóssil. Na maioria dos países desenvolvidos, a penetração do gás natural como vetor energético tem sido uma alternativa para o equacionamento desta questão, mas, no Brasil, ela ainda esbarra nos dilemas da importação deste combustível pelo país.

Grande parte do consumo energético nacional ocorre no meio urbano, onde a população e a renda estão concentradas, fator que influencia diretamente esse consumo. Esse processo transformou a demanda por serviços básicos intensivos em energia (transportes e serviços de eletricidade, principalmente) em um imenso desafio para um desenvolvimento econômico, energético e ambiental sustentável.

A urbanização também transformou os transportes — e a sua energia consumida — num fator de ameaça à sustentabilidade do desenvolvimento sócio-econômico nacional. O gás natural, o álcool de cana-de-açúcar, a eletricidade e a biomassa têm que ser avaliados de forma conjunta e considerando-se os efeitos cruzados intersetoriais nos transportes e nas indústrias. O Brasil é um dos poucos países do mundo com opções de utilização de fontes renováveis de energia nestes dois setores, graças à abundância de recursos hídricos, à extensão territorial florestal e agrícola e a uma

experiência em programas de substituição de combustíveis fósseis, como o Proálcool, o Procel e o Conpet. Políticas públicas afirmativas para a utilização destas fontes poderiam colocar o Brasil em condições especialmente vantajosas no cenário da competição internacional do próximo século.

Agropecuária e padrão de uso do solo

O uso do solo para fins agrícolas, principalmente as atividades de lavoura, além das perdas em vegetação (e biodiversidade), impõe também perdas ambientais na própria redução da fertilidade natural do solo. Esta perda altera a própria estrutura do solo e induz a maior intensidade de fertilizantes para restaurar os nutrientes perdidos, de forma a minimizar as perdas de produtividade. Adicionalmente, o solo perdido carrega sedimentos e insumos químicos para os meios hídricos. A adequação do tipo de cultivo à aptidão agroecológica do solo, o período de repouso do solo (intervalo entre plantios), o plantio em áreas de nível, as condições pluviais, o tipo e a intensidade de irrigação e a extensão de matas ciliares são fatores que determinam o nível de perda de solo. Cada área agrícola reflete um nível de perda específico. As possibilidades de adoção de práticas conservacionistas que minimizem a degradação e o desmate estão relacionadas com o padrão tecnológico adotado no setor agropecuário. Essas práticas, contudo, têm sido pouco utilizadas e também pouco incentivadas pelas agências de fomento e crédito do setor.

Além do incentivo a técnicas mais conservacionistas, uma forma de racionalizar a conversão das florestas é induzir a expansão da fronteira para áreas de maior aptidão agroecológica. Nessas áreas, é possível alcançar níveis mais elevados de produtividade com menor uso de insumos químicos e perdas de solo, reduzindo-se a necessidade de expansão em áreas virgens.

Áreas de aptidão agroecológica foram estimadas a partir de um levantamento da Embrapa, que define a aptidão do solo como aquela de menor índice de agressão ao ecossistema combinada com a menor inversão relativa de capital. Esta combinação estabelece áreas nas quais atividades agropecuárias

Erosão e perda de fertilidade

QUADRO 4.5

Para cada quilo de soja produzido no estado de São Paulo, perdem-se dez quilos de solo fértil; para um quilo de algodão, 12 quilos a menos de solo. Ao todo, são duzentos milhões de toneladas ao ano que escoam pelos rios e acabam no oceano Atlântico. Junto com elas, consomem-se um milhão de toneladas de fertilizantes e 485 mil toneladas de calcário.

A erosão é causada pelo mau uso e pelo manuseio incorreto do solo, comuns no país. São Paulo não é exceção, embora tenha a agricultura relativamente mais diversificada, moderna e dinâmica. Produz 2,2 milhões de toneladas de

produtos agrícolas ao ano e responde por 25% do total de exportações de produtos primários do país. Tal desempenho poderá ser significativamente afetado, se não se conseguir refrear esse processo de queda de fertilidade, valendo-se de novas técnicas capazes de reter os ciclos finais de beneficiamento dos produtos agrícolas. A área agricultável do estado já é quase integralmente explorada. Dos 18 milhões de hectares utilizados para esse fim, cerca de 80% está sofrendo um intenso processo de erosão. Estimativas indicam que quatro milhões de hectares outrora férteis estão em avançado estágio de desertificação.

devem ser restritas por não serem adequadas e áreas de ecossistema frágeis onde as atividades agropecuárias conduziram a uma degradação irreversível. Os critérios de determinação de aptidão estão mais concentrados na capacidade produtiva do solo e não na sua importância ambiental, de aferição muito mais complexa. Apesar de tais limitações, o levantamento é um instrumento essencial para orientar o uso mais racional do solo na expansão das atividades agropecuárias.

São caracterizadas oito classes de aptidão: preservação; preservação e extrativismo, com lavoura ou pecuária ou reflorestamento em algumas áreas, com ou sem restrição; preservação, com áreas para lavoura, pecuária ou reflorestamento; extrativismo, lavoura, pecuária ou reflorestamento, com ou sem restrição; pecuária, com ou sem restrição; pecuária e lavoura, com ou sem restrição; lavoura, com ou sem restrição; e lavoura e reflorestamento de áreas degradadas, com ou sem restrição.

A Tabela 4.4 explicita as diferenças entre as áreas de aptidão agroecológica da Embrapa e as áreas efetivamente ocupadas pelas atividades agropecuárias e outras formas de uso do solo nas diversas regiões do país. Esses resultados, embora não permitam avaliar com exatidão a sustentabilidade do processo de uso do solo, fornecem alguns indicadores importan-

tes para sua compreensão.

Constata-se que já em 1985 a área ocupada pela atividade pecuária excedia em quase oitocentos mil km² as áreas onde seu uso era recomendado. Esse excesso, que alcança magnitude mais elevada na região Norte, é comum às demais regiões, à exceção do Nordeste. Estão ainda disponíveis para a lavoura 1,6 milhão de km² apto para esta atividade. Mas a região Norte, onde a fronteira agrícola e, conseqüentemente, o processo de desmatamento avançam, oferece uma disponibilidade muito limitada de 270 mil km², equivalente à das regiões Sudeste e Sul.

No tocante à preservação e extrativismo, o balanço relativo às regiões Sudeste e Sul é negativo, devido à inclusão das áreas de matas e florestas das unidades agrícolas. Essas áreas assumem magnitudes expressivas em todas as regiões, sendo difícil determinar se a ocorrência reflete uma preocupação conservacionista ou se decorre de um processo de valorização da terra para fins especulativos. A delimitação do solo para fins conservacionistas não pode ser avaliada com segurança com base nos dados apresentados. Quanto às áreas das unidades de conservação e às áreas indígenas de domínio público, constata-se que ocupam um percentual muito reduzido das suas respectivas áreas de aptidão agroecológica. O padrão

TABELA 4.4
Padrão de uso do solo
mil km²

	Brasil	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste
Áreas por aptidão agroecológica — 1990						
Lavoura	2.509	315	271	460	369	1.094
Pecuária	997	69	408	389	131	...
Preservação	2.632	1.137	666	64	53	713
Extrativismo	2.374	2.097	211	...	...	66
Total	8.512	3.618	1.556	913	552	1.872
Áreas por uso do solo nas unidades agropecuárias — 1988						
Lavoura	628	45	197	145	160	81
Pecuária	1.792	209	351	425	214	592
Matas e florestas	890	297	199	106	70	217
Produtivas não utilizadas	245	49	130	17	10	40
Total	3.555	600	878	693	454	931
Diferenças entre áreas por aptidão agroecológica e uso efetivo						
Lavoura*	1.636	221	-56	298	199	973
Pecuária	-795	-140	56	-36	-83	-592
Extrativismo e preservação**	2.601	1.664	636	-64	-32	397
Total	3.442	1.746	637	198	84	777

Fonte: Motta 1995a, a partir de Embrapa 1991 e IBGE 1985.

* Inclui lavoura e terras produtivas não utilizadas.

** Inclui unidades de conservação, unidades indígenas e áreas de unidades agropecuárias destinadas a matas e florestas naturais e plantadas

de uso sustentável do solo florestal no Brasil deve reorientar as atividades agropecuárias em extensão e deslocamento regional. Adicionalmente, as áreas destinadas à conservação devem ser ampliadas. Todavia, vale mencionar que uma política preservacionista exige crité-

rios que ultrapassem os objetivos de extensão territorial e ampliem as possibilidades de conservação, compatibilizando-as com a capacidade institucional de manejá-las.

Políticas urbanas sustentáveis: qualidade de vida nas cidades

O rápido processo de urbanização do país nas últimas décadas e a falta de planejamento da ocupação dos espaços urbanos fazem com que as cidades brasileiras apresentem os problemas típicos dos núcleos urbanos dos países menos desenvolvidos: instalações precárias, deficiência ou inexistência de sistemas de fornecimento de água potável e de coleta e tratamento de esgotos, moradias inadequadas, assentamentos clandestinos e predatórios do ambiente, contaminação de mananciais e toda a sorte de carências que afetam a qualidade de vida. A maioria desses problemas, embora atinjam a população como um todo, afeta mais drasticamente os segmentos de baixa renda, que frequentemente não têm alternativa a morar e a trabalhar em lugares insalubres, respirando ar contaminado e utilizando água poluída.

Apesar disso, há evidências de que as condições de vida são melhores na cidade do que no campo. Os indicadores de mortalidade, de mortalidade infantil, de morbidade e de fecundidade são, em geral, mais elevados nas áreas rurais. Nas cidades, é também mais amplo o acesso à saúde, educação e previdência.

Os transportes constituem um dos principais problemas enfrentados pelos núcleos urbanos. Utilizando sobretudo combustíveis fósseis, apesar da abundância de fontes energéticas alternativas que poderiam ser aproveitadas, os meios de transporte são os maiores responsáveis pelo comprometimento da qualidade do ar nas grandes concentrações urbanas. Embora os transportes públicos sejam responsáveis pela maior parcela das viagens realizadas nas nove regiões metropolitanas do país (70% em 1986), constata-se, nas cidades mais populosas, como Rio de Janeiro e São Paulo, o aumento do uso de veículo individual e a redução do transporte por meio de ônibus. A tendência é motivada, em grande parte, pela deterioração da qualidade dos serviços de transporte coletivos.

Também os problemas decorrentes da ocu-

A diversidade da vida no Brasil

QUADRO 4.6

O Brasil terá sido, em princípio, o país mais beneficiado pela Convenção sobre a Diversidade Biológica. Esse documento confere, aos países onde estão as espécies de biodiversidade, soberania sobre elas e o direito de compartilhar, com quem as explore, os resultados científicos e comerciais desse trabalho. O Brasil tem entre 10% e 30% por cento das espécies que compõem a diversidade biológica do planeta: abriga a mais diversa flora do mundo (mais de 55 mil espécies descritas, 22% do total mundial), uma das faunas mais ricas, a maior diversidade de primatas e, estima-se, mais de dois milhões de espécies de microorganismos.

Os recursos biológicos atualmente mais valorizados, do ponto de vista comercial, são os produtos madeireiros e extrativos. Contudo, a biodiversidade da fauna e flora também oferece ilimitadas possibilidades, ainda pouco exploradas, em termos de conhecimentos científico e tecnológico. Os ecossistemas oferecem serviços indiretos e não comerciais que refletem um valor econômico, ao garantirem sustentabilidade a diversas atividades econômicas. Entre essas estariam a regulação da disponibilidade e da qualidade das águas, a estabilidade climática, a redução da concentração de poluentes atmosféricos e a própria preservação do solo. O valor existencial dos ecossistemas, à vezes denominado valor ecológico, pode ser de igual importância, quando se considera a preservação de espécies não-humanas.

O processo de ocupação do território coloca em risco grande parte dessas espécies, na medida em que dificulta ou impede a preservação das cadeias alimentares e reprodutivas das quais depende sua sobrevivência.

O Brasil tem, hoje, apenas 1,8% de seu território teoricamente protegido em unidades de conservação (contra uma média mundial de 5%). Existem 84 unidades de proteção integral, nas quais só se permitem visitantes e pesquisadores (nenhuma atividade econômica). Essas unidades têm área total de 15,5 milhões de hectares. As áreas protegidas de fato são mais extensas; na verdade, quase 80% da região amazônica está praticamente intocada, embora estimativas indiquem que apenas 10% está, de fato, protegida. Uma parte dessas áreas está nas reservas indígenas, onde o grau de

proteção ainda é bastante acentuado, pelo menos na região amazônica, que abriga a maioria dos territórios indígenas.

Um dos maiores problemas para a preservação da biodiversidade brasileira está no bioma do Cerrado, do qual só resta menos de 8%. Não é muito diferente a situação da Mata Atlântica, um bioma que se estendia do extremo sul até o nordeste do país e do qual restam menos de 8%.

O esforço para a proteção, conhecimento e utilização da biodiversidade brasileira tem se ressentido da carência de recursos financeiros e humanos das agências governamentais que atuam na área, notadamente o Ibama. Por outro lado, o projeto que cria o Sistema Nacional de Unidades de Conservação tramita pelo Congresso desde 1992. Da mesma forma, o pouco investimento em ciência e tecnologia feito no país limita o avanço do conhecimento das características, do potencial da diversidade biológica brasileira e do avanço de biotecnologias necessárias para bens essenciais, como alimentos, remédios, combustíveis, fibras têxteis e insumos para a habitação. A importância desses recursos biológicos no futuro é comparada a do petróleo no presente.

Registre-se, no entanto, algumas iniciativas importantes na área governamental: a criação de grupo de trabalho para definir as bases do Programa Nacional da Diversidade Biológica (Pro-nabio), com participação paritária da sociedade civil; a criação, em conjunto com a Fundação Getúlio Vargas, do Fundo Brasileiro para a Biodiversidade (Funbio), a aprovação pelo Banco Mundial e pelo Fundo para o Meio Ambiente Mundial (GEF) do Projeto de Conservação e Utilização Sustentável da Diversidade Biológica Brasileira (Probio), que será implantado pelo MMA e pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq). Assim caminha-se para a definição de uma estratégia nacional para a biodiversidade, que terá como uma de suas bases um programa de estudos e pesquisas avançadas, no âmbito do CNPq, e incluirá também rede de informação e avaliações regionais do status da biodiversidade, bem como contemplará o aprimoramento dos instrumentos de gestão da biodiversidade e de regulamentação do acesso aos recursos genéticos.

pação clandestina e desordenada de espaços afetam a qualidade de vida das pessoas nos núcleos urbanos. Esse fenômeno reflete a estrutura de distribuição de renda do país. A remuneração de parcela significativa da força de trabalho, inclusive de trabalhadores do setor industrial, é com frequência insuficiente para garantir o acesso a moradias. Por isso, parte ponderável da população dos centros urbanos é empurrada para a periferia das cidades, as encostas de morros, as áreas de mananciais, as várzeas de rios que amiúde são inundadas e as regiões de entorno de parques ambientais que protegem as florestas. Metade dos oito mil quilômetros quadrados da região metropolitana de São Paulo é área de proteção de mananciais, habitada irregularmente por mais de um milhão de pessoas. A ocupação das áreas vizinhas à represa de Guarapiranga, o mais importante manancial da região, é ilustrativa: embora a bacia compreenda uma área de proteção de mananciais criada por lei, ela é cercada de

barracos. A ocupação clandestina, que já dominava um cenário de pobreza e miséria, intensificou-se após a aprovação de uma anistia aos imóveis irregulares das áreas de mananciais: em apenas uma semana, uma área de um milhão de quilômetros quadrados foi incendiada, dando lugar à construção em série de barracos. O volume de esgotos despejado na represa pelas cerca de 16 mil famílias que moram na área protegida da Guarapiranga tem degradado crescentemente a qualidade da água, colocando em risco o abastecimento de 3,5 milhões de pessoas.

O estado e o município de São Paulo estão empenhados, conjuntamente, em remediar os danos causados por essas invasões a uma das últimas reservas de água pura na região, através da implantação do programa de saneamento ambiental da bacia do Guarapiranga, que prevê, além das obras de coleta e tratamento de esgotos, a remoção ou reurbanização dos núcleos de favelas.

População vive sob risco permanente

QUADRO 4.7

Milhares de pessoas vivem sob o permanente risco de desmoronamentos e de explosões nas encostas naturalmente instáveis da serra do Mar, no município de Cubatão. Mais abaixo, no vale do rio Cubatão, também milhares de pessoas enfrentam ameaças de inundação.

Esses núcleos populacionais fincados na Mata Atlântica, chamados bairros cotas, e também os instalados nas regiões de mangues da Baixada Santista começaram a se formar na década de 30. As ocupações clandestinas intensificaram-se no final da década de 50, com a implantação do pólo petroquímico de Cubatão, ampliando-se posteriormente, estimuladas pela oferta de serviços básicos, como fornecimento de água e luz elétrica, linhas de ônibus, escolas e postos de saúde. Essa ocupação envolveu sobretudo migrantes nordestinos, atraídos por oportunidades de trabalho na construção civil e no pólo industrial de Cubatão.

A ocupação desordenada — envolvendo áreas que deveriam estar sendo preservadas, já que metade da superfície de Cubatão é coberta por mangues e pela reserva florestal da serra do Mar — tornou as encostas ainda mais frágeis, dando origem, nos períodos de chuvas mais intensas, a escorregamentos de trágicas conseqüências. As autoridades estaduais e municipais estão permanentemente colocadas diante da opção entre encaminhar uma solução definitiva do problema ou atenuar os riscos cotidianos com a melhoria da infraestrutura.

Além da destruição irremediável de porções importantes de Mata Atlântica, a ocupação danificou o sistema de drenagem destinado a reduzir

os riscos de desmoronamentos e os instrumentos geotécnicos de controle da estabilidade dos maciços, colocando em risco permanente os taludes de estabilização da extensa malha rodoviária da região, pela qual circula a carga manipulada no porto de Santos e os produtos e matérias-primas utilizadas no pólo industrial de Cubatão. Outro risco potencial, que precisa ser permanentemente monitorado, é o de rompimento dos tanques do pólo petroquímico em casos de desmoronamentos, o que, além de enormes prejuízos para a indústria, poderia provocar a liberação para a atmosfera de expressivas quantidades de produtos tóxicos e a contaminação do solo.

Além disso, a qualidade da água que abastece as cidades de Cubatão, Santos e São Vicente é afetada pelas centenas de barracos instalados no vale do rio Cubatão, a montante do ponto de captação da companhia estadual de abastecimento, que jogam seus esgotos domésticos no rio, sem qualquer tratamento.

A solução definitiva desses múltiplos problemas requer a completa desocupação da região; contudo, nenhum governo reuniu, até hoje, as condições necessárias para levar adiante essa solução.

Alternativamente, os técnicos recomendam a adoção de um conjunto de medidas mitigadoras dos impactos da ocupação. Uma delas, sugerida após amplo estudo sobre prevenção de desastres na serra do Mar, propõe, para prevenir os desmoronamentos, a construção de 32 barragens, a um custo várias vezes superior ao da relocação da população instalada na região.

O acesso aos serviços de saneamento urbano

De modo geral, o acesso a serviços de esgotamento sanitário no Brasil apresenta discrepâncias significativas entre os diferentes estratos sociais. Entre os anos de 1981 e 1990, as parcelas da população urbana mais pobre, com renda de até um salário mínimo e entre um e dois salários mínimos, com acesso a esses serviços (33% e 41%, respectivamente), mantiveram-se em patamar muito inferior ao da média nacional de 69% (Tabela 4.5).

Esses percentuais incluem tratamento por meio de fossas sépticas. São tanques subterrâneos que permitem a digestão anaeróbia da matéria orgânica, e nem sempre são tecnicamente adequadas, razão por que a sua eficiência varia muito. Os indicadores de acesso a redes públicas de esgotamento, excluindo fossas sépticas, mostram percentuais muito inferiores, tanto para as populações de baixa renda (23%), como o total da população urbana (50%). Tais números inserem o Brasil no grupo de países menos desenvolvidos nos quais quatro entre cinco casos de doenças têm como causa a contaminação da água e a falta de tratamento adequado dos esgotos.

Também o abastecimento de água privilegia as camadas de renda mais elevada. Em 1991, após ter-se registrado uma expansão de 12,3 pontos percentuais na década de 80, 87% da população urbana brasileira tinha acesso a água potável. As regiões Sudeste e Sul apresentavam a cobertura do serviço acima da média nacional, enquanto nas demais regiões, os percentuais situavam-se um pouco acima de 80% (Tabela 17 do Anexo Estatístico). Por classe de renda, a população mais pobre, com renda até cinco salários mínimos, está bem

abaixo da média nacional. A taxa de cobertura desses serviços para a população com renda de até um salário mínimo é de apenas 71%; na faixa de renda superior a cinco salários mínimos, o percentual é de 95%. Tais contrastes são mais marcantes nas regiões menos desenvolvidas do país.

Vale notar que essa situação desfavorável das camadas de menor nível de renda persiste, apesar dos investimentos em serviços de esgoto e de fornecimento de água realizados na década de 80 terem sido orientados, predominantemente, para o atendimento desse segmento da população. De fato, em ambos os casos, os aumentos da taxa de cobertura relativa à classe de renda de até um salário mínimo (14 pontos de percentagem no caso do esgoto e 18 pontos no caso do abastecimento de água) são superiores aos observados nas faixas de renda mais elevadas (Tabela 4.5).

Tais resultados evidenciam que, historicamente, a oferta dos serviços de saneamento foi, historicamente, de tal modo orientada para as classes de renda mais elevada que as disparidades acumuladas no passado não puderam ser compensadas, nem mesmo pelo padrão de investimentos públicos mais favorável às camadas mais pobres observado na década de 80. Estes continuam sendo os mais alijados do sistema de saneamento e, portanto, impelidos a gerar volumes maiores de efluentes; são também os mais expostos aos efeitos negativos da degradação.

O acesso a serviços de saneamento nas áreas rurais é muito mais incipiente que nas urbanas. As informações disponíveis são pouco precisas, mas estimativas de 1990 indicavam que a cobertura do serviço da rede geral de abastecimento de água situava-se em 16% e de coleta de esgoto, em torno de 5%.

A parcela do esgoto urbano do país tratada por estações de tratamento é muito baixa: apenas 10% do total gerado (Tabela 17 do Anexo Estatístico). Esse percentual difere nas diversas regiões, os valores mais elevados sendo observados no Sudeste (14%) e Sul (8%). Somente alguns estados apresentam níveis melhores de tratamento. É o caso do Rio de Janeiro (29%), Distrito Federal (24%), Paraná (18%), São Paulo (15%) e Espírito Santo (10%). Os demais estados apresentam níveis inferiores a 5% e, em muitos casos, principal-

TABELA 4.5
População urbana com acesso aos serviços de saneamento e coleta de lixo
percentagem

Nível de renda	Abastecimento de água por rede geral		Esgotamento sanitário			Coleta de lixo		
	1981	1990	Rede geral 1990	Fossa séptica 1990	Total 1981	Total 1990	1981	1990
0-1 SM	53	71	23	10	18	33	33	51
1-2 SM	62	78	27	15	28	41	40	57
2-5 SM	76	87	38	19	48	57	57	70
>5 SM	91	95	63	20	76	82	82	89
Total	78	90	50	19	54	69	63	78

Fonte: Motta 1995a, a partir de IBGE/PNAD 1981, 1990.

mente no Norte e no Nordeste, menores que 1%.

Incluindo-se fossas sépticas como forma de tratamento, a média nacional eleva-se para 28%. A distribuição regional também muda significativamente. As regiões Sul e Norte, onde tal prática é mais adotada, passam a ser as que apresentam níveis de tratamento mais elevados. As regiões Sudeste e Nordeste situam-se em torno da média nacional. A região Centro-Oeste tem apenas 12,7% (Tabela 17 do Anexo Estatístico).

Fossas sépticas resultam de decisões de gastos privados e dependem da capacidade de financiamento do seu construtor. Já no caso da rede de coleta e tratamento, é o setor público que financia o serviço de forma coletiva e com ganhos de escala. Tecnologias alternativas têm sido utilizadas com grande sucesso e demonstram que os custos de implantação de sistemas convencionais de tratamento de esgoto podem ser reduzidos e que a participação direta da comunidade pode produzir soluções mais eficientes.

As necessidades de investimento em saneamento urbano

Estimativas com base nos preços de obras de saneamento com tecnologias convencionais, praticados no Brasil em 1990, indicam que, para atender a população excluída dos sistemas públicos de coleta e tratamento, seriam necessários investimentos de US\$ 15,3 bilhões (Tabela 4.6). Essa quantia cobriria o custo de implantação de sistemas de tratamento do esgoto urbano para eliminar, por meio de operações físicas e químicas, os sólidos suspensos, coloidais, voláteis e graxas, odores (tratamento primário) e para converter, através de processos biológicos, a matéria orgânica em sólidos sedimentáveis passíveis de eliminação (tratamento secundário).

Outro cenário leva em conta que a capacidade de assimilação de certos recursos hídricos pode ser suficientemente elevada para reduzir o impacto de danos ambientais. Por essa razão, não constituiriam prioridade para um tratamento mais sofisticado. A hipótese é de que a cobertura do tratamento de esgoto seria reduzida e o tratamento secundário abrangeria somente 50% da população ainda não atendi-

da. Em tal cenário, seriam necessários investimentos de US\$ 11,5 bilhões, também a preços de 1990.

Considerada uma taxa de desconto de tais investimentos de 12%, uma vida útil superior a cinquenta anos e um custo de operação e de manutenção conservador de 10% sobre o in-

TABELA 4.6
Necessidades de investimentos em saneamento urbano no Brasil — 1990
US\$ milhões

	Rede geral de água	Coleta de esgoto	Tratamento de esgoto		Total	
			Cenário I	Cenário II	Cenário I	Cenário II
Norte	96	305	383	239	783	640
Nordeste	481	1.762	2.524	1.578	4.768	3.821
Sudeste	282	1.029	5.327	3.329	6.638	4.640
Sul	112	565	980	612	1.657	1.289
Centro-Oeste	136	534	906	566	1.575	1.236
Brasil	1.089	4.117	10.119	6.324	15.326	11.531
Brasil: custo anual *	144	543	1.336	835	2.023	1.522

Fonte: Rocha 1995 e IBGE/PNAD 1990.

Notas: Cenário I — tratamento secundário de esgoto a 100% da população não atendida.

Cenário II — tratamento secundário de esgoto a 50% da população não atendida.

*Taxa de desconto igual a 12%, mais custo de manutenção equivalente a 10% do custo anual, vida útil de 50 anos.

Alternativa para o saneamento

QUADRO 4.8

Um exemplo de alternativa de saneamento básico, adequada do ponto de vista ambiental e do econômico, é o modelo condominial. Foi criado na região Nordeste e está sendo difundido em diversos estados.

O sistema visa adaptar a coleta e tratamento de esgotos e a distribuição de água tratada às condições específicas de cada lugar, de modo a obter o melhor rendimento técnico e econômico. Tem a vantagem de promover a participação dos moradores nas decisões e nos custos, ampliando o exercício da cidadania. Os próprios usuários, instruídos, cuidam de manter a rede e evitar lançamentos de objetos e detritos, pois serão os maiores interessados em não ter entupimentos e outros problemas decorrentes do mal uso.

Suponha-se uma área de periferia de ocupação recente, com poucas edificações. A empresa responsável pela ampliação da rede coletora implanta as grandes manilhas convencionais até o quarteirão escolhido. Em seguida, seus técnicos especializados organizam a comunidade numa espécie de condomínio informal e discutem com ela o melhor trajeto para a instalação da rede. O modelo busca sempre que possível a descentralização. Onde quer que haja disponibilidade de áreas, utiliza, para o tratamento, lagoas de estabilização associadas à criação de áreas verdes. Em

média, a redução de custos tem chegado a 70% dos incorridos no sistema convencional.

Implantado inicialmente na cidade de Natal, o modelo expandiu-se pelo interior do próprio estado do Rio Grande do Norte e, depois, para outras unidades da federação, começando por Pernambuco. No início da década de 90, foi adotado em Brasília, onde 25 mil residências já estão ligadas à rede coletora do sistema condominial; outras 25 mil estão prestes a ser interligadas.

Na cidade do Rio de Janeiro, o sistema condominial está sendo implantado em 47 comunidades residentes em morros, entre elas as favelas da Rocinha, Mangueira e Borel, e deve beneficiar quinhentas mil pessoas. Nesses casos, a rede condominial deságua em algum ponto da rede convencional. Em Belém do Pará, o modelo está sendo implantado para atender a 110 mil pessoas. Em Salvador deverá servir a 150 mil.

Pernambuco é o estado em que o sistema mais avançou. Em Petrolina, no interior do estado, 70% dos esgotos coletados já são tratados descentralizadamente. Em Recife evoluiu com a criação da figura do síndico de quadra e do conselho de síndicos. Essa orientação também foi adotada no Rio de Janeiro. Trata-se do embrião de um sistema em que a comunidade possa influir no conjunto do ordenamento da cidade.

vestimento estimado, as despesas totais anuais para a provisão dos serviços ficariam entre US\$ 1,5 e US\$ 2 bilhões por ano, conforme o cenário. Tais montantes correspondem a menos de 1% do consumo do conjunto das famílias brasileiras. Embora seja uma magnitude pouco expressiva em termos agregados, esses gastos podem representar dimensões significativas para as famílias mais pobres, cuja capacidade de pagamento por esses serviços é bastante reduzida. Portanto, não havendo programas ambiciosos de saneamento custeados com tarifas progressivas conforme a capacidade contributiva, é de se esperar que as classes mais ricas continuem a ter a maior fatia do acesso aos serviços de saneamento.

Custos de saúde associados à poluição hídrica

Cada parcela de 1% de ampliação do acesso da população brasileira com renda inferior a cinco salários mínimos aos serviços de saneamento pode reduzir em 6,1% o número total de mortes de crianças. A conclusão é de estudo recente que evidenciou uma correlação, no período 1981-89, entre o acesso aos serviços de saneamento e a mortalidade infantil por infecções gastrintestinais, cólera, febre tifóide, esquistossomose e outras doenças de veiculação hídrica.

A oferta de água potável é o serviço de saneamento de maior impacto na queda da mortalidade infantil, podendo reduzir os casos em 2,5%. O declínio esperado de óbitos infantis associado ao tratamento de esgoto é de 2,1%, superior à da coleta de esgoto, de 1,6%.

O estudo calcula ainda o montante de investimento necessário para prevenir um caso de morte: considerando os três serviços em conjunto, o gasto anual em saneamento requerido é de US\$ 16 mil. Isto equivale a quase quatro vezes a renda *per capita* brasileira. Tal magnitude revela o dilema ético e distributivo da questão do saneamento no Brasil: as camadas mais pobres não possuem renda suficiente para financiar estes custos e com isso sofrem os efeitos da inadequação dos serviços sobre a sua saúde.

Por outro lado, uma estimativa de gastos hospitalares do atendimento pela rede de previdência social (Inamps) com vítimas de do-

enças de veiculação hídrica, que inclui as perdas na produção do trabalhador vitimado, aponta um valor de US\$ 20 mil por caso de óbito. A simples comparação desses gastos com os custos de controle através do saneamento básico indica que, além dos aspectos ético e distributivo, a provisão de serviços de saneamento pode apresentar justificativas de eficiência econômica.

O caso da poluição atmosférica

Regiões metropolitanas, como as de São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte, Salvador, Recife, Porto Alegre e Curitiba, têm sido crescentemente afetadas por problemas de poluição, em grande parte causada pelas emissões de automóveis e outros veículos automotores. Além dos efeitos sobre a saúde humana, são conhecidos os impactos sistêmicos negativos na corrosão de materiais, na flora e na fauna. As emissões cumulativas de dióxido de carbono e outros gases contribuem também para mudanças climáticas significativas no planeta, fenômeno conhecido como efeito estufa.

A indústria contribui com a menor parcela das emissões da quase totalidade dos poluentes atmosféricos: menos de 10% do total. Nem por isso, no entanto, as emissões industriais podem ser desconsideradas: pólos industriais e mesmo indústrias isoladas são responsáveis por altas concentrações de poluentes atmosféricos que, combinados muitas vezes com condições atmosféricas desfavoráveis à dispersão, têm produzido efeitos desastrosos. Nesse contexto, destaca-se Cubatão, que se notabilizou pelo abalo à saúde da população causado pela poluição gerada por seu pólo petroquímico, ficando conhecida como o Vale da Morte.

A maior concentração industrial do país e os maiores índices de lançamento de poluentes originários do transporte coletivo ocorrem na região metropolitana de São Paulo, cuja situação se agrava com as características propícias à inversão térmica.

Dados coletados na região revelam que houve um declínio acentuado da concentração de dióxido de enxofre desde o início da década de 80, situando-se abaixo do padrão legal a partir de 1984. Essa evolução reflete iniciati-

vas de controle da poluição do ar de origem industrial, como, por exemplo, o programa da agência ambiental paulista voltado para a instalação de equipamentos de controle da emissão de enxofre e para a substituição de caldeiras movidas a diesel por outras a gás natural. Houve também casos significativos de indústrias que transferiram suas instalações da região metropolitana para o interior do estado.

A evolução da poluição gerada pelas emissões dos veículos automotores não tem sido, no entanto, igualmente favorável. Circulam, na região metropolitana de São Paulo, 4,2 milhões de veículos, que emitem 73% de dióxido de enxofre e 89% de dióxido de nitrogênio, dois gases presentes nas emissões de diesel e de gasolina. Isto significa que o uso de combustíveis fósseis é o grande responsável pela deterioração da qualidade do ar na região. Apesar da expressiva participação do álcool no transporte individual — seja como combustível, seja como aditivo à gasolina — a sua influência benéfica vem sendo sensivelmente reduzida nos últimos anos, agravando o problema da poluição e da sustentabilidade ambiental não apenas na Grande São Paulo, mas também nas principais regiões metropolitanas brasileiras.

Estudos especializados revelaram a associação entre a poluição do ar na região metropolitana de São Paulo e a mortalidade de crianças e idosos. Sempre que se registra aumento do nível de poluição, descontadas sazonalidades como efeitos climáticos, eleva-se também — entre populações mais vulneráveis a esse efeito, como os idosos e as crianças — o número de internações hospitalares motivadas por problemas respiratórios e de mortes. A pesquisa indicou crescimento de 13% na mortalidade de idosos de mais de 65 anos em decorrência do aumento de material particulado inalável. Da mesma forma, constatou uma associação significativa entre o aumento de óxidos de nitrogênio, emitidos predominantemente por veículos, e a mortalidade infantil. Doenças respiratórias representaram 36% do total de mortes de crianças de até cinco anos de idade no período estudado; desse total, 30% estava associado a níveis elevados de óxidos de nitrogênio. Com outra abordagem e metodologia, outro estudo recente estimou que a redução do nível de particulados inaláveis para o padrão mínimo legal resultaria na redução

de mais de 6% nos óbitos causados por doenças respiratórias em São Paulo. A redução dos custos hospitalares anuais com internações seria de US\$ 750 mil, sem contar os custos ambulatoriais de tratamento dessas doenças.

Tais evidências sobre danos à saúde levaram a Secretaria do Meio Ambiente do Estado de São Paulo a restringir a circulação de veículos durante uma semana, no inverno de 1995. Os proprietários de veículos leves foram mobilizados para deixar, voluntariamente, de usar seus carros em um determinado dia da semana, de acordo com o final da placa. O objetivo prioritário da operação foi testar a resposta da população à prática de rodízio, tendo em vista a possível adoção de medidas de restrição nos anos seguintes, já não mais em caráter voluntário, mas envolvendo a imposição de multas e outras penalidades. O grau de adesão alcançou a média de 38% da população durante a semana do rodízio, índice considerado pelas autoridades responsáveis pela área ambiental suficientemente expressivo para encorajar a adoção de restrições no futuro. Há, no entanto, controvérsia sobre a medida e, mesmo no governo estadual, as opiniões são divergentes.

Vale notar que tais medidas — adotadas em outras cidades no exterior, em caráter de emergência — apenas aliviam o impacto da poluição nos períodos mais críticos, não dispensando, portanto, o empenho no sentido da adoção de medidas mais permanentes, como a substituição de combustíveis fósseis por alternativos mais limpos ou a ampliação das redes de metrô, ônibus e outros meios de transporte coletivo.

A única iniciativa de dimensão nacional concebida para enfrentar o problema é o Programa de Controle da Poluição do Ar por Veículos Automotores (Proconve), que estabeleceu um cronograma de redução de emissões, a partir de um consenso entre governo, fabricantes de automóveis e produtores de energia. O programa prevê ainda inovações tecnológicas (por exemplo, nos processos de ignição e de carburação), além da introdução de catalisadores destinados a alterar as características dos gases que saem dos escapamentos de modo a reduzir ou anular os seus efeitos nefastos. O programa, no entanto, prescreve mudanças apenas para os veículos novos, razão por que os problemas ambientais somente vão sendo

resolvidos à medida que a frota vai se renovando. De todo modo, em decorrência das medidas preconizadas pelo programa, registrou-se redução de até 80% das emissões dos veículos em relação ao ano de 1986.

Resíduos sólidos e padrões de consumo

Outra fonte de problemas nos centros urbanos são os resíduos sólidos, de origem doméstica e industrial. O lixo coletado e com disposição inadequada em aterros, a céu aberto e em áreas alagadas dá origem a problemas sanitários e de contaminação hídrica. Quando se trata de carga tóxica, em geral de origem in-

dustrial e agrícola, as conseqüências ambientais para a saúde humana e para a preservação da fauna e da flora são mais significativas. Os resíduos tóxicos são considerados atualmente um dos mais graves problemas ambientais nos países ricos. Seu destino é problemático: a incineração é cara e também apresenta riscos de contaminação; e a reciclagem nem sempre é possível, dada a qualidade dos resíduos ou seus custos de coleta e de transporte.

Das 96 mil toneladas de resíduos coletadas diariamente no Brasil, em 1989, aproximadamente 50% são depositadas a céu aberto e em áreas alagadas, sem qualquer cuidado para evitar contaminação (Tabela 17 do Anexo Es-

Os riscos da destruição da camada de ozônio

QUADRO 4.9

Desde 1992, reflexos do buraco na camada de ozônio antártico são observados no sul do Brasil. Esses fenômenos químicos e atmosféricos foram cientificamente comprovados em 1993, por pesquisadores do Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE) na Universidade de Santa Maria, no Rio Grande do Sul, que deverá iniciar a divulgação diária do nível de radiação ultravioleta, a exemplo do que fazem, desde meados da década de 80, Estados Unidos, Canadá, Finlândia e Alemanha, entre outros países.

Apesar das evidências sobre a redução da quantidade de ozônio na estratosfera, faltam ainda informações precisas sobre a dimensão dos danos efetivos aos seres vivos, que sempre foram protegidos contra o excesso de radiação ultravioleta pela camada de ozônio. O aumento do ritmo de destruição do ozônio, observado nos últimos anos, preocupa, no entanto, os cientistas. O fenômeno pode ainda prejudicar as safras agrícolas, além de afetar a vegetação nativa e ameaçar o equilíbrio da cadeia alimentar dos oceanos.

Por sua localização geográfica, o Brasil é muito afetado pelo excesso de radiações solares. Além disso, a diminuição da camada protetora se dá na primavera, no mês de outubro, exatamente quando ela é muito necessária. Em compensação, os brasileiros, em grande parte, têm a pele mais resistente que a população da média dos países. O resultado dessa equação para a saúde ainda é uma incógnita.

Não se pode prever exatamente com que intensidade a redução da camada de ozônio poderá afetar a vida na Terra. A produção mundial das substâncias responsáveis por essa redução, produtos químicos como os clorofluorcarbonos (CFC), utilizados amplamente nas indústrias de refrigeração, de construção civil e em outros setores, tem caído drasticamente nos últimos anos. Contudo, elas subsistem, por longos períodos, na estratosfera.

No Brasil, o consumo *per capita* de substâncias danosas à camada de ozônio é de cem gramas/

ano. Por isso, obteve, nas negociações internacionais, prazos mais longos para eliminá-las, como ocorreu com os demais países cujo consumo *per capita* era inferior a trezentos gramas/ano. O país utilizou 9,7 mil toneladas de CFC em 1994, o que corresponde a 3% da produção mundial, de 320 mil toneladas.

Os investimentos necessários para eliminar totalmente o uso de substâncias nocivas no Brasil são estimados em US\$ 900 milhões. Até 1995, o chamado Fundo do Ozônio havia aprovado US\$ 17,5 milhões de financiamentos para projetos com esse objetivo. Esse fundo multilateral, criado em 1990, tem limitado a sua atuação em virtude da inadimplência dos países que se comprometeram a ajudar os países menos desenvolvidos a eliminar as substâncias nocivas. Apenas uma pequena parte do orçamento de US\$ 510 milhões, previsto para o triênio 1994-96, foi integralizada.

Apesar das limitações decorrentes dessa escassez de recursos, projetos de substituição de produtos químicos danosos têm produzido resultados alentadores. É o caso de um fabricante de espumas para a construção civil, sediada em Belo Horizonte — a primeira empresa brasileira a obter recursos do Fundo do Ozônio — que desenvolveu uma tecnologia que permite a substituição do poliisocianurato por outro, de origem vegetal, extraído da mamona, utilizando água como agente expander, em vez do CFC. A nova tecnologia permitiu reduzir em 50% a utilização do produto químico, poupando o uso de 45 toneladas de CFC em 1994. A empresa inovadora pretende avançar na substituição do produto químico e eliminar totalmente o seu uso. A utilização da água como agente expander tem o efeito de reduzir a eficiência da espuma como isolante térmico. Por esta razão, essa tecnologia deve limitar-se ao setor da construção civil, que absorve, em média, cem toneladas/ano de CFC no Brasil, mas consome quantidades muito significativas em países como os Estados Unidos (seis mil toneladas/ano) e o Japão (duas mil toneladas/ano).

tatístico). A outra metade recebe algum tipo de tratamento: 22% são encaminhados a aterros controlados, locais utilizados para despejo de lixo coletado, em bruto, com o simples cuidado de cobrir o lixo com uma camada de terra; 23% são encaminhados a aterro sanitário, processo de disposição na terra do lixo coletado, sem causar perigo à saúde ou afetar a segurança sanitária; 3% vão para a compostagem, transformação do lixo em composto orgânico para uso agrícola; 2% são reciclados; a parcela incinerada é desprezível. Isto significa que o destino de 71% do lixo coletado no Brasil (a soma da disposição a céu aberto e em aterro controlado) ameaça a saúde da população. O percentual deve ser ainda maior levando-se em

conta a quantidade de lixo não coletado.

A expansão da cobertura de coleta de lixo urbano na década de 80 foi significativa (ainda assim, 273 municípios não tinham serviço de coleta de lixo em 1989, e 309 tinham coleta irregular). O crescimento da cobertura apresentou características semelhantes às observadas com os serviços de água e esgoto: a expansão foi fortemente dirigida para os mais pobres. Mesmo assim, as camadas de renda mais baixa ainda são as que apresentam menor acesso ao serviço nas diversas regiões do país, em especial nas menos desenvolvidas economicamente. Os indicadores nacionais (Tabela 17 do Anexo Estatístico) mostram que 78% da população urbana tem acesso ao serviço de co-

QUADRO 4.10

A Conferência Habitat II e o Brasil

A Segunda Conferência das Nações Unidas sobre assentamentos humanos (Habitat II) foi realizada em Istambul no período de 3 a 14 de junho, vinte anos após a Primeira Conferência Habitat, realizada em Vancouver.

A Habitat II teve dois grandes objetivos: moradia adequada para todos e assentamentos humanos sustentáveis, em um mundo em crescente urbanização. A Agenda Habitat, documento aprovado durante a conferência, define os princípios que devem nortear o Plano Global e os Planos Nacionais de Ação que darão concretude aos compromissos assumidos por cada país para os próximos cinco anos.

O processo de preparação da participação do Brasil na conferência foi conduzido por um comitê, designado pela Presidência da República, composto por representantes das três esferas de governo, do setor empresarial, das organizações não-governamentais, das universidades e dos profissionais arquitetos. Esse processo, apoiado pelo PNUD, resultou no Relatório Nacional Brasileiro apresentado à conferência.

A Secretaria de Política Urbana do Ministério de Planejamento e Orçamento conduziu em nível nacional um processo de seleção de boas práticas de gestão e planejamento urbano, através do qual foram selecionadas as experiências que ilustraram o Relatório Nacional. E seguindo modelo preparado pelo Habitat, o governo criou um sistema de indicadores urbanos e habitacionais, visando permitir o melhor monitoramento da situação urbana brasileira, o qual foi incorporado pelo IBGE.

O relatório apresenta um diagnóstico do processo de urbanização do país nas três últimas décadas e aponta as tendências e perspectivas do Brasil urbano nesse final de século. O diagnóstico caracteriza o Brasil como um país predominantemente urbano que vive uma transição demográfica importante, com melhores perspectivas de solução dos problemas urbanos.

Dentre os principais problemas a serem enfrentados, o diagnóstico enfatiza: (i) o déficit habitacional, quantitativo e qualitativo, de aproximadamente cinco milhões de moradias; (ii) o dé-

ficit significativo de serviços de água potável e de esgotamento sanitário; (iii) a precariedade dos serviços de tratamento e disposição do lixo, apesar da parcela elevada de domicílios atendidos por serviços de coleta; e (iv) a situação precária, particularmente nas grandes cidades, dos sistemas de transporte públicos urbanos, que não são suficientes nem adequados para o atendimento da demanda. A precariedade dos serviços urbanos básicos tem contribuído para acentuar a poluição hídrica e atmosférica nas cidades brasileiras, afetando particularmente a população pobre, que vive frequentemente em situação de risco ambiental. Essa situação é, muitas vezes, agravada em função das condições de moradia em assentamentos ilegais, que se expandem à margem da lei de uso e ocupação do solo.

Esse quadro tem, no entanto, se alterado positivamente em algumas cidades brasileiras, refletindo inúmeras iniciativas de governos municipais voltadas para a urbanização das favelas e assentamentos legais, dotando a população pobre de melhores serviços de educação, saúde pública, saneamento, proteção ambiental e propiciando meios para que, com seu próprio esforço, possam melhorar suas condições habitacionais. O processo de democratização do país e a política de descentralização da administração pública contribuíram para que se multiplicassem, na últimas décadas, as boas práticas de gestão urbana, envolvendo cooperação e parceria entre as diversas esferas de governo, organizações não-governamentais e organizações comunitárias.

Não obstante, para enfrentar os desafios urbanos, os municípios brasileiros necessitam ainda que seja superado o problema de escassez de recursos para investimento em habitação e infraestrutura.

A estabilização da economia e a possibilidade de retomada do crescimento do país abrem novas perspectivas para que o governo, em todo os seus níveis, possa manter os compromissos assumidos na Habitat II, no sentido de transformar as cidades brasileiras em lugares mais seguros, saudáveis, democráticos e produtivos para os seus cidadãos.

leta de lixo. O acesso na classe de renda de até um salário mínimo é de apenas 51%; na faixa de renda entre um e dois salários mínimos é de 57%; entre dois e cinco salários mínimos, eleva-se para 70%; e atinge 89% nas classes com renda superior a cinco salários mínimos (Tabela 4.3). A quantidade de lixo produzida por um indivíduo em regiões metropolitanas é de aproximadamente oitocentos gramas por dia. A tendência é aumentar ainda mais em função dos padrões atuais de consumo, baseados no

desperdício de recursos naturais. A forma mais eficiente de gerir os resíduos sólidos é evitar a geração dos resíduos a serem dispostos e tratados e diminuir a toxicidade dos materiais a serem descartados. Qualquer esforço em busca de soluções para o problema dos resíduos sólidos exige não apenas tecnologias mais limpas e menos poluentes, como mudanças de hábitos de consumo e desenvolvimento de novas atitudes pessoais, empresariais e institucionais.



Opções estratégicas e áreas-chave de atuação

O Brasil viveu, desde fins da década de 70 até os primeiros anos da presente década, o desconforto, as perplexidades, as incertezas e o desencanto da crise no bojo da qual, entretanto, acabou sendo gestado um novo modelo de desenvolvimento.

Esse novo paradigma determinou uma mudança de natureza qualitativa nos rumos impostos à evolução nacional, representando adesão, tardia porém inevitável, a novo padrão de desenvolvimento já de algum tempo preponderante no cenário internacional.

Sua adoção resultou, por um lado, da constatação de que se esgotou o ciclo de desenvolvimento que prevalecera desde a década de 30, caracterizado pela industrialização substitutiva de importações, liderada pelo Estado. E, por outro, da convicção de que se haviam tornado hegemônicas as tendências – dominantes sobretudo na Europa Ocidental, na América do Norte e na Ásia do Pacífico – de globalização dos mercados e de liberalização econômica, bem como de formação de blocos regionais de comércio.

Afigurou-se, assim, a inserção mais ampla e dinamicamente competitiva na nova ordem econômico-financeira mundial em formação, capaz de tirar partido de suas oportunidades, pois se tornara claro que a introversão, o protecionismo, a resistência redundariam em marginalização e atraso.

O modelo de desenvolvimento que gradualmente emergiu dessas constatações não se consubstancia – como comumente ocorreu no passado – em documento produzido pelo planejamento nacional. Ele se explicitou através de seqüência, mais ou menos longa e desestruturada, porém convergente, de decisões e ações, públicas e privadas.

Em síntese, o novo modelo compreende, primeiro, a opção pela liberalização da econo-

mia, concomitante à transformação produtiva e, em particular, à reestruturação industrial. Seus objetivos são crescimento sustentado e manutenção ou criação de vantagens competitivas, capazes de assegurar o mercado interno à produção nacional, e de ensejar maior e mais dinâmica inserção do país no comércio internacional.

Segundo, ele deve se voltar para uma melhor distribuição da renda e para a redução da pobreza crítica, buscando alcançar padrões cada vez mais elevados e amplamente compartilhados de qualidade de vida.

Terceiro, o modelo contempla a dimensão política. Ela envolve, de uma parte, o aperfeiçoamento das instituições e das práticas democráticas de que decorram o melhor funcionamento do sistema político-eleitoral e a universalização do exercício da cidadania. E, de outra, uma reforma do Estado que seja consentânea com um processo coordenado e convergente de atuação das esferas pública e privada (e, no âmbito da esfera pública, com redução do tamanho do Estado, novo relacionamento entre seus poderes e divisão de trabalho melhor articulada entre os três níveis de governo).

Por último, ele incorpora a preocupação com o desenvolvimento sustentável, o que envolve o uso racional (e, mais que isso, a conservação) dos recursos naturais, em benefício da atual e das futuras gerações.

5.1 Os desafios estratégicos do desenvolvimento

Velhos e novos desafios acumulam-se e se sobrepõem, portanto, no horizonte desta e da próxima década, sobrecarregando a agenda do desenvolvimento nacional.

Esses desafios são, de uma parte, de natu-

reza sócio-econômica. Trata-se de atualizar o potencial de crescimento do país, retomando – agora, porém, com base na competitividade e na liberalização do mercado interno – o padrão histórico de expansão produtiva interrompido na década de 80. De fazê-lo assegurando a estabilidade da economia, em particular com a preservação do valor do real e o equilíbrio das contas externas. E se trata, principalmente, de conciliar, dinamicamente, o crescimento com redistribuição interpessoal e interestapacial de renda e com o combate à pobreza crítica, de modo a alcançar níveis mais elevados de desenvolvimento humano.

São, de outra parte, desafios de ordem político-institucional, determinados pela necessidade de organização mais eficaz do Estado em uma sociedade mais democrática. Isto envolve um processo integrado de decisões e ações, públicas e privadas, articulado pelo Estado e orientado para objetivos estabelecidos politicamente. Esse processo supõe a interação convergente entre os eixos decisórios centrados no Estado e no mercado: o primeiro conferindo orientação estratégica ao desenvolvimento, e o segundo propiciando eficiência econômica sistêmica. Tal processo deve também reforçar a tendência, já observada recentemente, para o pluralismo, tornando-o economicamente mais inclusivo, socialmente mais orgânico e politicamente melhor institucionalizado. Deve ainda caminhar no sentido de conferir mais representatividade às instituições políticas, aperfeiçoando seu desempenho e universalizando os direitos e deveres inerentes à cidadania. Deve, por fim, orientar a reforma do Estado, de modo a viabilizar o equilíbrio das finanças públicas, a promover a descentralização executiva e a privatização de que resultem ações de governo eficazes e estrategicamente mais seletivas, e a incorporar uma visão de prestação de serviços, cuja eficiência e qualidade sejam aferidas pelo grau de satisfação manifestado por seus usuários.

São, enfim, desafios que se situam na dimensão geoambiental, contemplando a compatibilização do crescimento e da conservação da natureza: sem frear o progresso, mas dando-lhe permanência; incorporando visão intertemporal do desenvolvimento que assegure, no presente e no futuro, a base de recursos naturais necessária ao progresso e ao bem-es-

tar; superando a clivagem entre natureza e cultura; e situando em novo patamar, com o apoio da ciência e da tecnologia, as relações, de equilíbrio sustentável, entre o homem e o meio ambiente.

Esses três conjuntos de desafios são, na dinâmica de mais longo prazo da sociedade, interdependentes, tanto no sentido de se condicionarem entre si quanto porque sua superação concertada deflagra sinergias potencializadoras do processo global de desenvolvimento.

As seqüências de desenvolvimento, porém, nunca ocorrem, concretamente, de forma equilibrada. Evoluem, ao contrário, de modo assimétrico, desbalanceado, diacrônico, ainda que existam limites (variáveis no tempo e no espaço sociais e, em geral, difíceis de precisar objetivamente) para esses descompassos e arritmias.

É a partir dessa compreensão do evoluir humano que se coloca aqui a eleição de prioridades estratégicas de desenvolvimento.

Considerada essa visão, parece fora de dúvida que os desafios sócio-econômico-ambientais adquirem, no atual estágio do desenvolvimento brasileiro, caráter de centralidade como opção estratégica. Não só porque o país não alcançou êxito, nos últimos 15 anos, em assegurar o crescimento sustentado (embora tenha avançado no encaminhamento de soluções para os desafios político-institucionais e geoambientais), mas porque, quando o obteve (na década de 70, por exemplo), não logrou conciliá-lo com a desejada redução das desigualdades sociais. Além disso, sabe-se, pela experiência histórica, inclusive brasileira, que o progresso econômico-social tem maior probabilidade de engendrar seqüências evolutivas virtuosas, seja no plano da organização política, seja no que se refere à conservação dos recursos naturais, alavancando, assim, o desenvolvimento enquanto fenômeno global.

Potencialidades de crescimento

É amplamente reconhecido o potencial de crescimento da economia brasileira. Entre 1940 e 1980, o PIB do país cresceu a 6,9% anuais (4% em termos *per capita*). A despeito da virtual estagnação da década de 80 (expansão do PIB total de apenas 1,5% ao ano e queda de

0,5% do PIB *per capita*), o desempenho econômico nacional no meio século entre 1940 e 1990 foi de 5,8% anuais (3,2% *per capita*). E, a partir de meados de 1992, a economia retomou o crescimento, que se acelerou em 1994-95 com o Plano Real.

Este impulso de crescimento difere das descompressões de demanda ocorridas, na década de 80, logo após os vários programas de estabilização então tentados, na medida em que resultou, em grande parte, de esforço privado de reestruturação industrial, orientado para a competitividade e movido pela liberalização das importações. Nesse sentido, ele prenuncia ciclo mais longo de expansão produtiva, a qual, porém, para tornar-se sustentada, pressupõe, a curto e médio prazo, a estabilidade da economia e, a médio e longo prazo, o êxito da implantação do novo modelo de desenvolvimento.

Cabe, a propósito, referir que um conjunto de fatores favoráveis está a sugerir que o Brasil se encontra atualmente melhor situado do que no passado para ingressar em novo ciclo de progresso, capaz, inclusive, de propiciar mais equidade social e significativa redução da pobreza crítica. São eles, principalmente: as perspectivas da evolução demográfica, as tendências do processo de urbanização, as capacidades empresarial e tecnológica já adquiridas e a dimensão do mercado interno.

Consideradas tais potencialidades de desenvolvimento, são desenhadas, no Quadro 5.1, quatro trajetórias-cenários de crescimento para o Brasil nos próximos 15 anos, cada uma delas condicionada ao maior ou menor êxito de decisões de política macroeconômica, em especial das relativas à estabilização da economia. Elas projetam expansão do PIB situada entre 3% e 7% anuais para o período 1995-2000, e entre 5% e 7% para o período 2000-10 (e, conseqüentemente, entre 4,3% e 7% para o período 1995-2010).

Da ponderação dessas quatro trajetórias por probabilidades subjetivas de ocorrência decorre a trajetória-cenário considerada mais plausível, com crescimento projetado para o PIB de 4,5% ao ano entre 1995-2000, 6,4% entre 2000-10 e 5,7% entre 1995-2010.

Por esta última trajetória-cenário, o PIB total deverá evoluir de US\$ 480 bilhões em 1995 (preços de 1990) para US\$ 1.110 bilhões

em 2010, com o PIB *per capita* crescendo de US\$ 3,1 mil para US\$ 5,9 mil no mesmo período (situando-se, em 2010, no mesmo nível do projetado para o mundo). O produto da indústria de transformação deverá crescer, em 1995-2010, a 6,1% anuais, e o comércio exterior do país (exportações mais importações), a 5,9%, ambos elevando, portanto, sua participação no PIB (de 28% para 30% no primeiro caso, e de 15% para 15,4% no segundo).

Opções estratégicas

Crescimento sustentado e estabilidade econômica, entretanto, não serão suficientes para que sejam alcançados nesse horizonte de tempo os objetivos de maior equidade na distribuição interpessoal e interespacial do desenvolvimento e de redução da pobreza.

Cabe, assim, considerar as opções estratégicas e as áreas prioritárias de atuação com maiores probabilidades de deflagrar os processos de transformação econômico-social capazes de realizar esses objetivos mais celereamente.

A opção econômica

A estratégia econômica consistente com o novo paradigma de desenvolvimento que se delinea no Brasil consiste, conforme já referido, em obter o crescimento sustentado mediante inserção competitiva dinâmica na economia internacional.

Seu pressuposto é a estabilidade da economia, a qual, quando plenamente alcançada, pode contribuir para consolidar, embora parcialmente, os efeitos de redistribuição interpessoal de renda resultantes do Plano Real que, de resto, foi gerada na passagem, abrupta, de uma situação de alta inflação crônica para outra, de relativa estabilidade de preços.

As condições de sua viabilidade são, por um lado, a transformação produtiva (especialmente a reestruturação industrial), voltada para a competitividade – de que decorrem a ênfase no domínio e atualização do conhecimento (em especial das tecnologias que caracterizam a chamada revolução da informação e dos novos métodos de gestão dos negócios) – e a necessidade de sua aplicação na economia e, em geral, na sociedade. E, por outro, a execução

Trajetórias e cenários de crescimento econômico

Para a concepção de trajetórias de crescimento para o Brasil nesta e nas próximas décadas, seria de pouca valia a simples projeção do comportamento dos agregados macroeconômicos observado no passado. De um lado, porque o país ingressa em novo modelo de desenvolvimento, qualitativamente diverso. De outro, porque o comportamento volátil e atípico da economia brasileira, na década de 80, não aconselha a projeção de tendências passadas como fundamento para a análise prospectiva, seja a médio ou a longo prazos. É amplamente reconhecido o potencial de crescimento do país, o qual, superados os bloqueios que o inibiram (e ainda o inibem), tenderá a efetivar-se, retomando a economia, em novas bases, seu ritmo histórico anterior de expansão.

Foram consideradas cinco trajetórias de crescimento para o período 1990-2010, que correspondem a cenários alternativos para a economia do país.

Trajetória-cenário 1: em busca do tempo perdido

A trajetória 1 corresponde a cenário que incorpora a opção, de viés voluntarista, de retomar, ainda na década de 90, o ritmo de crescimento alcançado pelo país em 1950-80, da ordem de 7% ao ano. Essa trajetória pressupõe o rápido êxito do programa de estabilização, o avanço do processo de reestruturação produtiva e de liberalização do comércio exterior, soluções políticas negociadas para as reformas da economia e do Estado, revisão constitucional ampla e descentralizadora dos encargos públicos e, em geral, modernização social com melhor distribuição de renda. Tem-se, em decorrência, acelerado crescimento do PIB, da indústria de transformação e das exportações e importações ainda na década de 90, mais precisamente já a partir de 1996. A trajetória 1, conquanto possível, tem baixa probabilidade a curto e médio prazo. A mais longo prazo, contudo (no período 2000-10), essa trajetória se afigura mais provável, razão por que a ela se atribui, globalmente, probabilidade de ocorrência de 10%.

Trajetória-cenário 2: instabilidade e tensão

A trajetória 2 corresponde a cenário caracterizado pelo retorno ao quadro, embora algo atenuado, de instabilidade e tensão (e de impasses decisórios temporários) da década de 80. A despeito do Plano Real, ocorre recrudescimento do processo inflacionário e novas tentativas de estabilização, com resultados que somente se tornarão sustentados ao final da presente década. No plano econômico, os processos de transformação produtiva e de liberalização da economia evoluem lentamente, sofrendo recuos ocasionais. No plano social, as desigualdades de renda e a incidência de pobreza persistem em patamares elevados. No plano político, a paralisia das decisões impede que se consumam, na prática, a reforma do Estado e a revisão constitucional de feições modernizantes. Somente em incios da próxima década é que o quadro geral do país começa a dar sinais de modificar-se, apresentando níveis de crescimento modestos, porém estáveis, com atenuação dos impasses políticos e alguma distensão social. Nesse contexto, o crescimento da economia

na década de 90 fica na faixa de 3% ao ano, evoluindo para 5% anuais entre 2000 e 2010. Esse cenário, conquanto não possa ser considerado impossível, também tem, como o primeiro, possibilidades relativamente baixas de ocorrência. Assim, atribui-se a esse cenário a probabilidade de 20%.

Trajetórias-cenários 3 e 4: travessias intermediárias

As trajetórias 3 e 4 são caminhos de desenvolvimento intermediários, a primeira aproximando-se do cenário 2, e a segunda tendendo para o cenário 1. São consideradas de maior probabilidade relativa (30% para a trajetória 3 e 40% para a trajetória 4). Os fatores capazes de impelir a trajetória 3 em direção ao cenário 2 são tanto de natureza econômico-financeira quanto sócio-política. As condições necessárias para que a trajetória 4 se aproxime tendencialmente do cenário 1 situam-se no campo social (e também no político-institucional), porquanto a trajetória 4 pressupõe o sucesso, embora mais gradual, das medidas de estabilização e de saneamento das finanças públicas. As possibilidades de êxito rápido das reformas sociais, contudo, parecem bem mais remotas, pois ainda são grandes os obstáculos à execução de um projeto de desenvolvimento que considere, pragmaticamente, o objetivo da equidade ao mesmo nível do objetivo da eficiência. De outra parte, a modernização das instituições políticas nacionais torna-se mais plausível a médio e longo prazo, inclusive à medida que se consolide o crescimento e se façam sentir os seus efeitos espontâneos sobre a redução da pobreza urbana.

Trajetória-cenário 5: avanços desiguais e diacrônicos

A trajetória 5, finalmente, é o resultado do cálculo da esperança matemática de ocorrência de situações futuras, considerando-se, para cada uma das quatro trajetórias originais, as probabilidades já atribuídas. A trajetória-cenário 5 é considerada a mais plausível.

A trajetória 5, sendo o resultado ponderado das trajetórias de 1 a 4, também está concebida como sendo seu misto, desigual e diacrônico, conduzindo a uma trajetória-cenário que, quantitativamente, resulta de um cálculo aritmético, mas que, qualitativamente, incorpora trajetórias daquelas de que se origina. Ela caminha por desequilíbrios, ainda que culmine numa situação futura que constitui um avanço com relação à situação atual, o qual, contudo, também contém, em seu tempo sincrônico, desarmonias e assimetrias. Porém, a tendência geral e o resultado finalmente alcançado acabam se revelando positivos.

Trajetórias-cenários de crescimento

PIB per capita: taxa anual

	1995-2000	2000-2010	1995-2010
Trajetória 1	5,6	5,8	5,7
Trajetória 2	1,6	3,8	3,1
Trajetória 3	2,6	4,8	4,1
Trajetória 4	3,6	5,8	5,1
Trajetória 5	3,1	5,2	4,5

Fonte: Albuquerque 1995.

de estratégia bidirecional de mercado, pela qual a demanda interna, continuando a absorver grande parte da produção nacional, constitui a base a partir da qual se possa obter abertura comercial compatível com o equilíbrio das finanças internacionais do país e a preservação de sua estrutura produtiva. Essa maior inserção no comércio mundial, por sua vez, comanda a formação, a partir do Mercosul, de um bloco regional de comércio sul-americano, sem que, entretanto, o país abdique de parcerias comerciais mais amplas e diversificadas (com o Nafta, a União Européia, a Bacia do Pacífico).

Vale destacar que a retomada do crescimento sustentado se articula também aos objetivos do desenvolvimento humano, notadamente como condição indispensável para a expansão do emprego. Contudo, o crescimento por si só não parece ser suficiente para garantir a criação de postos de trabalho na quantidade requerida para absorver a oferta de mão-de-obra. De fato, o que verdadeiramente diferencia o momento atual do passado recente é a inegável redução, de caráter permanente, em princípio, do coeficiente de emprego por unidade produzida na indústria, tradicionalmente o setor responsável pela criação de “bons” empregos. Esta constatação implica que é preciso combinar a retomada do crescimento com políticas específicas de geração de empregos.

Desdobramentos sociais

Essa opção econômica possui mais virtualidades para acionar melhor distribuição de renda e maior inclusão social do que a prevalente no passado, baseada na substituição de importações.

Por um lado, interessa ao país muito mais a expansão do mercado interno, que pode potencializar-se pelo efeito combinado do crescimento da renda interna, de sua melhor distribuição interpessoal e da redução da pobreza. Convém-lhe também, em contexto de progressiva liberalização da economia, incorporar permanentemente ganhos de produtividade que lhe permitam competir tanto no mercado interno quanto no externo.

Por outro lado, esses ganhos hoje dependem mais do conhecimento incorporado sob a forma de capital humano – que constitui re-

quisito essencial à aquisição e manutenção permanentes de vantagens competitivas criadas – do que do conhecimento contido em máquinas e equipamentos. Isto envolve tanto a oferta de “melhores” empregos (ou seja, empregos com potencial de gerar salários mais elevados) quanto maiores exigências de quali-

QUADRO 5.2

Trajatória e cenários: repercussões prováveis sobre o desenvolvimento humano

A execução de uma estratégia econômico-social nos moldes delineados neste relatório terá importantes repercussões sobre os níveis de desenvolvimento humano, em particular sobre as desigualdades sociais e a redução da pobreza. Embora seja muito difícil quantificar tais impactos, apresentam-se a seguir alguns resultados de um exercício de simulação, tentativamente realizado com este propósito, tendo por referência a trajetória-cenário considerada mais provável no Quadro 5.1.

A tabela apresentada projeta redução significativa tanto no número de pobres quanto na incidência de pobreza, seja no país como um todo, seja em suas diversas macrorregiões. Para o Brasil, o número de pobres reduz-se de 41,9 milhões em 1990 para 35,8 milhões no ano 2000 e 26,2 milhões em 2010, com a incidência de pobreza situando-se, respectivamente, em 30%, 21% e 14%. No caso do Nordeste, embora o número de pobres se reduza relativamente menos (de 18,9 milhões em 1990 para 15,3 milhões em 2010), a incidência de pobreza decresce significativamente (de 46% para 28%), porém ainda equivale ao dobro da incidência nacional nesse último ano.

No tocante à distribuição de renda, para o Brasil como um todo, admite-se como plausível um crescimento da renda média dos 50% mais pobres de 5% ao ano entre 1990 e 2020, comparados com aumentos de 3,2%, 4,4% e 3,7%, respectivamente, para os 20% mais ricos, os 30% que se lhe seguem e o total da população. Disso decorrem as seguintes relações principais: (i) os 5% mais ricos detêm 37% da renda em 1990 e 34% em

2010, e os 50% mais pobres, 12% e 14%, respectivamente; (ii) os 20% mais ricos detêm 65% da renda em 1990 e 61% em 2010; (iii) a renda média dos 5% mais ricos é 34 vezes a dos 50% mais pobres em 1990 e 24 vezes em 2010; e (iv) a renda média dos 50% mais ricos é 9,9 vezes a dos 50% mais pobres em 1990 e 7,7 vezes em 2010.

Finalmente, no tocante ao PIB total e *per capita* por macrorregiões, considerando-se a hipótese de que o processo de inserção internacional do país não acarretará maior fragmentação do mercado interno, contribuindo, ao contrário, para sua integração, desenha-se crescimento das participações no PIB do Norte, Nordeste, Centro-Oeste e Sul (de 5%, 14%, 7% e 17% em 1990, respectivamente, para 5%, 15%, 9% e 18% em 2010), com a correspondente redução da participação do Sudeste (de 58% para 53%).

No conjunto, trata-se de ganhos distributivos relativamente modestos (salvo, talvez, no que se refere à incidência de pobreza), alguns deles apenas reforçando tendências já presentes na evolução recente da sociedade (caso das disparidades regionais), enquanto outros (como a atenuação das desigualdades interpessoais de renda) projetam clara mudança de rumos, em direção a mais equidade.

Se essas projeções vierem a ser confirmadas, o Brasil estará caminhando para melhores níveis de desenvolvimento humano, mais compatíveis com o grau de progresso econômico relativo que tem possibilidades concretas de alcançar efetivamente.

Projeções do número de pobres e da incidência de pobreza, 1990-2010

	Número de pobres (milhões)			Incidência de pobreza (% da população)		
	1990	2000	2010	1990	2000	2010
Norte	2,2	2,3	2,1	27	18	13
Nordeste	18,9	20,9	15,3	46	43	28
Sudeste	14,0	6,9	5,2	23	10	7
Sul	4,3	3,7	2,2	20	15	8
Centro-Oeste	2,5	2,0	1,4	25	16	10
Brasil	41,9	35,8	26,2	30	21	14

Fonte: Rocha 1995a, para dados de 1990, e Albuquerque 1995, para estimativas.

ficação da força de trabalho.

Portanto, duas questões cruciais de uma estratégia social para o país – a redução das desigualdades interpessoais de renda e da pobreza, de um lado, e a formação de recursos humanos, de outro – passam a ser condições de viabilidade da própria opção econômica, adquirindo, assim, com relação a ela, um caráter de endogeneidade.

No que respeita, porém, as disparidades espaciais de renda, embora seja certo que, num primeiro momento do processo de substituição de importações (correspondente às décadas de 50 e 60), houve concentração de renda no Sudeste, especialmente em São Paulo, num segundo momento (década de 70 e, até certo ponto, de 80), delineou-se, com maior integração do mercado interno, uma clara tendência para a desconcentração.

Com a opção pela liberalização da economia, contudo, pode ocorrer inserção internacional regionalmente diferenciada e fragmentadora do mercado interno, a par de deslocamento do eixo locacional da economia em direção aos estados sulinos (em razão do Mercosul). Torna-se, assim, necessária a ordenação espacial dos investimentos produtivos e do esforço de formação de capital social básico, a fim de compensar aquelas forças centrífugas e assegurar maior transmissão inter-regional do crescimento.

Observe-se, finalmente, que no passado, quando o crescimento foi elevado e contínuo, houve redução da pobreza crítica, em especial nas regiões metropolitanas e no meio urbano, onde é menor a incidência de pobres. Essa mesma correlação provavelmente deverá se manter no futuro, sendo possivelmente reforçada com a nova opção visualizada para a evolução da economia.

Desenvolvimento humano, Estado e mercado

QUADRO 5.3

Debates ideológicos têm frequentemente dificultado a análise dos papéis relativos ao Estado e ao mercado no que tange ao desenvolvimento. Enquanto alguns defendem a necessidade de intervenção do Estado para corrigir constantemente os efeitos perversos do mercado, outros destacam as virtudes deste último, argumentando que a economia deveria livrar-se da mão pesada da burocracia estatal. Ambos os grupos acreditam que o Estado e o mercado são necessariamente separados e mesmo antagônicos — que um é benevolente e o outro não. Na prática, tanto o Estado quanto o mercado são frequentemente dominados pelas mesmas estruturas de poder.

Isto sugere uma terceira e mais pragmática opção: a sociedade deveria guiar tanto o mercado quanto o Estado, os quais deveriam trabalhar em conjunto, com a população devidamente dotada de mecanismos de poder para exercer uma influência mais efetiva sobre ambos.

Se os interesses populares devem guiar o mercado e o Estado, diversas iniciativas devem ser tomadas para permitir que a sociedade possa participar plenamente dos mercados e auferir equitativamente seus frutos. Os mercados deveriam servir à sociedade, ao invés de a sociedade servir aos mercados. Afinal, os mercados são apenas o meio, a sociedade o fim.

Para isto, algumas condições são necessárias. Os membros de uma sociedade necessitam de padrões mínimos de

educação e saúde para assegurar sua inclusão no mercado, pois não se pode falar em competição justa quando um dos competidores é desnutrido ou analfabeto. Da mesma forma, também é necessária uma distribuição mais justa do acesso aos recursos produtivos (principalmente a terra), de maneira a assegurar a todos a oportunidade de ingresso no mercado de trabalho (independentemente de sexo, cor, religião, ou origem étnica) e a não excluir a possibilidade de que os menos favorecidos venham a exercer autonomamente uma atividade produtiva, seja como trabalhador por conta própria, seja como pequeno empreendedor. Neste particular, ressalte-se a necessidade de reformar o sistema de crédito de modo a estendê-lo aos mais pobres, bem como dotar de infra-estrutura (particularmente em áreas rurais), garantir o fluxo livre e rápido de informações e construir um sistema legal que incentive operações abertas e transparentes.

Por fim, é importante que redes de proteção social (por exemplo, seguro desemprego, programas de alimentação, esquemas de suplementação de renda) sejam estabelecidas para proteger as vítimas do processo competitivo. Algumas vezes, a necessidade desta proteção é apenas temporária, como no caso do desemprego de curto prazo; mas sempre existirão aqueles que são excluídos, total ou parcialmente, de forma mais permanente do mercado: os muito jovens, muito velhos, deficientes e aqueles com pesados compromissos domésticos.

Integração das estratégias econômica e social

Vislumram-se, portanto, melhores oportunidades de integração, em um só processo decisório e executivo, das estratégias econômica e social, vistas como indissociadas, além de serem capazes de gerar as sinergias necessárias ao avanço do processo de democratização da sociedade e de prover os meios para a sustentabilidade do desenvolvimento.

Isto significaria que, doravante, os objetivos de eficiência e equidade adquirem maior complementaridade, reforçando-se entre si, passando cada um deles a ser funcional em relação ao outro. E que os investimentos em capital humano e a redução da pobreza – ao elevar a capacidade produtiva dos recursos humanos, ampliar o mercado interno, reduzir as clivagens e o potencial de conflito presentes na sociedade – favorecem o crescimento.

Nesse contexto, ao lado da consolidação do processo de estabilização e da retomada do crescimento da economia, as prioridades estratégicas que articulam os objetivos do desenvolvimento humano sustentável e os requerimentos derivados da nova opção econômica realizada pelo país são:

- no âmbito das políticas sociais, o combate à pobreza, a educação básica e a qualificação;

- no âmbito da política econômica, a expansão do emprego; e
- no âmbito da política ambiental, o aperfeiçoamento dos instrumentos de sua gestão.

Embora se admita que a execução, nos próximos anos, de estratégia econômico-social nos moldes da delineada venha a ter importantes repercussões sobre os níveis de desenvolvimento humano, em particular sobre as desigualdades sociais (inclusive inter-regionais) e a redução da pobreza, torna-se muito difícil quantificar, mesmo tentativamente, tais impactos.

Contudo, um exercício prospectivo realizado com este propósito para os anos 2000 e 2010, está apresentado no Quadro 5.2, tendo como base a trajetória-cenário considerada mais provável neste estudo e observando, adicionalmente, que a estratégia econômico-social aqui sugerida será posta em prática no país, com menos vigor e mais escasso resultado, no próximo quinquênio (1996-2000) e, mais firmemente e com mais êxito, na década que se lhe seguirá (2001-10).

5.2 Educação básica, qualificação e redução da pobreza

As prioridades da estratégia social na nova opção econômica realizada pelo país são, indiscutivelmente, educação básica e qualificação, e o combate à pobreza.

A educação aparece como uma condição básica para o desenvolvimento humano e constitui um dos componentes para a determinação do IDH. Antes de mais nada, por sua função ímpar na promoção dos valores éticos, o sistema educacional deve ser reformado de forma a propiciar uma educação para a cidadania.

Além disso, como apontado em seção anterior, a qualidade da força de trabalho – variável estritamente associada ao nível de educação formal da população – é um dos dois principais fatores determinantes do menor nível de renda *per capita* do país em relação aos países desenvolvidos, bem como dos diferenciais de renda *per capita* observados entre os estados.

Da mesma forma, foi salientado que o paradigma tecnológico consentâneo com economia aberta e competitiva tem como fundamento escolaridade de bom nível. Para alcançá-la, faz-se mister, como requisito mínimo, ele-

var os padrões do ensino fundamental e universalizá-lo, criando as condições objetivas para a aquisição, na escola, das competências a partir das quais possam ser desenvolvidas as habilidades técnico-profissionais exigidas.

Educação básica e qualificação

A questão da educação transcende a escola. De um lado, porque a grande maioria das famílias (em particular, as mais pobres), em geral, vem deixando de exercer seu papel tradicional na educação da criança. De outro, porque a sociedade incorporou, de modo incompleto, desigual e desestruturado, os chamados valores da modernidade, seja na organização do trabalho, seja na vida cotidiana.

Note-se ainda que, embora a importância da educação seja unanimemente afirmada nas manifestações retóricas, tal reconhecimento não se reflete no plano pragmático, o que, pelo menos em parte, resulta em inadequação entre as elevadas expectativas sociais com relação à escola e os poucos resultados do esforço educacional. Esse descompasso, que em grande medida decorre de ineficiência da própria escola, entendida como ensino e aprendizado, fica evidente nas altíssimas taxas de repetência e nos baixos níveis de qualidade do produto educacional. Faz-se necessário que o processo de aprendizagem assegure o desenvolvimento cognitivo e social mínimo dos educandos, notadamente no ensino fundamental.

Não se trata, portanto, apenas (nem sobretudo) de propiciar à educação mais recursos financeiros. A reduzida eficiência do sistema educacional e a baixa qualidade do ensino refletem fatores múltiplos e complexos, a serem enfrentados através de ações coordenadas que envolvem as três esferas de governo. Na verdade, a ineficácia das políticas adotadas no passado decorreu, em parte, do seu caráter tóxico e fragmentado, que deixou de levar em consideração a complexa inter-relação entre pobreza, desigualdade na distribuição de recursos fiscais, qualificação deficiente do magistério, salários aviltados e deformação do sistema de carreira e de remuneração docente.

No tocante ao ensino fundamental, aparecem como prioridades a elevação do nível de escolaridade da população de baixa renda e a melhoria da qualidade do ensino ministrado.

Dada a alta correlação entre pobreza, analfabetismo, repetência e evasão escolar, é necessária a formulação de políticas especificamente dirigidas aos contingentes populacionais mais pobres. Tal política deve levar em consideração a desigualdade regional — pois pobreza, analfabetismo e falta de acesso à escola estão altamente concentrados no Nordeste rural — bem como ter presente que, face ao elevado grau de municipalização do ensino, especialmente nas regiões mais pobres, às dificuldades de escolarização inerentes à pobreza, somam-se aquelas derivadas da ausência de recursos municipais para manter escolas adequadas e contratar professores qualificados.

Do ponto de vista da melhoria da qualidade do ensino, é preciso, portanto, dotar as escolas das condições básicas de oferta educacional: instalações, equipamentos, material didático e capacidade docente. E também gerir eficientemente os sistemas de ensino e as escolas, estabelecer um processo contínuo de inovação pedagógica e curricular, avaliar permanentemente os resultados, estimular melhores desempenhos de professores e alunos.

Assim, cumpre, além de reduzir o custo e criar estímulos à freqüência à escola (através, por exemplo, do fornecimento de alimentação e de livros didáticos), induzir a melhoria da qualidade do ensino através da adequação dos currículos escolares, do recurso a novas tecnologias educacionais e, sobretudo, da melhoria da qualificação dos docentes. Esta última questão aparece como particularmente complexa, uma vez que, além de requerer uma reformulação profunda na política de formação de professores e a realização de esforço significativo de treinamento e aperfeiçoamento dos docentes em exercício, exige também que seja enfrentado o problema dos baixos salários dos professores e as graves deformações existentes no sistema de carreiras e de remuneração do magistério.

Em relação ao ensino médio, o problema central reside no limitado número de alunos matriculados; como se viu no Capítulo 2, apesar dos avanços alcançados na última década, o acesso a esse nível de ensino constitui, do ponto de vista educacional, a principal desvantagem do Brasil face a outros países de industrialização recente. Uma vez superadas as deficiências hoje existentes no ensino fundamen-

tal, com a redução das taxas atuais de repetência e evasão e conseqüente aumento do índice de conclusão de curso, é de se esperar um crescimento acelerado da demanda por vagas no ensino médio. É necessário, portanto, contemplar, a médio prazo, a expansão da oferta nesse nível de ensino, cuidando-se para que essa expansão não venha a ser acompanhada de deterioração de sua qualidade. Aqui, mais uma vez, a formação de professores qualificados, para fazer face a uma demanda crescente, constitui um problema a ser enfrentado.

Além disso, parece oportuno reavaliar o atual formato do ensino médio no país, de modo que, além de constituir uma etapa no processo de acesso à universidade, ofereça também, de forma mais efetiva do que no passado, a alternativa de uma habilitação profissional e a possibilidade de um acesso direto ao mercado de trabalho. Cabe considerar, portanto, uma reforma curricular que permita aos alunos optar entre diferentes alternativas de formação, através de um sistema modular que contemple algumas habilitações profissionais. Essa reforma deve estar articulada a uma indispensável reformulação do ensino técnico, que tenha como objetivo a ampliação da oferta e a diversificação e modernização dos cursos oferecidos, de modo inclusive a adequar a qualificação profissional às novas necessidades derivadas dos novos paradigmas tecnológicos e organizacionais.

Um esforço (complementar) de qualificação deve se destinar à população economicamente ativa mais jovem, orientando-se pelas demandas, atuais e potenciais, do mercado de trabalho. O conteúdo dessa tarefa, voltada para a competitividade, deve associar, em graus diferenciados, a suplementação do ensino fundamental (quando necessária), a profissionalização e a organização racional do trabalho. Seu objetivo centra-se na educação tecnológica, compreendida como o processo de produção de novos conhecimentos (técnicas e métodos de trabalho) adequados à continuada transformação produtiva (e que, portanto, devem ser permanentemente atualizados). Sua execução há de ser graduada de acordo com a evolução do mercado de trabalho e os avanços das inovações tecnológicas e dos métodos de gestão empresarial. A curto e médio prazos, a ênfase maior deve ser dada à forma-

ção profissional concebida sob a forma de pacotes educacionais compactos que, rompendo o sistema dual escola-oficina, produzam a necessária qualificação em estreita interação entre a vivência do trabalho, de um lado, e os requisitos da educação geral, do outro. E que transmitam os conhecimentos teórico-práticos que permitam o posterior avanço dos níveis de especialização.

O país dispõe das instituições a partir das quais esse processo de qualificação pode ser deflagrado – as universidades, os centros de tecnologia, a rede escolar formal, as escolas técnicas, o Senai e o Senac, os serviços de extensão rural e as próprias empresas mais modernas, industriais, de serviços e agropecuárias. O desafio, portanto, consiste em conceber esses pacotes profissionalizantes e criar as redes organizacionais para sua disseminação.

Redução da pobreza

Não há crescimento socialmente neutro: ele gera renda e acumula riqueza, que são socialmente apropriadas. Nesse sentido, as ações públicas contra a pobreza precisam ser explicitamente consideradas na formulação e execução das políticas econômicas e em sua espacialização – e não meramente de forma subsidiária, ou apenas como medidas compensatórias, pois se os investimentos destinados a reduzir a pobreza podem afetar, positiva ou negativamente, o ritmo do crescimento, este é, sem dúvida, arma crucial em seu combate.

Um simples exercício hipotético seria eloqüentemente ilustrativo dessa última inter-relação. Com efeito, um crescimento da renda familiar total do país em 1990 (de pobres e não-pobres) de apenas 2,9%, mas que fosse apropriado inteiramente pelos pobres, seria suficiente para elevar sua renda média acima da linha de pobreza adotada neste estudo. Para se obter o mesmo efeito nas regiões metropolitanas do Sudeste, seria necessário um crescimento de 0,7%; no Nordeste urbano, de 5,7%; e, no Nordeste rural, de 34,4%.

Embora se saiba que a apropriação de todo o produto do crescimento pelos pobres não é factível – inclusive em decorrência das relações de complementaridade econômica existentes entre pobres e não-pobres, com efeitos na determinação da renda dos primeiros –, fica

demonstrado que uma maior participação dos pobres nos resultados do crescimento é estratégia que se deve privilegiar, por sua indiscutível eficácia.

Por outro lado, nas distintas situações de pobreza, são bastante diferenciados os efeitos do crescimento como mecanismo de transmis-

A ação governamental relativa ao ensino fundamental

QUADRO 5.4

A política do governo federal relativa ao ensino fundamental parte do reconhecimento da multiplicidade e complexidade dos problemas, programando ações coordenadas com o objetivo de solucionar os problemas estruturais mais graves de modo a criar condições para a ampliação do atendimento à população e para uma melhoria geral na qualidade do ensino. A política foi formulada de modo a privilegiar, a curto prazo, linhas de atuação que suplementem as ações estaduais e municipais no nível de ensino fundamental, considerando os limites que são postos à ação federal em virtude da autonomia de que gozam estados e municípios.

No nível do ensino fundamental, as ações contempladas têm em vista o atendimento do estudante; a melhoria das condições de funcionamento das escolas; e a redistribuição dos recursos destinados à educação, de forma a reduzir a desigualdade local e regional e elevar o salário dos professores.

No tocante ao atendimento ao estudante, essa atenção tem contemplado o fornecimento de alimentação, através da consolidação e descentralização do programa de merenda escolar (hoje cobrindo todos os municípios brasileiros e fornecendo uma refeição diária a 34 milhões de crianças durante 170 dias letivos) e a ampliação do fornecimento e a melhoria de qualidade dos textos do livro didático (atendendo aproximadamente trinta milhões de estudantes da primeira a oitava séries em todo o território nacional).

Em relação à melhoria das condições de funcionamento da escola e de trabalho do professor, destaca-se a criação da TV Escola, como forma de compensar a insuficiência de material didático e a escassez de docentes capazes de promover um ensino mais dinâmico, voltado para a inserção da criança em um universo cada vez mais globalizado. Nesse sentido, estão sendo fornecidos equipamentos de recepção e reprodução da programação da TV Escola, atingindo todas as escolas de primeiro grau com mais de cem alunos, num total de 45 mil unidades escolares. A programação da TV Escola compreende programas diários

destinados aos professores, de forma a promover a melhoria de sua qualificação no próprio ambiente escolar, e programas para os alunos, destinados a auxiliar, complementar e ampliar o alcance do trabalho do professor em sala de aula.

Além disso, no âmbito das iniciativas voltadas para a melhoria da qualidade do ensino, contempla-se a implementação de uma ampla reforma curricular, através da qual se pretende inclusive mobilizar os professores para uma maior participação no planejamento escolar voltado para a melhoria do ensino. Prevê-se também a introdução de um sistema de avaliação do desempenho dos alunos, através de testes, de modo a orientar a promoção de programas e incentivos direcionados a superar as deficiências de aprendizagem.

No tocante ao financiamento do ensino fundamental, pretende-se promover a redistribuição e suplementação dos recursos, através de esforço conjunto da União, estados e municípios, garantindo inicialmente um investimento mínimo de trezentos dólares por ano para cada aluno matriculado no ensino fundamental.

Esse esforço contempla, através de emenda constitucional: (i) a vinculação de 15% da arrecadação do ICMS e de 15% dos recursos transferidos ao Fundo de Participação dos Estados e ao Fundo de Participação dos Municípios, para a manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental; (ii) a utilização desses recursos, em cada estado, na formação de um fundo de natureza contábil, o qual será distribuído entre o estado e os municípios de acordo com o número de alunos matriculados nas escolas estaduais e municipais; e (iii) a complementação do fundo pela União para cada estado no qual os recursos forem inferiores a trezentos dólares por ano para cada aluno matriculado no ensino fundamental.

Por outro lado, o projeto exige que pelo menos 60% desses recursos sejam utilizados no pagamento dos salários dos professores, o que deve permitir uma substancial elevação do nível salarial, especialmente nas regiões mais pobres.

são espontânea de renda dos não-pobres para os pobres. No Nordeste agrário, por exemplo, a pobreza, além de majoritária, insere-se em economia globalmente muito pobre e fragilmente estruturada, além de achar-se isolada dos estímulos de mercado e imersa em invólucro cultural pouco permeável. No extremo oposto, os pobres das maiores metrópoles nacionais (São Paulo, Rio de Janeiro e Belo Horizonte), minoritários, encontram-se mais integrados em uma economia muito mais rica, complexa e solicitante, e em uma sociedade polimorfa e fortemente interligada. Entre os dois extremos, situa-se o Nordeste urbano, com suas pequenas cidades aproximando-se do primeiro caso e as regiões metropolitanas ainda bastante distantes do segundo.

No Sudeste metropolitano, portanto, o crescimento da economia organizada tenderá a transbordar mais facilmente para os pobres, contribuindo para reduzir a pobreza (embora possa estimular novas imigrações, vindas do campo e de outras cidades). No Nordeste rural, ao contrário, um crescimento da agricultura que se assente em bases empresariais modernas será incapaz de incorporar, em níveis significativos, o grande contingente de pobres que ali vive, podendo reduzir ainda mais a capacidade de retenção da população no campo, impulsionando a emigração. No Nordeste urbano, embora seja importante buscar, no reforço da base econômica moderna, fontes mais dinâmicas de expansão produtiva, essa seqüência de crescimento dificilmente será suficiente, a médio e mesmo longo prazo, para absorver amplamente a pobreza (sobretudo se persistirem as imigrações de origem rural).

Contudo, esse processo de gradual inclusão social poderá ocorrer mais rapidamente mediante estratégia de crescimento que combine a melhoria da qualificação da população pobre com a criação de oportunidades de sua efetiva utilização produtiva.

Nas regiões metropolitanas do Sudeste, por exemplo, as ações públicas propiciadoras de emprego aos pobres devem centrar-se – a partir de educação supletiva e qualificação técnica, restritas, pelo menos num primeiro estágio, ao essencial, para vencer as limitações da escassez de renda – na intermediação no mercado de trabalho e na organização mais racional dos serviços prestados por conta própria.

Pois é na aplicação de mais conhecimento em trabalho mais produtivo – e, por isso mesmo, mais remunerador – que reside o cerne de uma inserção econômica superadora da condição de pobreza. No Nordeste urbano, as linhas de ação mencionadas aplicam-se às regiões metropolitanas e às cidades maiores, porém a dimensão da pobreza lá existente aconselha a identificação de outras atividades menos dependentes dos estreitos mercados de trabalho locais e mais autônomas com respeito às limitadas demandas geradas internamente pelos não-pobres.

O caso das pequenas cidades (numerosíssimas na região) é mais diverso. Muitas são meras projeções de economia rural depauperada e abrigam grande quantidade de pobres que vivem da agricultura. Frequentemente, encontram-se em franca regressão econômica e mesmo demográfica, apresentando grande incidência de subemprego. Cabe, portanto, identificar e viabilizar suas vocações produtivas de modo a criar mais empregos, seja através da revitalização de suas bases agrícolas, seja mediante novas e mais dinâmicas interligações com os mercados regional e nacional. Já no meio rural do Nordeste, embora se deva procurar reduzir o grau de dependência dos pobres com relação à pequena agricultura, o mais importante é transformá-la em atividade tecnicamente mais moderna e mais referida ao mercado (ainda que se preserve a unidade familiar de produção).

Com esse propósito, é importante o acesso dos pobres a terras agricultáveis (o que deverá ser viabilizado através da reforma agrária), aos recursos hídricos indispensáveis (no semi-árido, a pequena irrigação é condição necessária de garantia de renda mínima estável) e à eletrificação, ao crédito, à assistência técnica e a formas não espoliativas de comercialização, até mesmo para ampliar a capacidade de retenção demográfica no campo.

As ações contra a pobreza, indicadas anteriormente, devem ser complementadas através da focalização nos pobres das políticas sociais públicas de caráter setorial. Essas políticas são, em geral, insuficientes, descontínuas e precárias nas áreas de concentração de pobreza, distribuindo-se de forma desigual numa gradação em que normalmente o Sudeste e o Sul são mais beneficiados do que o Nordeste,

as regiões metropolitanas melhor atendidas do que o restante do meio urbano, e o campo recebe a menor atenção.

Impõe-se, portanto, prioridade diferenciada às populações pobres nas ações sociais públicas em setores como saúde, habitação e saneamento básico, relações de trabalho, previdência e assistência social, além, conforme já enfatizado, da educação básica e da qualificação. Sem dúvida alguma, os hiatos entre os níveis de vida e de renda podem reduzir-se de maneira importante mediante esforço governamental de ampliação da oferta e de padronização da qualidade desses serviços, bem como de seu direcionamento para os pobres.

A execução dessas políticas sociais, além de focalizadas nos pobres, deve ser descentralizada, envolvendo, na esfera pública, os estados e municípios e, na esfera privada, as próprias comunidades beneficiadas. A pouca eficiência dos gastos sociais públicos no Brasil decorre, em parte, de excessiva centralização, envolvendo complexos e custosos aparatos burocráticos, e em parte à incapacidade gerencial das entidades governamentais envolvidas e à sua relutância em confiar às comunidades tarefas que elas podem exercer muito melhor e a menores custos.

5.3 Perspectivas e estratégias para a expansão do emprego

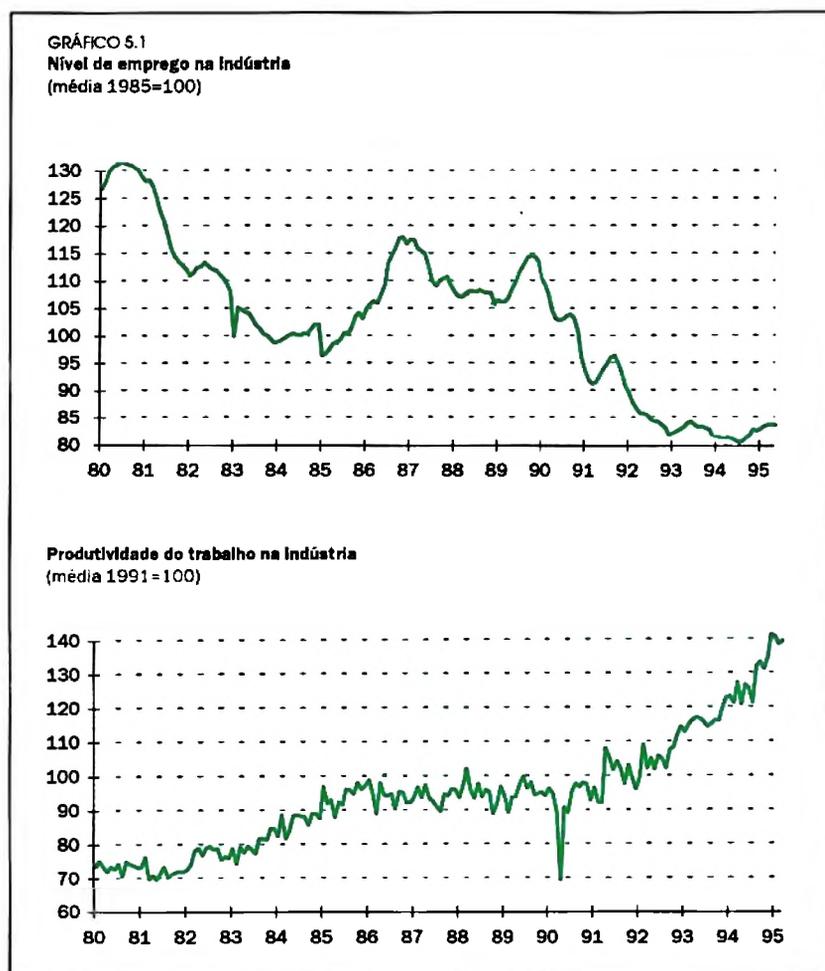
Uma das características mais marcantes do mercado de trabalho brasileiro em tempos recentes tem sido a manutenção da taxa de desemprego em níveis reduzidos e relativamente estáveis – oscilando em torno de 6% na primeira metade da década de 80, caindo a pouco abaixo de 4% na segunda metade daquela década, e permanecendo próxima de 5% nos primeiros anos da atual.

Levando em conta as constantes e drásticas mudanças no cenário macroeconômico e seus efeitos potenciais sobre o funcionamento do mercado de trabalho, tal estabilidade da taxa de desemprego muitas vezes tem sido interpretada como indicador de que o mercado de trabalho brasileiro é bastante flexível. Embora em princípio correta, tal conclusão não constitui, necessariamente, um fato positivo: é preciso considerar a natureza do ajuste, especialmente o tipo e a qualidade dos postos de tra-

balho criados para absorver os novos integrantes da força de trabalho e viabilizar a realocação do contingente deslocado pelas transformações na economia brasileira.

Sem dúvida, o aspecto mais marcante do ajustamento observado no início da década de 90 está ligado ao nível de emprego no setor industrial (Gráfico 5.1). O esforço da indústria em resposta ao processo de abertura comercial envolveu a reestruturação organizacional e produtiva das empresas, passando pelo enxugamento dos quadros de pessoal. O resultado foi uma sensível redução do nível de emprego no setor, que declinou cerca de 30% entre 1990 e 1995, apesar da expressiva recuperação do nível de atividade global da economia após a implementação do Plano Real, em meados de 1994.

Esse declínio, associado à elevação do produto industrial, indica um aumento substancial na produtividade, pelo menos quando



Fonte: IBGE / PIM.

medida pela relação *quantum* produzido/emprego; tal relação, após um período de estabilidade na segunda metade da década de 80, aumentou cerca de quarenta pontos percentuais na década de 90 (Gráfico 5.1). É verdade que esse aumento está superestimado, refletindo em parte o processo de terceirização de algumas atividades e, mais recentemente, a substituição de insumos domésticos por importações. Não há dúvida, no entanto, quanto ao expressivo aumento da produtividade industrial nos últimos anos; mais do que isso, há consenso quanto à permanência das transformações observadas, sendo lícito esperar que a tendência se acentue nos próximos anos.

Assim, é pouco provável que, no futuro, os postos de trabalho de qualidade, gerados pelo crescimento da indústria, sejam suficientes para alterar, de forma significativa, a estrutura de emprego no país. Essa não é, aliás, uma peculiaridade da realidade brasileira. O mesmo ocorre na União Européia, onde o significativo crescimento industrial de 1994 não foi suficiente para provocar redução do desemprego.

A principal diferença entre o caso europeu e o brasileiro refere-se à forma como a limitada geração de postos de trabalho de qualidade na indústria repercute no mercado de trabalho. Na Europa, o resultado tem sido taxas de desemprego elevadas (6,2% na Alemanha, 11,3% na França, 12,1% na Itália, e 22,1% na Espanha, por exemplo). No Brasil, observa-se uma crescente acomodação no setor terciário

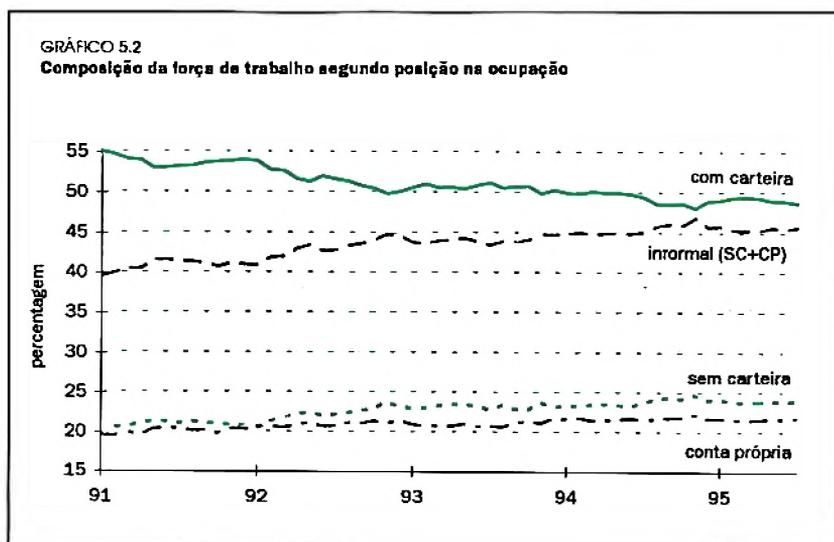
(especialmente no setor de serviços) do contingente da força de trabalho não absorvida pela indústria. Essa tendência, já constatada na década anterior, tornou-se mais acentuada nos últimos anos, quando cresceu o processo de terceirização de tarefas e atividades antes desempenhadas no interior das empresas industriais.

Simultaneamente a essa migração da força de trabalho da indústria para o setor de serviços (caracterizado por empresas de menor porte, maior rotatividade e menores capacidade e interesse de investir em treinamento dos empregados), observa-se uma queda na qualidade do emprego. A tendência é evidenciada pela evolução da composição do emprego segundo a natureza do vínculo empregatício, marcada pela queda acentuada da proporção da força de trabalho com carteira assinada (de quase 60% em 1990 para menos de 50% em 1995), que tem como contrapartida um aumento expressivo dos trabalhadores por conta própria e, principalmente, de trabalhadores sem carteira assinada (Gráfico 5.2). Esses últimos, em particular, não apenas ficam à margem dos direitos e benefícios consagrados pela legislação trabalhista, mas também têm seu acesso ao mercado limitado a postos de trabalho de baixa qualidade e de condições precárias.

Políticas e estratégias para a geração de empregos

A deterioração da qualidade do emprego no período recente – em particular, o aumento do emprego informal e a sensível redução no nível de ocupação no setor industrial – mostra que a flexibilidade do mercado de trabalho, responsável por baixos níveis de desemprego, não constitui necessariamente um fato positivo. Não há dúvida de que, nas próximas décadas, a economia brasileira terá que dar muito mais atenção à questão da geração de emprego do que fez no passado.

Há, essencialmente, duas categorias de respostas a esta questão. A primeira encara a criação de empregos como um problema macroeconômico, cuja solução passa pela aceleração do processo de crescimento, a ser promovido através do manejo de instrumentos de controle da demanda agregada, especialmente a taxa de juros e a política fiscal. A segunda



Fonte: IBGE / PME.

linha de resposta, mais típica deste último quinto de século, procura atuar diretamente sobre as variáveis do mercado de trabalho.

As respostas são, na verdade, complementares. Não é possível resolver o “problema do emprego” em um ambiente de estagnação econômica. A retomada do crescimento sustentado é condição indispensável para a expansão do emprego não só pelo vínculo direto entre renda e emprego, como também porque o crescimento sustentado pressupõe o controle da inflação, eliminando as incertezas associadas às distorções de preços relativos e à ausência de incentivos para a realização de contratos de longo prazo, e criando condições propícias à retomada dos investimentos.

Contudo, o que verdadeiramente diferencia o momento atual do passado recente é que, apesar de fundamental, por si só a retomada do crescimento não parece ser suficiente para garantir a criação de empregos na quantidade necessária para absorver a oferta de mão-de-obra. Como se viu, as evidências disponíveis apontam para uma inegável redução, em princípio permanente, no coeficiente de emprego por unidade produzida na indústria, tradicionalmente o setor responsável pela criação de “bons” empregos. Esta constatação reforça, portanto, a avaliação anterior de que é preciso combinar um ambiente macroeconômico favorável com a criação de incentivos específicos para a geração de empregos.

As políticas voltadas para o mercado de trabalho podem ser classificadas em dois grandes grupos:

- o primeiro envolve o grau de flexibilidade do mercado de trabalho, especialmente no que se refere ao custo da mão-de-obra, a partir de um ponto de vista que identifica na rigidez deste mercado um dos elementos inibidores da geração de empregos;
- o segundo compreende as chamadas políticas ativas de mercado de trabalho, destinadas a aperfeiçoar o funcionamento desse mercado de modo a beneficiar os desempregados; esse grupo inclui medidas destinadas a reduzir o desemprego friccional e o desemprego de grupos específicos (por exemplo, os jovens ou os desempregados por muito tempo), assim como políticas de treinamento e iniciativas voltadas para a criação direta de empregos.

Custo da mão-de-obra e alternativas de flexibilização

No debate atual sobre o desemprego na Europa, o custo da mão-de-obra e sua rigidez têm sido identificados como os mais importantes obstáculos à geração de empregos (embora não seja consensual, essa avaliação pode ser qualificada como dominante). O acirramento da concorrência internacional, a globalização da produção e as profundas mudanças na tecnologia e nos sistemas de gestão obrigam as empresas a buscar custos unitários do trabalho mais baixos e maior flexibilidade para se adaptar a um ambiente em permanente mutação. Assim, as altas taxas de desemprego observadas na Europa seriam explicadas pela rigidez, excesso de regulação e elevados custos da mão-de-obra de seus mercados de trabalho.

A atenção tem sido dirigida aos chamados *non-wage labor costs*, ou seja, à cunha interposta por contribuições sociais e impostos entre o salário recebido pelo trabalhador e o custo efetivo do trabalho para o empregador. Da mesma forma, tem sido objeto de intensa discussão a flexibilização das regras de contratação e demissão, tais como a jornada de trabalho, o esquema de *lay-off* e alguns direitos dos trabalhadores.

Após a redemocratização do país, essa questão ganhou maior atenção no Brasil, já que a legislação trabalhista e, em particular, a própria Constituição de 1988 instituíram novos direitos e ampliaram benefícios já existentes. Para diversos autores, essas mudanças acarretaram sensível redução no incentivo para a contratação de mão-de-obra e constituíram um dos fatores determinantes do fenômeno da menor geração de “bons” empregos na década de 90. De fato, diversas comparações internacionais indicam que os encargos no Brasil tendem a ser maiores do que em países de renda equivalente.

Dois dos argumentos contrapostos a essa posição merecem uma discussão mais aprofundada. O primeiro destaca que mesmo com os encargos mencionados, o custo da mão-de-obra no Brasil continua sendo bastante reduzido, inferior inclusive ao de países com os quais o Brasil compete diretamente na atração de investimentos externos. O segundo sugere

que a flexibilidade dos salários reais na economia brasileira torna o impacto dos encargos sobre o nível de emprego muito menos relevante.

É verdade que o custo da mão-de-obra por hora no setor manufatureiro brasileiro é menor que na maioria dos nossos competidores. Ocorre, todavia, que, do ponto de vista da competitividade da economia brasileira, interessa o custo da mão-de-obra por unidade produzida, isto é, o correspondente ao salário-hora

multiplicado pelo número de horas necessárias para fabricar um produto. É sabido que esse número, que nada mais é senão o inverso da produtividade do trabalho, é muito mais alto no Brasil do que na maioria de seus concorrentes diretos. Para citar um exemplo, o número de horas necessárias para produzir um carro é de 30,6 na Coreia e 48,3 no Brasil. É equivocada, portanto, a afirmação, com base em dados de salário-hora, de que é baixo o custo do trabalho no Brasil: a baixa produtividade do trabalho mais do que anula as vantagens potenciais de seu custo reduzido.

O segundo argumento é, sem dúvida, mais sofisticado, ainda que igualmente discutível. Antes de mais nada, é preciso qualificar o que se entende por flexibilidade de salário real. Parte expressiva decorre dos salários pagos no setor informal, este sim, bastante flexível, entre outras razões, para escapar do custo e da rigidez representados pelos encargos trabalhistas a que estariam sujeitos no setor formal. Além disso, a flexibilidade observada nos salários do setor formal decorreu, em passado recente, da constante aceleração e das bruscas oscilações da taxa de inflação – fenômenos dificilmente antecipados pelas empresas, e que, provavelmente, não voltarão a ocorrer com a intensidade observada no passado.

Há um ponto, porém, sobre o qual parece existir razoável consenso: a extrema dificuldade de obter uma desoneração significativa da folha de pagamentos. Dadas as características dos sistemas previdenciário e tributário brasileiros é muito remota a hipótese de mudar de forma significativa a base de incidência das contribuições e impostos que se destinam a financiar gastos sociais. Quanto aos benefícios e direitos trabalhistas, incluindo as indenizações rescisórias e a jornada de trabalho, não se concebe, é claro, sua eliminação pura e simples. Assim, a proposta para favorecer o emprego está calcada na flexibilização e desregulamentação do mercado de trabalho.

No Brasil, a flexibilização passa pela mudança no sistema de relações do trabalho, que deve deixar de ser estatutário para ser negocial. A adoção da negociação coletiva – defendida em tese por empresários e trabalhadores – deve ser acompanhada por uma revisão da legislação, na qual seriam suprimidos alguns direitos previstos em lei, garantindo-se os direitos bá-

A legislação trabalhista e as distorções do mercado de trabalho

QUADRO 5.5

A legislação trabalhista e o próprio funcionamento da Justiça do Trabalho no Brasil contêm elementos que contribuem para a existência de empregos precários no país (com baixos salários, de curta duração e com pouco ou nenhum investimento em treinamento) e para a segmentação do mercado de trabalho.

A legislação trabalhista favorece a alta rotatividade da mão-de-obra pouco qualificada. De fato, como os custos de demissão são relativamente baixos, tanto em termos monetários, como do ponto de vista dos custos de reposição, as empresas não têm maiores incentivos para reter por muito tempo tais trabalhadores (ocorre o contrário no caso dos trabalhadores qualificados, que as empresas buscam reter, para não incorrer nos custos mais elevados de reposição). Por outro lado, do ponto de vista dos trabalhadores pouco qualificados, normalmente os mais pobres e com necessidade permanente e imediata de dinheiro, a demissão pode ser uma boa estratégia de geração de renda a curto prazo, pois permite-lhes receber o FGTS acumulado mais uma multa de 40%, além de um mês de salário à guisa de aviso prévio. A alta rotatividade da mão-de-obra não-qualificada, decorrente dessa convergência de interesses, elimina o incentivo ao investimento no treinamento desses trabalhadores e dá origem a uma espécie de círculo vicioso de baixa qualificação, curta permanência no emprego e ausência de treinamento. Além disso, os níveis elevados de encargos trabalhistas geram uma forma complementar de segmentação, uma vez que, para evitá-los, as empresas recorrem à informalidade, ou seja, à contratação sem carteira de trabalho assinada, o instrumento que assegura aos trabalhadores o acesso àquele tipo de proteção. Como as empresas de maior porte estão mais expostas à fisca-

lização do Ministério do Trabalho, o resultado é a segmentação do mercado de trabalho, onde coexistem pequenas empresas com alto grau de informalidade e empresas de maior porte com baixo grau de informalidade.

O funcionamento da Justiça do Trabalho só faz reforçar essa tendência à segmentação. Apesar da legislação ser clara e detalhada, na prática os recursos impetrados pelos trabalhadores são muitas vezes resolvidos através de processos de barganha (em decorrência da extrema morosidade no trâmite dos recursos e da existência de um Conselho de Conciliação e Mediação). Como na maioria das vezes são os indivíduos com baixa qualificação — e, portanto, pobres e com necessidade permanente e imediata de dinheiro — que têm seus direitos mais aviltados, criam-se as condições propícias para que as empresas ofereçam compensações imediatas e em valores inferiores aos que eventualmente teriam de pagar. Estabelece-se, dessa forma, mais um incentivo para a informalização da força de trabalho, uma vez que pode ser mais barato para as empresas realizar contratos informais e barganhar o ressarcimento dos encargos, caso o trabalhador recorra ao aparato legal.

Por fim, o sistema de seguro-desemprego constitui um novo estímulo à informalidade. Face à inexistência de controle rigoroso, pode ocorrer que um trabalhador seja despedido e prossiga trabalhando informalmente na mesma empresa, recebendo então um salário equivalente ao original, menos uma fração do seguro-desemprego. Nesse caso, tanto as empresas quanto os trabalhadores beneficiam-se indevidamente do seguro-desemprego, afetando negativamente a capacidade do sistema de diminuir as agruras dos que estão de fato desempregados.

sicos para os trabalhadores.

A transição de um modelo para outro envolve um problema de coordenação que nada tem de trivial. Para os empresários, por um lado, não interessa adotar a figura da contratação coletiva se forem mantidos o excesso de legislação e o poder normativo da Justiça do Trabalho. Para os trabalhadores, por outro, há o receio de perder conquistas já sacramentadas em lei, em troca de ganhos incertos na negociação. Além disso, enquanto os empresários expressam uma clara preferência pela negociação ao nível de empresa, os trabalhadores parecem inclinados a optar por um nível mais centralizado de negociação.

Políticas ativas de mercado de trabalho

Por políticas ativas de mercado de trabalho entende-se tanto as medidas desenhadas para reduzir o desajustamento entre a oferta e a demanda de trabalho, como políticas destinadas a expandir esta última, através da criação de empregos públicos ou de subsídios ao trabalho no setor privado.

Nelas é possível identificar três subcategorias básicas: (i) a intermediação de emprego, que visa aproximar a oferta e demanda por trabalho e tornar mais eficiente o processo de *matching* entre postulantes e vagas disponíveis; (ii) o treinamento no mercado de trabalho, destinado a qualificar a mão-de-obra para ajustá-la aos novos requerimentos da demanda por trabalho; e (iii) a criação direta de empregos, seja no setor público, seja através de subsídios ao setor privado.

Usando uma terminologia antiga, mas nem por isso incorreta, as duas primeiras subcategorias lidam, respectivamente, com o desemprego friccional e com o desemprego tecnológico.

Há, particularmente no caso brasileiro, uma restrição importante às políticas de mercado de trabalho dada pelo imperativo de um profundo ajuste fiscal, indispensável para a estabilização da economia e a conseqüente retomada do crescimento sustentado – condição *sine qua non* para uma efetiva solução do problema do emprego.

Esse ajuste impõe severas limitações ao uso de recursos públicos para as políticas de promoção de emprego.

(i) Intermediação de mão-de-obra

Existem basicamente duas instituições cuja atuação contribui para a redução do desemprego friccional: o seguro-desemprego, que concorre para tornar mais eficiente o *matching*, reduzindo o desemprego friccional a longo prazo, e os serviços públicos de emprego, que buscam auxiliar a recolocação de trabalhadores. Apesar do nome, os serviços públicos de emprego não são compostos, necessariamente, por instituições públicas, podendo incluir agências privadas.

A ação destes dois tipos de instituição é potencializada quando feita de forma conjunta. O seguro-desemprego amplia a possibilidade de busca do trabalhador, viabilizando melhores colocações e, portanto, reduzindo a rotatividade, mas tende a aumentar a duração do desemprego, pois reduz o custo de ficar desempregado; já um sistema eficiente de colocação de mão-de-obra pode reduzir a duração média do desemprego sem aumentar a rotatividade, isto é, sem aumentar o desemprego friccional a longo prazo (o que ocorreria na ausência do seguro-desemprego).

A experiência brasileira com o sistema de seguro-desemprego é recente, tendo sido iniciada em 1986. O programa sofreu substancial modificação a partir de 1990, quando passou a contar com um mecanismo adequado de financiamento baseado no Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), cujos recursos provêm de uma contribuição de 0,65% (PIS) incidente sobre o faturamento das empresas. Além disso, com a redução dos requisitos para a obtenção do seguro, houve também um considerável aumento da força de trabalho coberta pelo programa. Atualmente, para receber o seguro-desemprego, o trabalhador brasileiro deve: ter sido demitido sem justa causa; ter tido um contrato formal de trabalho ou ter sido autônomo legal em períodos especificados; e não ter outras fontes de renda. O período de cobertura vai até quatro meses e o valor do seguro é uma função do salário recebido pelo trabalhador nos três últimos meses antes da perda do emprego, variando entre um e quatro salários mínimos.

A taxa de cobertura do sistema parece ser muito alta, a julgar pelo número de trabalhadores que recebem o seguro. É possível que a combinação do seguro-desemprego com a sis-

temática do FGTS incentive os trabalhadores a uma rotatividade mais alta; o problema, contudo, está mais na legislação sobre dispensa do que na sistemática do seguro-desemprego.

Se o seguro-desemprego funciona de forma bastante adequada, até por não ter adquirido vícios do passado, o mesmo não se pode dizer do sistema público de emprego. É praticamente consensual a avaliação de que o Sistema Nacional de Emprego (Sine) – criado em 1975, com o objetivo explícito de atuar na intermediação de mão-de-obra, buscando equilibrar oferta e demanda por trabalho – teve, pelo menos até recentemente, atuação pouco expressiva. Esse desempenho insatisfatório tem sido atribuído principalmente: (i) à ausência de normas de funcionamento das agências privadas, fazendo com que a atuação do Sine confira ênfase excessiva à colocação imediata do trabalhador; (ii) à ausência de um conjunto amplo de políticas sociais complementares à tarefa de recolocação dos trabalhadores, entre elas políticas de treinamento e, até 1986, o próprio seguro-desemprego; e (iii) à escassez de recursos, principalmente os destinados a aparelhar o sistema e a especializar os profissionais do Sine. A escassez de recursos dificilmente será superada a curto prazo, embora pareça razoável imaginar que, à medida que o emprego passe a ser uma preocupação crescente do governo e da sociedade, aumentem os recursos orçamentários destinados a instituições e políticas voltadas para o combate ao desemprego. Além disso, providências simples, como um mínimo de informatização e uma preocupação maior com a oferta de informações, podem ser realizadas a baixo custo. As principais recomendações que daí emergem dizem respeito a uma delimitação mais precisa dos campos de atuação do Sine e das agências privadas de colocação de mão-de-obra e, principalmente, uma atuação mais integrada do Sine, na busca de um verdadeiro sistema público de emprego. A ação conjunta com a política de seguro-desemprego é uma experiência recente e tem tudo para dar frutos, aperfeiçoando a colocação de trabalhadores desempregados nas vagas disponíveis.

(ii) Treinamento

O treinamento dos desempregados, visan-

do sua recolocação no mercado de trabalho em postos de maior qualificação, tem sido apontada como uma das principais políticas de redução do desemprego. Afinal, o desemprego atual vem sendo caracterizado como essencialmente tecnológico, e nada mais natural do que apostar na requalificação da mão-de-obra como forma de minorar os impactos da introdução das novas tecnologias sobre o nível de emprego. Nesse contexto, vem ganhando realce cada vez maior a noção de empregabilidade, ou seja, propiciar aos segmentos mais vulneráveis da população trabalhadora as condições mínimas para obtenção de emprego.

Apesar da quase unanimidade que cerca esta idéia, a verdade é que as experiências de programas de treinamento têm se mostrado pouco efetivas, notadamente na Europa. São esparsas as experiências bem-sucedidas de fazer os desempregados voltarem ao trabalho através de programas de treinamento, principalmente no caso dos trabalhadores menos qualificados, que careçam de um mínimo de educação básica. Essa dificuldade tende a ser acentuada no Brasil, onde a questão crítica da educação está localizada no ensino básico.

Apesar disso, não há dúvida de que a proposta de ampliar a oferta de trabalhadores treinados é correta e deve ser estimulada. Cabe ter presente, no entanto, que dotar de empregabilidade trabalhadores pouco qualificados é difícil e requer tempo. Além disso, a eficácia desse esforço pressupõe a realização de investimentos significativos em educação básica – essenciais na medida em que aumentam o capital humano, garantem direitos da cidadania, aumentam a produtividade e reduzem as disparidades de renda.

Uma questão mais específica envolve o retreinamento para desempregados, cujo traço essencial deve ser a ênfase em habilidades gerais, de forma a aumentar a empregabilidade do trabalhador. Uma tese muito disseminada é que as principais instituições de formação profissional no Brasil, notadamente o Senai e o Senac, não estão preparadas para um processo de ajustamento que demande a realocação de trabalhadores, cabendo-lhes, portanto, reorientar-se no sentido do treinamento de desempregados. Essa mudança de orientação tem sido, no entanto, objeto de ceticismo por parte de alguns críticos, que apontam a desastrada

experiência de alguns países da OCDE que conferiram caráter assistencialista à atuação de entidades de formação profissional.

O argumento central é que a formação profissional não gera empregos, mas prepara o trabalhador para o exercício mais competente em empregos já existentes. Assim, cabe às instituições atuar com um foco bem definido, não excluindo a atuação em parceria com o poder público para buscar a requalificação de trabalhadores desempregados. De qualquer forma, a busca de maior integração entre as entidades responsáveis pelo treinamento de mão-de-obra e o Sine certamente pode contribuir para a expansão do emprego. Trata-se, em última análise, de pôr em prática no país o tripé seguro-desemprego, intermediação de emprego e formação profissional.

(iii) Políticas de criação de empregos

As políticas de criação de empregos englobam a geração de empregos diretamente pelo setor público e os incentivos para a absorção de mais mão-de-obra pelo setor privado. Estes são muitas vezes desenhados especificamente para a mão-de-obra não qualificada e podem ser acoplados a programas de qualificação que incrementem sua produtividade.

Uma primeira linha de atuação é o apoio a segmentos da economia intensivos em mão-de-obra. A mais horizontal destas políticas é a que defende o apoio às pequenas e microempresas, tradicionalmente intensivas em trabalho, por suas conhecidas dificuldades de acesso ao mercado de capitais.

Outra linha de ação está relacionada à agricultura. A implementação da reforma agrária, via projetos de assentamento rural, e a adoção de métodos de produção agrícola modernos e intensivos em mão-de-obra (Israel, Holanda) constituem políticas particularmente eficientes no combate ao problema do emprego, uma vez que contribuem também para diminuir a pressão sobre a geração de emprego nos núcleos urbanos.

Também a ampliação dos investimentos em infra-estrutura no Brasil pode constituir uma importante fonte de geração de emprego. Mais do que isso, essa infra-estrutura produtiva propicia um aumento da produtividade marginal do trabalho através do aumento da pro-

ductividade global da economia. Investimentos em estradas, eletrificação, irrigação, saneamento básico etc. reduzem a incidência de doenças, diminuem os custos de transporte, atuando, enfim, para aumentar a competitividade da economia, ao mesmo tempo que geram empregos. A possibilidade de parcerias entre os setores público e privado foram ampliadas com as recentes reformas da Constituição brasileira, abrindo a perspectiva de concretização desses investimentos, até então afastada em função da restrição orçamentária do governo.

Uma questão mais polêmica envolve a adoção de incentivos para a absorção de mão-de-obra no setor privado, em segmentos não expostos, diretamente ou através da cadeia produtiva, à concorrência internacional – nos setores expostos, a necessidade de assegurar competitividade às empresas tende a se contrapor a iniciativas dessa natureza. São muitas vezes mencionadas as experiências de países europeus e, principalmente, do Japão, que adotam uma postura explícita de incentivo à absorção de mão-de-obra em determinados setores, em especial no setor de serviços.

O caráter polêmico destas sugestões decorre de que elas propõem uma diminuição, ou pelo menos o não incremento, da produtividade do trabalho em alguns setores, gerando ou reforçando o dualismo entre setores modernos e competitivos, por um lado, e setores tradicionais com baixa produtividade (e baixos salários), por outro. Uma forma mais aceitável de ver esta questão consiste na adoção de incentivos que neutralizem a tendência, que se origina do avanço tecnológico, de substituir mão-de-obra por capital. De fato, parece fazer pouco sentido para a sociedade como um todo a introdução de tecnologias poupadoras de mão-de-obra em alguns setores de serviços fortemente empregadores de mão-de-obra não qualificada (postos de gasolina, transportes coletivos, por exemplo), sendo justificável, nesses casos, o incentivo à manutenção do *status quo*.

Estes incentivos podem tomar a forma de regulamentação específica para tais setores, ou seja, medidas típicas de política industrial. Não há dúvida, no entanto, de que põem em foco a questão das políticas voltadas para os trabalhadores não qualificados, em especial a política de salário mínimo e a questão dos encar-

gos sobre essa parcela da mão-de-obra. Quanto ao salário mínimo, embora seu nível atual e no passado recente não possa ser responsabilizado pelo desemprego, é importante que sua inevitável e desejável valorização real no futuro seja gradual e diferenciada, estabelecendo-se níveis regionais compatíveis com a capacidade de pagamento local. Quanto aos encargos, cabe discutir as possibilidades de buscar uma redução mais que proporcional dos mesmos para os trabalhadores menos qualificados.

Uma alternativa que vem sendo debatida publicamente nos últimos tempos é a desoneração da contratação de trabalhadores de grupos específicos, com tratamento diferenciado da contribuição previdenciária e de outros encargos. Tendo em vista que os grupos mais afetados pelo desemprego ou pela informalidade são os constituídos pelos trabalhadores mais jovens e pelos mais idosos, discute-se a idéia de criar, para esses grupos, diferenciais nos percentuais de contribuição, de forma a estimular a geração de empregos e um maior grau de formalização. Alguns países europeus, como a Bélgica, por exemplo, já adotam a isenção da contribuição à previdência social para a contratação de jovens desempregados.

Embora interessante, ao permitir a focalização do instrumento de ação, este tipo de política apresenta alguns problemas claros. Em primeiro lugar, caberia evitar descontinuidades na sua forma de aplicação, de modo a impedir que ela se transforme em um desincentivo à contratação de trabalhadores de outros grupos etários. Para tanto, seria necessário introduzir uma redução gradativa no subsídio implícito, de modo que, quanto mais próximo dos limites inferior e/ou superior da faixa beneficiada estiver o trabalhador, menor seja a magnitude do diferencial de alíquotas. Além disso, o subsídio seria, forçosamente, estendido a trabalhadores que, embora pertencendo a esses grupos mais vulneráveis, estariam empregados de qualquer maneira e, portanto, não precisariam dele. Por fim, tendo em vista a condição extremamente delicada do sistema de previdência social, seria indispensável alguma forma de compensação à perda de receita advinda dos incentivos concedidos, de modo a não agravar ainda mais o precário equilíbrio

financeiro do sistema.

5.4 Alternativas e opções da gestão ambiental

A gestão ambiental no Brasil, como na maioria dos países, tem se pautado primordialmente pelo uso de instrumentos de comando e de controle, envolvendo, sobretudo, restrições quantitativas e gerenciais ao uso dos bens e serviços ambientais. Esses instrumentos são classificados, pela legislação, em quatro categorias: padrões ambientais (de qualidade e emissão); controle do uso do solo e de outros recursos naturais (zoneamento e unidades de conservação); licenciamento (estudos de impacto ambiental); e penalidades (multas, compensações etc.).

Embora esse conjunto de instrumentos já houvesse sido definido ou adotado desde a criação da Secretaria Especial do Meio Ambiente (Sema), do Ministério do Interior, em 1973, foi somente a partir da Lei 6.938, de 1981, que se criaram as condições para a formulação de uma Política Nacional do Meio Ambiente e para a implementação do Sistema Nacional do Meio Ambiente (Sisnama). A aplicação dos instrumentos previstos nessa legislação tem sido ampliada e aprimorada ao longo do tempo, sendo que sua prática, ao incorporar no processo decisório a participação da sociedade civil, permitiu uma saudável democratização, permitindo o enfrentamento de questões relevantes até então marginalizadas na definição e implementação de empreendimentos governamentais e privados. Vale ressaltar, dentre esses instrumentos, o Estudo de Impacto Ambiental (EIA) e o respectivo Relatório de Impacto Ambiental (Rima), cuja aplicação tem início em 1986, ganhando inclusive *status* constitucional..

Do ponto de vista institucional, registre-se ainda a criação do Ibama, em 1989, reunindo diversos órgãos da esfera federal (IBDF, Sema, Sudepe, SUDHEVEA); do Ministério do Meio Ambiente, em 1992, como desdobramento imediato da Rio-92; e do Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama), com poder normativo, que introduziu um novo conceito de representação e de instância política, e deu origem à constituição de Conselhos Estaduais de Meio Ambiente (Consema).

Apesar dos avanços alcançados no plano institucional, subsiste ainda uma margem de indefinição sobre o papel da União, dos estados e dos municípios na formulação e execução da política de meio ambiente, em função da superposição de competências, que reflete a multiplicidade de legislações (ainda estão em vigência legislações importantes, como o Código Florestal e o Código de Águas, editados muito antes da Constituição de 1988). A superação dessa dificuldade requer, portanto, uma revisão da legislação infraconstitucional.

Face ao curto período de vigência da política nacional do meio ambiente, seus resultados podem ser considerados satisfatórios. Contudo, os órgãos ambientais vêm enfrentando, para a utilização plena dos instrumentos de comando e de controle idealizados, problemas decorrentes da escassez de recursos financeiros e humanos, especialmente no caso dos estados, e da falta de capacitação de seus quadros funcionais.

Observe-se, em particular, que a excessiva dependência de recursos orçamentários tem criado sérios problemas de financiamento. Essa dificuldade é, em boa medida, comum a todos os órgãos públicos, mas é agravada, nesse caso específico, pela magnitude das exigências legais das políticas ambientais, que impõe uma atuação muito ampla e intensa aos órgãos responsáveis por sua implementação. Nesse particular, vale notar que o apoio político às questões ambientais nem sempre se traduz efetivamente em recursos orçamentários. Cabe contemplar, portanto, providências que confirmem, aos órgãos ambientais, maior autonomia financeira em relação às dotações orçamentárias, como, por exemplo, a atualização dos valores das penalidades, geralmente pouco expressivos, assegurando-se sua destinação aos órgãos ambientais, e o aumento das receitas de compensação pelo uso de recursos naturais, empregando-se o conceito do usuário-pagador.

Nesse contexto, cumpre apontar ainda que o país não tem utilizado plenamente os recursos externos destinados a projetos ambientais, em virtude de problemas relacionados à mobilização da contrapartida nacional e a dificuldades burocráticas na internalização de tais recursos.

Essa incapacidade tem conseqüências graves, uma vez que dificulta a obtenção de no-

vos recursos junto às agências internacionais.

Necessidade de novas estratégias

A implementação de políticas ambientais no Brasil se ressentiu ainda da fraca integração inter e intragovernamental. A gestão ambiental tem sido, em muitos casos, implementada por três órgãos: um órgão típico de controle de poluição, outro responsável pela concessão de uso de água (geralmente associado ao uso de energia hidrelétrica e, por vezes, à irrigação) e um instituto florestal, que exerce a fiscalização do uso de recursos florestais. Esses órgãos estão geralmente subordinados a uma Secretaria de Meio Ambiente, mas não são raros os casos de outros vínculos – por exemplo, entre o órgão responsável pela gestão da água e a Secretaria de Minas e Energia ou entre o instituto florestal e a Secretaria de Agricultura. Existem também, nas grandes capitais, secretarias municipais de meio ambiente com funções muitas vezes dependentes e superpostas ao órgão estadual.

Além dessas agências tipicamente ambientais, estão também envolvidos na gestão ambiental dos estados, de alguma forma, as empresas de abastecimento de água e saneamento, os órgãos de fomento e controle da pesca e entidades de controle da produção mineral. Tais entidades raramente integram as secretarias estaduais de meio ambiente. As empresas de limpeza urbana, quase sempre municipais, também são parte importante da gestão ambiental.

No governo federal, o Ibama tem funções associadas ao controle da poluição e ao uso de recursos florestais. Recentemente, o Ministério do Meio Ambiente incorporou também sob sua responsabilidade a Amazônia Legal e os recursos hídricos. Esta extensão de competência sobre os recursos hídricos, no entanto, ainda não alterou a atuação do Ibama, uma vez que o Departamento Nacional de Água e Energia Elétrica (DNAEE), do Ministério das Minas e Energia, ainda é o órgão normativo e fiscalizador do setor de águas federais interiores. Por outro lado, a questão mineral é atribuição do Departamento Nacional de Pesquisa Mineral (DNPM), também vinculado ao Ministério das Minas e Energia.

Nesse contexto, as iniciativas de gestão

ambiental têm se caracterizado pela fragilidade da interação entre as agências de um mesmo nível e entre distintos níveis de governo. É particularmente difícil incluir restrições ambientais nos modelos subjacentes às políticas setoriais formuladas pelas diferentes esferas de governo.

As relações intergovernamentais já estão, é verdade, em grande parte balizadas pela própria legislação. Subsistem, no entanto, dificuldades para sua implementação, notadamente quando se trata de transferências de recursos ou de distribuição de responsabilidades não definidas ou sujeitas à interpretação dúbia da lei. Além disso, decisões de políticas macroeconômicas e setoriais do governo federal restringem, muitas vezes, as ações dos órgãos responsáveis pela gestão ambiental nos níveis federal e estadual.

O grande desafio reside na incorporação da dimensão ambiental no processo decisório relativo às políticas nacionais, setoriais e regionais. A participação dos órgãos ambientais e da sociedade civil nesse processo evitará que a atuação dessas agências fique restrita a medidas mitigadoras ou reparadoras das perdas

ambientais. Para isto, é necessário rever o desenho jurídico-institucional do poder público, de modo a permitir que este concentre sua ação no campo preventivo.

Ampliação dos instrumentos de gestão ambiental

O uso de instrumentos econômicos, tais como taxas sobre poluição, é complementar aos instrumentos de comando e controle. Além disso, são também considerados importantes para a geração de receita destinada a prover fundos para atividades sustentáveis. Entretanto, sua implementação envolve questões relacionadas à sua integração com os padrões ambientais existentes e à distribuição dos custos e da arrecadação fiscal resultantes, além dos aspectos institucionais e legais. Essas questões têm sido objeto de controvérsia, principalmente nas discussões sobre as legislações pertinentes ao uso dos recursos hídricos adotadas no Brasil; embora a possibilidade legal de cobrança pelo uso da água exista desde o Código de Águas, isso efetivamente não ocorreu.

A adoção de instrumentos econômicos tem

QUADRO 5.6

Gestão compartilhada

Estados e municípios brasileiros estão se organizando para implantar sistemas de gestão compartilhada de recursos hídricos, através da criação de comitês de bacias com a participação de diferentes esferas de governo e da sociedade civil.

Institucionalmente, registrou-se grande avanço nos últimos dois anos. Além do estado de São Paulo, pioneiro na adoção de lei prevendo a gestão compartilhada, o Ceará também está adiantado, tendo criado um plano de recursos hídricos e instalado comitês de bacias. Outros estados já têm leis que adotam o sistema de gestão compartilhada: Bahia, Minas Gerais, Distrito Federal, Rio Grande do Sul e Santa Catarina. Tramitam projetos de lei semelhantes nos estados do Rio de Janeiro, Espírito Santo, Pernambuco e Alagoas.

No âmbito federal, tramita lentamente no Congresso Nacional um projeto de lei, de iniciativa do Executivo, prevendo a criação de comitês de bacias interestaduais com jurisdição sobre rios federais. Na prática, estão se formando comitês de bacias hidrográficas importantes, como as do Piracicaba, do Tietê, do Paranapanema e do Sorocaba, todas no estado de São Paulo. No plano interestadual houve avanço: os três estados banhados pelo rio Paraíba do Sul – São Paulo, Rio de Janeiro e Minas Gerais – e o governo federal chegaram a um acordo sobre a criação de um co-

mitê para deliberar sobre a gestão desta bacia, que não apenas abastece grandes contingentes populacionais como também supre as indústrias instaladas no Vale do Paraíba.

A possibilidade de deliberação conjunta abre caminho para a solução de antigas disputas, envolvendo principalmente os estados do Rio de Janeiro e de São Paulo. Mais de 90% da água consumida pela população do Rio de Janeiro provém do Paraíba. Até a fronteira de São Paulo, contudo, ele atravessa uma região com intensa atividade industrial e cada vez mais densamente povoada. Em Volta Redonda, no estado do Rio, o Paraíba recebe os efluentes da Companhia Siderúrgica Nacional (CSN), que utiliza grande volume de água em seus processos e lança enormes cargas de poluição no rio.

Os conflitos acirraram-se quando o governo de São Paulo começou a concretizar um antigo projeto de reverter parte do curso do rio para alimentar uma usina hidrelétrica a ser construída no litoral. O projeto foi abandonado, mas restou um clima de desconforto.

Ao criar condições para a implantação dos comitês de bacias, as legislações de vários estados também contemplaram o princípio do usuário-pagador e critérios para a cobrança pelo uso da água.

como ponto de partida o reconhecimento de que os custos ambientais não são, em geral, captados nas relações de mercado, devido à indefinição de direitos privados de propriedade. O custo da degradação não incide sobre os que degradam, mas sobre a sociedade como um todo e sobre as gerações futuras. Assim, o uso do meio ambiente gera custos ambientais não refletidos no sistema de preços e, portanto, externos às funções de custo e de demanda. Conseqüentemente, o sistema de preços de mercado não gera incentivos apropriados para o uso eficiente dos recursos naturais, os quais, tratados como recursos livres ou de custo muito baixo, tendem a ser superexplorados.

Dessa forma, é amplamente reconhecida a necessidade de internalização dos custos sócio-ambientais nas atividades de produção e de consumo, de forma a induzir a mudança do padrão de uso dos recursos naturais. A mensuração desses custos não é trivial, mas a literatura econômica atual indica algumas possibilidades.

O valor econômico do meio ambiente pode ser indicado pela seguinte expressão:

valor econômico total = valor de uso + valor de opção + valor de existência.

O *valor de uso* é o valor atribuído pelas pessoas que realmente usam ou usufruem o meio ambiente em risco. Por exemplo, as populações que se abastecem de um rio ou as comunidades que sobrevivem de atividades extrativas em florestas tropicais atribuem um valor de uso ao consumo direto do meio ambiente. Outras pessoas podem usufruir também um serviço ambiental como a apreciação de uma beleza natural, como uma cascata ou a vista de um vale.

As pessoas que não usufruem o meio ambiente podem também valorá-lo em relação a usos futuros, seja para elas mesmas ou para as gerações futuras. Este valor é referido como *valor de opção*, ou seja, opção para uso futuro ao invés do uso presente.

A terceira parcela, o valor de existência, é a mais difícil de ser conceituada, pois representa um valor atribuído à existência do meio ambiente independentemente do seu uso atual e futuro. Na verdade, as pessoas parecem conferir valor a certos ativos ambientais, como florestas e animais em extinção, mesmo que não tencionem usá-los ou apreciá-los.

Finalmente, é importante ressaltar que as pessoas atribuem estes valores de acordo com a avaliação que fazem da singularidade e da irreversibilidade da destruição do meio ambiente, associados à incerteza da extensão dos seus efeitos negativos.

A magnitude das diversas parcelas do valor econômico total tem sido pesquisada através de técnicas alternativas, passíveis de críticas na medida em que nem sempre revelam com precisão os valores dos custos ambientais, seja devido ao desconhecimento da extensão e risco dos próprios impactos ambientais, que impede a identificação de todos os custos resultantes, seja pela desinformação dos indivíduos, que reduz sua percepção destes impactos. Em ambos os casos, a literatura comprova que estas dificuldades podem ser minimizadas com um esforço de pesquisa.

Uma vez identificados os custos ambientais dos recursos naturais em risco, é possível determinar o nível ótimo de uso desses recursos, através de uma análise de custo-benefício.

Desse ponto de vista, o dilema da sustentabilidade é encontrar o *trade-off* entre estes custos ambientais e o benefício do processo produtivo, medido em produto disponível para consumo, que gera essas perdas ambientais. O princípio econômico é simples: o ótimo da degradação é aquele no qual o custo ambiental não supera o custo imposto à sociedade pela redução de consumo não ambiental gerado no processo produtivo. Assim, a viabilidade econômica de projetos ou empreendimentos deve ser analisada considerando-se, além dos custos privados, também estes custos sócio-ambientais. Projetos ou empreendimentos que apresentam retorno privado elevado podem, quando considerados os custos ambientais, se tornar não viáveis sob a ótica social.

Enquanto que para alguns projetos é possível realizar um esforço completo de pesquisa para revelar os verdadeiros valores dos custos ambientais atuais e futuros, tal procedimento seria extremamente oneroso em dinheiro e tempo para abranger todas as atividades econômicas. Dessa forma, alguns instrumentos econômicos podem e devem ser criados para orientar as atividades produtivas a revelar seus custos ambientais e determinar suas atividades de produção de forma mais ajustada ao uso

racional e eficiente dos recursos naturais disponíveis.

Instrumentos econômicos

Conforme salientado, a política ambiental brasileira está baseada, fundamentalmente, em restrições legais de comando e controle, que apresentam uma capacidade reduzida de controle ambiental e geram ineficiência no setor, além de iniquidade na distribuição dos custos ambientais entre os diversos segmentos da sociedade. Os ajustes necessários para alterar esta situação exigirão custos elevados que não poderão se realizar sem o apoio de ações de fomento e de mecanismos mais flexíveis e equânimes de internalização dos custos ambientais. Esta percepção já é hoje reconhecida por todas as nações industriais. Uma iniciativa amplamente sugerida tem sido a adoção de instrumentos econômicos na gestão ambiental.

Dois tipos de instrumentos podem ser considerados: incentivos que atuam na forma de prêmios; e incentivos que atuam na forma de preços. Os primeiros requerem um comprometimento de recursos do Tesouro, enquanto os outros geram fundos fiscais.

Os incentivos prêmios compreendem o crédito subsidiado e as isenções fiscais. Os incentivos creditícios já existem, sendo operados pelos órgãos de fomento governamentais. Requerem, entretanto, alterações para compatibilizar prazos e taxas à maturação dos investimentos ambientais e para atender casos específicos de setores com necessidade de ajustes emergenciais. Os incentivos fiscais ainda são incipientes na área ambiental. Sua formulação e implementação dependerão basicamente de soluções políticas, a exemplo de mecanismos semelhantes implantados nas áreas de tecnologia e cultura.

Por incentivos econômicos via preços, entende-se todo mecanismo de mercado que orienta os agentes econômicos a valorizarem os bens e serviços ambientais de acordo com sua escassez e seu custo de oportunidade social. Para tal, atua-se na formação dos preços privados destes bens ou, no caso de ausência de mercados, criam-se mecanismos que acabem por estabelecer um valor social. Em suma, adota-se o “princípio do poluidor/usuário pagador”. Atuando diretamente nos preços, ob-

jetiva-se incorporar os custos ambientais aos custos privados que os agentes econômicos incorrem no mercado em atividades de produção e consumo.

Estes incentivos podem atuar diretamente sobre os preços – taxas e tarifas — ou indiretamente com certificados ou direitos de propriedade. As taxas correspondem a uma cobrança direta pelo nível de poluição ou uso de um recurso natural. Já os certificados ou direitos de propriedade procuram estabelecer níveis desejados de uso do bem ou serviço ambiental, como, por exemplo, a quantidade total de poluição ou de uso permitida, que são distribuídos entre os usuários ou produtores em forma de certificados ou direitos. Estes certificados podem, então, ser transacionados em mercados específicos, com controle e taxação da autoridade ambiental através de operações de emissão e resgate destes títulos.

Ambas as opções anteriores possibilitam superar parte dos problemas enfrentados pela gestão ambiental brasileira, na medida em que:

- permitem a geração de receitas fiscais e tarifárias, que podem ser utilizadas para lastrear os incentivos prêmios, capacitar os órgãos ambientais, ou mesmo reduzir a carga fiscal sobre outros bens e serviços da economia;
- consideram as diferenças de custo de controle entre os agentes e, portanto, alocam de forma mais eficiente os recursos econômicos à disposição da sociedade, ao permitirem que aqueles com custos menores tenham incentivos para expandir as ações de controle;
- possibilitam que tecnologias menos intensivas em bens e serviços ambientais sejam estimuladas pelas vantagens de redução da despesa fiscal que será obtida pela diminuição da carga poluente ou da taxa de extração;
- podem anular ou minimizar os efeitos das políticas setoriais que, com base em outros incentivos setoriais, atuam negativamente na base ambiental;
- minimizam os custos administrativos, ao dispensar a necessidade de tratar separadamente cada caso de degradação ou exploração, e evitam os dispêndios em pendências judiciais para aplicação de penalidades; e
- podem ser administrados segundo critérios distributivos, onde a capacidade de pagamento de cada agente econômico é considerada.

Por outro lado, cabe ressaltar que, mesmo

recorrendo a simplificações, a formulação e implantação de mecanismos econômicos exigem capacitação específica dos órgãos ambientais, o que pode inclusive requerer, a curto prazo, a alocação de recursos adicionais para esses organismos. Assim, a decisão de aplicar tais mecanismos deve levar em conta a capacitação do órgão ambiental *vis-à-vis* à dimensão do problema ambiental a ser controlado.

Do lado das empresas, os instrumentos econômicos, embora mais eficientes, são vistos geralmente com certa relutância, devido ao seu caráter fiscal; instrumentos de comando e controle são, por vezes, preferíveis, à medida que podem ser alterados, contornados ou judicialmente contestados.

Certas tendências ambientalistas também reagem à aplicação destes mecanismos, por entenderem, equivocadamente, que representam “direitos de poluição ou exaustão”, na medida em que correspondem a pagamentos pelo uso do meio ambiente. Na verdade, esse instrumento visa assegurar maior eficiência e equidade no controle da poluição (ou exaustão). O nível total de poluição ou exaustão é aquele definido por lei, cabendo a esse mecanismo apenas alterar sua distribuição entre os diversos agentes econômicos.

Já existe alguma experiência no Brasil relativa à utilização de instrumentos econômicos, dirigidos principalmente para a conservação florestal e o controle da poluição hídrica. A maioria é recente e tem como objetivos re-

cuperar os custos da oferta de serviços de esgoto, financiar entidades governamentais de bacias hidrográficas, gerar fundos para subsidiar programas de controle de poluição ou compensar municípios e estados por custos administrativos de gestão ambiental. Tem assim o objetivo de geração de receitas e limitada preocupação quanto a seus efeitos ambientais e econômicos. Adicionalmente, em se tratando de poluição e conservação de recursos naturais, as taxas são normalmente cobradas como um mero complemento à regulação, sem a adequação aos instrumentos de comando e controle existentes.

Considerando os instrumentos já em vigor ou aprovados em lei, espera-se uma arrecadação anual não desprezível de aproximadamente US\$ 300 milhões, quase 0,2% do PIB. Nesse montante, não está incluída a cobrança pelo uso da água a ser adotada em âmbito federal, a partir de projeto de lei que regulamenta o dispositivo constitucional do Sistema de Gerenciamento dos Recursos Hídricos, o qual, por sua abrangência nacional, deverá gerar arrecadação significativa. Também expressivos deverão ser os recursos gerados pela cobrança pelo uso da água no estado de São Paulo, a qual, embora já prevista em lei, tem tido sua implementação retardada diante de dificuldades de regulamentação.

Por fim, vale sugerir também que o processo de adoção de instrumentos econômicos comece por situações nas quais: (i) os agentes econômicos estejam conscientes das vantagens

TABELA 5.1
Aplicação de Instrumentos econômicos no Brasil

Instrumentos	Propósito
Cobrança pelo uso da água em bacias hidrográficas por volume e conteúdo poluente	financiamento de bacias hidrográficas e indução do uso racional de recursos hídricos
Tarifa de esgoto industrial baseada no conteúdo de poluentes	recuperação de custos de estações de tratamento de esgoto
Imposto de poluição do ar e poluição hídrica	financiamento do órgão estadual
Compensação financeira devido à exploração dos recursos naturais	compensar municípios e estados onde se realiza a produção e também as agências de regulação
Compensação fiscal por áreas de preservação	compensar municípios para restrições de uso do solo em áreas de mananciais e de preservação florestal
Impostos por desmatamento	financiar projetos de reforestamento público e atividades do serviço florestal do estado

Fonte: Motta e Reis 1994.

do novo sistema e, portanto, dispostos a cooperar; (ii) o órgão ambiental tenha conhecimento e controle adequado sobre fontes, emissões e nível de qualidade ambiental desejado; (iii) a administração de coleta de taxas ou emissão de certificados esteja harmonizada com os ou-

tros órgãos do governo; e (iv) seja possível simular cenários e resultados, de forma a orientar a implementação da nova sistemática com base em instrumentos econômicos que levem em consideração critérios de eficiência e equidade.



Desenvolvimento humano, Estado e sociedade civil

6.1 Governabilidade, governança e reconstrução institucional

A questão da governabilidade

O conceito de governabilidade, e o de seu ameaçador avesso, o de ingovernabilidade, estão incorporados ao vocabulário cotidiano dos meios jornalísticos, políticos e da opinião pública mais informada e politicamente atenta. Em resumo, e de forma algo tautológica, diz-se correntemente que um país se aproxima da condição de ingovernável quando o governo não é capaz de governar.

O principal defeito desta definição, caracterizada por bom senso dicionarístico, não se encontra no negligível acréscimo de informação sobre o significado do conceito. Analítica e praticamente, a questão relevante consiste em reconhecer que a monotonia redundante das definições encobrem intencionalidades heterogêneas, isto é, que diferentes aspectos da arte de governar estão sendo designados por frases similares. Assim, incapacidade de governar pode se referir a derrotas face a processos inflacionários, a fracassos na indução de crescimento econômico, à impotência diante de elevadas taxas de desemprego, ou ainda, à capitulação no confronto com interesses privados poderosos ou com a corrupção administrativa. Por outro lado, hipóteses que sustentam definições similares nem sempre apontam na mesma direção. Por que um país está se tornando ingovernável é uma pergunta que suscita respostas tão diversas quanto as definições de governabilidade.

Desde a década de 50, os analistas políticos passaram a dedicar substancial atenção a um fenômeno cada vez mais frequente, sobretudo em países tradicionalmente periféricos e nas nações africanas e asiáticas recém-libertas

do sistema colonial. Tal fenômeno caracterizava-se por uma espécie de paralisia governamental, de estagnação administrativa e de impasses políticos. A gradativa substituição, durante a década de 60, das democracias plebiscitárias africanas e asiáticas por sangrentas ditaduras militares, simultaneamente à retomada de novo ciclo golpista na América Latina, reestimularam às reflexões sobre a arte de governar, convergindo para uma definição que se tornou canônica na literatura especializada: ingovernabilidade consiste na manifesta incapacidade de o sistema político produzir decisões.

A responsabilidade pela letargia do sistema recaiu na assimetria entre o volume de demandas da sociedade sobre o governo – por intermédio de partidos, grupos de pressão, manifestações de rua, greves etc. – e os recursos materiais e humanos disponíveis para atender, mesmo que minimamente, àquele subconjunto de postulações consideradas legítimas. A presumida quantidade de demandas submetida aos governos a uma congestão reivindicatória, cujo desfecho seria precisamente a incapacidade decisória do governo – daí a instabilidade política e, quase sempre, o ressurgimento do autoritarismo.

Se a ingovernabilidade refere-se à incapacidade governamental de produzir decisões, em razão do excesso de demandas, a terapêutica parecia clara, embora de sabor amargo. Para evitar o autoritarismo, resultante da instabilidade política, a qual representa o principal efeito da paralisia decisória governamental, e instaurada esta, enfim, pelo excesso de demandas econômicas, políticas e sociais, seria talvez suficiente que se reprimissem as demandas, impedindo-as de imobilizar o governo.

É praticamente unânime que os principais determinantes da proliferação de demandas

são: (i) a urbanização e o crescimento econômico; (ii) o aumento no número de organizações sindicais e de associações em geral; e (iii) a crescente abrangência da competição partidário-eleitoral. A urbanização traria embutida a libertação dos habitantes rurais da servidão coronelista e o aumento nos graus de liberdade dos novos urbanitas quanto à militância organizacional, partidária e eleitoral. O crescimento econômico intensificaria a divisão social do trabalho e, com esta, a realocação da população economicamente ativa, simultaneamente à diferenciação de interesses. A heterogeneidade de interesses econômicos e sociais, por sua vez, estimularia o impulso para a agregação de interesses afins, sob a forma de multiplicação de sindicatos e outras formas associativas. Finalmente, dada a moldura institucional democrática, o conflito distributivo, já agora organizado, seria instrumentalizado pelo processo eleitoral e a competição partidária, gerando significativos aumentos na magnitude do “mercado de votos”, através do crescimento mais do que proporcional dos eleitores em relação à curva populacional.

Em conseqüência, a quase simultânea operação desses determinantes detonaria o processo de “explosão de demandas”, o diagnóstico de um governo paralítico, a letargia, o impasse político, a intensificação dos protestos sociais e o recrutamento de novos segmentos da população para uma estratégia conflitiva, não-cooperativa, a instauração do processo retroalimentado de paralisia governamental, a multiplicação das demandas, o agravamento da ataraxia do governo, a intensificação dos conflitos, a instabilidade política, o descrédito dos instrumentos destinados a institucionalizar conflitos distributivos (Judiciário, Legislativo, forças de repressão às ilegalidades), o fantasma do caos, golpe, autoritarismo, ditadura.

A história do Brasil moderno ajusta-se à perfeição à seqüência de causas entrecruzadas, exceto por não haver experimentado nos últimos dez anos (a partir da redemocratização de 1985) grave incapacidade decisória governamental, ou abalo nas instituições jurídico-democráticas, e talvez nunca tenha sido tão reduzido o poder tutelar de veto que as Forças Armadas detiveram durante os períodos de liberalismo político do país (para não mencio-

nar, é claro, o longo interregno de autoritarismo militar). Ou seja, os determinantes do fenômeno que produzem o estopim da crise institucional – “explosão de demandas” – estiveram presentes, mas não se produziram nem a paralisia decisória, nem a ressurreição do autoritarismo, especialmente militar.

É certamente desnecessário apontar aqui o crescimento econômico, a realocação setorial da população economicamente ativa e o avanço do processo de urbanização, que marcaram a trajetória da economia brasileira nas últimas décadas. Foi igualmente significativo o aumento no número de organizações sindicais e de associações em geral, conforme evidenciado no Quadro 6.1. Quanto à crescente abrangência da competição partidário-eleitoral, o eleitorado, que correspondia a 16% da população, em 1945, passou a 25%, em 1962, e a 51%, em 1986.

Por que, então, repetindo, os determinantes clássicos – a simultaneidade de processos de urbanização, diferenciação social e mobilização participativa – não produziram o resultado igualmente clássico, ou seja, explosão de demandas e instabilidade político-institucional?

A capacidade decisória do governo foi garantida pela Constituição de 1988, ao criar a figura jurídico-política da medida provisória (MP), até agora não devidamente regulamentada, mas que propicia ao governo promulgar decisões sobre, a rigor, qualquer matéria controversa. Do governo José Sarney até 20 de novembro de 1995, foram editadas (sem desconsiderar reedições, o que, no entanto, não invalida o ponto em discussão) 138 MPs no governo José Sarney, 160 MPs no governo Fernando Collor, 504 MPs no governo Itamar Franco e 378 MPs no governo Fernando Henrique Cardoso. Os números indicam razoável média diária de governo *ad referendum*. Além disso, o Legislativo, ao contrário do que prejudica a opinião pública, e com a velocidade normal em regimes democráticos, vem desenvolvendo relevante função positiva no processo de reformulação institucional por que passa o país.

Por outro lado, em acréscimo à fertilidade decisória do governo, existe evidência de séria escassez de demandas por parte dos segmentos mais desfavorecidos da sociedade. Por exemplo, a disponibilidade e o interesse na

As organizações da sociedade civil no Rio de Janeiro e em São Paulo

A maturidade da infra-estrutura democrática — acumulação e diversificação produtiva, mais diferenciação social — deve tornar provável a constituição de uma sociedade plural, rica em movimentos de ação cooperativa associados à constituição de novos grupos de interesse. Nas seis últimas décadas, este estágio de reordenamento não está ausente da trajetória brasileira, como o comprovam as evidências disponíveis para as cidades de São Paulo e Rio de Janeiro.

No caso da cidade de São Paulo e periferia, das cerca de 8.400 associações criadas entre 1920 e 1986, 68% foram constituídas depois de 1970. Distribuindo essas associações por 32 categorias (desportivas, culturais, beneficentes etc.), e acompanhando os números ao longo dos anos, observa-se razoável estabilidade no perfil de mobilização organizacional. Por exemplo, o maior número de associações criadas na década de 20 se enquadrava na categoria “desportivas”, primeiro lugar que se repete nas décadas de 30, 60, 70 e 80.

Tal estabilidade agregada deve ser qualificada. Embora o número de associações desportivas apareça em primeiro lugar nas décadas de 20 e 80, esses mesmos números correspondem a 38% de todas as associações criadas na década de 20 e apenas a 17% das registradas na década de 80. É possível inferir, portanto, que houve quebra de monopólios organizacionais, ao longo de seis décadas.

Observe-se ainda que, em 15 das 31 categorias, uma percentagem acima de 68% das associações foram criadas posteriormente a 1970. Em outras palavras, no caso de metade das categorias organizacionais paulistanas, a maioria das associações é recente, resultado de uma mobilização impulsionada pelo reordenamento social das últimas décadas. A tabela anexa indica essas categorias, bem como a percentagem de associações criadas em São Paulo entre 1970 e 1986, com relação ao total das que foram criadas desde 1920.

Esses resultados sugerem algumas observações importantes. Em primeiro lugar, das três principais categorias organizacionais (desportivas, beneficentes, recreativas), só uma (recreativas) atinge percentagem superior a 68% para o período

1970-86. Por outro lado, das 15 categorias que estão acima daquele percentual, só três (comunitárias, moradores e recreativas) são de interesse geral e, juntamente com mais duas (deficientes e “pais, mestres e alunos”), não são ocupacionais. Ou seja, das 15 categorias organizacionais de mobilização recente em São Paulo, dez são ocupacionalmente definidas.

Os dados relativos ao Rio de Janeiro, embora cubram período um pouco menor, não discrepam do que ocorreu em São Paulo: das cerca de 5.800 associações criadas entre 1946 e 1987, 65% surgiu depois de 1970. A tabela anexa, repetindo procedimento anterior, apresenta as categorias que tiveram 65% ou mais de associações criadas nesse período mais recente.

Acrescente-se que, do total de associações de trabalhadores manuais criadas desde 1946, 63% foram criadas entre 1971 e 1987. E, outra vez, um número muito pequeno de tipos de associação é de interesse geral (comunitárias e moradores), os quais, somados às associações religiosas e de deficientes, são os únicos não-ocupacionais.

Assim, entre 1970 e 1986-87, em São Paulo e no Rio de Janeiro, a dinâmica do sistema brasileiro deu origem sobretudo à organização de grupos de proprietários, criadores, industriais, profissionais liberais, trabalhadores manuais, trabalhadores não-manuais e de funcionários públicos.

Vale acrescentar que foram fundados 9,1 mil sindicatos no Brasil, entre 1900 e 1988, dos quais 64% entre 1960 e 1988. Do total de sindicatos criados em todo o período, 51% são urbanos; destes, 31% são sindicatos de empregadores e 53% de empregados. Corroborando a tendência para a aceleração mobilizacional contemporânea, 38% do total de sindicatos de empregadores urbanos foram criados entre 1960-88, enquanto a cifra correspondente para os sindicatos de empregados urbanos corresponde a 41%. Os dados relativos à área rural são ainda mais espetaculares. Do total de 1,8 mil sindicatos de empregadores rurais (39% do total de sindicatos rurais), 71% foram criados entre 1960 e 1988, enquanto dos 2,7 mil sindicatos de empregados rurais criados entre 1900 e 1988, 96% surgiu entre 1960 e 1988.

Percentagem das associações criadas em São Paulo entre 1970 e 1986 com relação ao total das criadas desde 1920

Comunitárias	98
Profissionais de saúde	93
Moradores	91
Advogados	88
Deficientes	83
Professores	82
Pais, mestres e alunos	81
Artistas	79
Médicos	77
Empresas, firmas	77
Indústrias	74
Recreativas	72
Trabalhadores não-manuais	70
Trabalhadores manuais	70
Funcionários públicos	70

Percentagem das associações criadas no Rio de Janeiro entre 1971 e 1987 com relação ao total das criadas desde 1946

Comunitárias	91
Moradores	85
Profissionais de saúde	83
Criadores	81
Advogados	76
Religiosas	75
Indústrias	71
Proprietários	70
Deficientes	68
Trabalhadores não-manuais	67
Médicos	67
Empresas, firmas	66
Funcionários públicos	66

Fonte: Cartório de Registro Civil.

participação política estão correlacionados positivamente com a renda, de modo que o conjunto total das pessoas interagindo não corresponde senão a minúscula fração das interações possíveis. Da mesma forma, apenas uma parcela das pessoas envolvidas em conflitos reconhecidos pela sociedade confiam sua solução à Justiça; o mesmo descaso pelas instituições transparece, por exemplo, nas vítimas de roubo e furto e de agressão física.

Quanto às razões do descaso, além de existir um conglomerado social de considerável magnitude que ignora os laços contratuais entre políticos e seus eleitores, é também assustadoramente elevado o número daqueles que ou negam o conflito – qualquer tipo de conflito característico das sociedades contemporâneas e, em particular, das mais atrasadas – ou o reconhecem, mas ele não os faz ativar as instituições estatais apropriadas.

O Estado brasileiro desperdiça assim grande quantidade de legislação regulatória, da qual enorme contingente populacional sequer se preocupa em tomar conhecimento, e ainda menos usar ou usufruir. Na verdade, toda a população brasileira transita permanentemente de instituições legais a paralegais, com repercussões malélicas sobre a cultura cívica do país e sobre a probabilidade de sucesso das políticas governamentais.

A hipótese da ingovernabilidade causada por explosão de demandas pressupõe que a cada demanda efetuada e atendida centenas de outras permanecem não atendidas. Falta à hipótese uma variável interveniente de fundamental importância: a implementação (eficaz) da decisão tomada. A atitude da população brasileira em relação aos instrumentos democráticos sugere que quaisquer que sejam os defeitos e virtudes das decisões judiciais, legislativas ou executivas, tornam-se secundários diante da cadente capacidade operacional do Estado. As decisões do governo não se traduzem em efetivas ações do Estado, de onde se segue a difusão na descrença nos órgãos públicos e a gradativa redução na intensidade das reivindicações, precisamente das regiões e setores mais necessitados.

O Brasil não padece de ingovernabilidade política, por conta de suposta explosão de demandas, mas de incapacidade operacional do Estado. Sem Estado não há, a rigor, governo, e

sem governo aumenta a probabilidade de que se generalizem conflitos sem limites e sem regras. É hora de o Estado começar a agir.

Governança e reconstrução institucional

Se o conceito de governabilidade diz respeito à “estabilidade institucional” e à “eficácia decisória e administrativa” de um sistema político, a idéia da governança é mais ampla, sendo muitas vezes utilizada em sentido normativo (como na expressão “boa governança”). Aqui, será utilizada para designar que se acrescentou a idéia de *accountability* à idéia de governabilidade. Esse intraduzível termo anglo-saxão leva a que se pergunte em que medida os mecanismos jurídico-institucionais e a cultura política de uma sociedade conferem eficácia prática aos direitos dos cidadãos frente à autoridade pública – ou, em outras palavras, induzem aqueles investidos em posições de autoridade a se comportar de maneira transparente e responsável e/ou aumentam a probabilidade de virem a ser eficazmente chamados à responsabilidade pela cobrança dos cidadãos. Segue-se que um sistema político cronicamente instável é, por definição, carente de boa governança. Se ele é incapaz de governar a si mesmo, ou seja, de controlar adequadamente seus próprios processos, não pode ser capaz de governar no sentido mais amplo, isto é, de influenciar o comportamento de variáveis críticas de outros subsistemas, que condicionarão a situação global da sociedade a médio prazo.

No mundo atual, fica cada vez mais claro que a “boa governança” é inseparável do regime democrático, e que a convergência em torno deste, por sua vez, é um correlato da crescente interdependência internacional. Tome-se como exemplo a formação de espaços econômicos supranacionais, como a União Européia e o Mercosul. Não há dúvida de que, a médio prazo, a integração econômica exige um razoável grau de convergência também quanto ao aspecto político. Se a formação de uma zona de livre-comércio como o Mercosul parece hoje mais bem encaminhada que no passado, é, em grande parte, porque todos os países da região restabeleceram regimes constitucionais democráticos. De fato, a tentativa de integrar economicamente um país democrático com um

vizinho ditatorial não iria muito longe, ou talvez nem começasse. Só países democráticos podem conviver com o fácil trânsito de bens, serviços e pessoas por suas fronteiras. Não se trata apenas de desregulamentar e desburocratizar, o que já é sumamente importante, mas também de reduzir substancialmente a predisposição repressiva que, se existe em algum grau em todos os governos, nas ditaduras acarreta inevitavelmente um alto grau de regulamentação da própria atividade econômica. A convergência aqui referida diz respeito, portanto, à fixação da democracia como arcabouço constitucional e à atenuação das divisões ideológicas.

Se é certo que a boa governança vai-se tornando inseparável do regime democrático e de certa convergência internacional em torno dessa forma política, convém esboçar aqui uma breve avaliação da estabilidade e da eficácia da democracia brasileira, bem como de sua qualidade quanto à *accountability*.

Remontando à formação do Estado brasileiro e percorrendo as etapas de sua gradual transformação em Estado democrático, poucos deixariam de reconhecer que muitos (talvez a maior parte) dos obstáculos já foram superados. Como fruto de uma competência adequada e da combinação de circunstâncias históricas favoráveis, o fato é que o Brasil não parece vulnerável a certos fatores disruptivos que hoje operam poderosamente mesmo em países antes tidos como politicamente “desenvolvidos”.

As fronteiras territoriais do país não são objeto de nenhum contencioso significativo; existe forte sentimento de unidade nacional e notável uniformidade lingüística, apesar das variações culturais e das diferenças de nível sócio-econômico entre as regiões; diferenças étnicas e religiosas não se projetam com violência na esfera política nem se concentram regionalmente a ponto de tensionar a estrutura federativa.

O Estado – aqui entendido como instância central de controle político, administrativo e militar – é vulnerável a acentuadas quedas de eficácia, mas numa perspectiva histórica ampla não há dúvida de que já se acha “construído”. Menos perceptível, porém não menos importante, o mecanismo político-eleitoral saiu muito fortalecido dos 21 anos de re-

gime militar e se impõe cada vez mais como condição *sine qua non* para a legitimação do acesso ao poder.

Embora essa perspectiva histórica mais ampla nos leve a destacar obstáculos superados e à formação de um importante capital democrático, seria ingênuo imaginar que a governança democrática – no triplice sentido de estabilidade, eficácia e *accountability* – esteja plenamente assegurada.

A estabilidade institucional

A democracia brasileira muitas vezes mostra-se formalmente robusta, mas poucos duvidam que seja institucionalmente anêmica. O ponto de partida para o exame da estrutura institucional é a questão da estabilidade, isto é, da capacidade de resistência do arcabouço constitucional democrático a crises e tentativas de golpe. Contando o período de governo provisório que se seguiu à Revolução de 1930, o Estado Novo e o regime implantado em 1964, nada menos que 33 anos (um terço da história republicana) se caracterizaram por regimes não-democráticos. Tomando como indicador os traumas do processo sucessório, observa-se que somente dois (Dutra e Kubitschek) dos cinco presidentes que exerceram o poder em regime civil no período 1945-64 (e mesmo assim desconsiderando os tumultos do chamado golpe da legalidade, de 1955), terminaram normalmente os seus mandatos. O período pós-militar parece mais promissor, tendo-se em conta que José Sarney assumiu após o trauma da morte de Tancredo Neves, e que o afastamento de Fernando Collor se deu dentro dos parâmetros legais do *impeachment*.

O quadro de instabilidade política a que nos referimos é ainda mais sombrio quando verificamos que conjunturas de grave dificuldade política e de forte hostilidade popular às instituições continuaram a ocorrer nesse período pós-transição. Do colapso do Plano Cruzado (final de 1986) até meados de 1993, já no governo Itamar Franco, os temas da ingovernabilidade e do desencanto dos cidadãos com os políticos e com as instituições andaram de mãos dadas.

Essa instabilidade latente pode ser abordada sob dois ângulos: a ambigüidade de grande parte da opinião pública com relação à de-

Gênero e poder

Mulheres brasileiras, sobretudo de camadas populares, têm revelado muito denodo em lutas contra a carestia, por creches, por habitação etc. Mesmo movimentos sociais estritamente políticos — como a anistia, na década de 1970 — contam com a participação maciça de mulheres (neste caso, o movimento foi mesmo iniciado e conduzido por mulheres).

Os Conselhos Municipais, Estaduais e Federal dos Direitos da Mulher, frutos de muitas lutas, ofereceram aos elementos femininos a oportunidade de adquirirem algum traquejo no trato com o poder constituído nas três instâncias. Sua participação direta nos poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, contudo, tem sido bastante reduzida.

Na década de 30, o país teve duas deputadas federais: uma eleita por São Paulo e outra que, tendo alcançado a suplência pelo Rio de Janeiro, chegou a assumir o mandato. Entre 1950 e 1970, o Brasil teve apenas sete mulheres na Câmara Federal. Na década de 70, elegeram-se quatro deputadas federais e uma suplente de senadora. Esta última só pôde assumir o lugar do titular a partir de 1980, decênio no qual se elegeram mais duas mulheres para o Senado. Assim, é extremamente recente a presença da mulher nesta instância do poder Legislativo federal. Na eleição de 1982, foram eleitas oito mulheres para a Câmara dos Deputados e, pela primeira vez, uma vice-governadora. Nas Assembléias Legislativas dos estados, passaram a ter assento 28 mulheres eleitas.

Em 1986, na eleição do parlamento que elaboraria a nova Constituição, 26 mulheres foram eleitas deputadas federais — um verdadeiro *boom*, correspondendo, no entanto, a apenas 5% das cadeiras. Esse aumento expressivo de deputadas levou à afirmação de que as mulheres eram eleitas graças a parentesco com político: esposa ou filha de governador, filha, sobrinha, neta de senador etc. Em parte, isto é verdadeiro; uma breve incursão pelo parentesco dos deputados, porém, leva à mesma conclusão: os homens também se valem dos laços de família para se eleger. Para os legislativos municipais, foram eleitas quase duas mil mulheres enquanto o número de municípios no Brasil se aproxima dos cinco mil.

Nas eleições de 1990, elegeram-se trinta deputadas federais e duas senadoras. Em termos de representação, todavia, praticamente não houve mudança. Na Câmara Federal, as mulheres ultrapassaram ligeiramente os 5%, e no Senado significavam 2,5%.

Atualmente, é maior a participação das mulheres na Câmara dos Deputados, como resultado das eleições realizadas em 1994: 6,8%. Foi surpreendente o que ocorreu no Senado. Foram eleitas cinco mulheres, em 1994, o que representa 6,2% do total de senadores (81).

Assumir um mandato em Brasília significa mudar-se com toda família para a capital ou permanecer metade da semana longe dela. Para as mulheres, a quem a sociedade atribui vários papéis no domicílio, ressaltando-se o de socialização dos filhos, não é fácil enfrentar transforma-

ções tão drásticas, sobretudo porque elas podem prejudicar profissionalmente o marido e a mudança de escola pode repercutir de forma negativa no rendimento dos filhos. O problema, entretanto, não se resume à família. Os partidos, independentemente de suas ideologias políticas, tornam difícil a obtenção de legenda por parte das mulheres, alegando, quase sempre, o maior cacife eleitoral dos homens. Isto não deixa de ser verdade, dada a tradição masculina na política e, em consequência, do maior treino dos homens. Há que aduzir ainda a maior dependência econômica das mulheres em relação aos homens, assim como sua menor participação na riqueza produzida pela nação. Exatamente em virtude disto, deputadas federais atuais lutaram pela implantação do sistema de cotas para a obtenção de legenda por mulheres que desejem postular um cargo eletivo. A Lei 9.100, de 29.9.95, estabeleceu a cota de 20% das vagas de cada partido político ou coligação para as mulheres que desejarem se candidatar a prefeita ou vereadora nas eleições de 1996.

Nas Assembléias Legislativas estaduais, a participação feminina tem sido modesta. Na eleição de 1990, apenas no estado do Rio de Janeiro, as eleitas representaram mais de um décimo: 13%. Em São Paulo, as mulheres alcançaram somente 3,6% e em Pernambuco, apenas 2%. Atualmente as mulheres chegam a 8% dos deputados estaduais, considerando-se o país como um todo.

No Poder Executivo, a presença da mulher tem sido ainda mais rarefeita. Em 1991, havia apenas 110 prefeitas, num país de cerca de cinco mil municípios. Foram eleitas, em 1992, 178 prefeitas, afora 54 nomes comuns de dois que figuram na relação oficial, não computados. Embora o número absoluto seja pouco expressivo, houve um substancial crescimento entre a eleição de 1986 e a de 1992 (62%). O estado de São Paulo apresenta o maior número de prefeitas, 19, vindo a seguir Minas Gerais, com 18.

No tocante aos Executivos estaduais em 1982, uma mulher foi eleita vice-governadora em Minas Gerais, tendo assumido o cargo de governador. Em 1986, também se elegeu uma vice-governadora, no Acre, e, em 1990, outra no Distrito Federal. A primeira vez que se elegeu uma governadora de estado foi em 1994, no Maranhão.

Algumas mulheres assumiram a titularidade de ministérios, em geral, da área social, mais apropriados para elas, segundo os estereótipos. Mais recentemente, isto é, a partir de 1990, ministérios não-femininos têm sido atribuídos a mulheres. O número de mulheres ocupando postos desta importância, contudo, é diminuto.

O Poder Judiciário sempre foi refratário ao ingresso de mulheres, sendo muito rara a aprovação de uma mulher nos concursos para a magistratura. Esse quadro começou a se alterar a partir de 1985, quando as mulheres passaram a ter participação mais significativa, embora majoritariamente nos juizados de primeira instância. Nos Tribunais Superiores, a mulher continua ausente; em 1990, apenas o Superior Tribunal do Trabalho contava com uma mulher.

mocracia; e a engrenagem institucional brasileira, que não parece a mais adequada para a sustentação da democracia, a médio prazo.

No Brasil, a restauração do regime democrático e pluralista ocorreu num contexto de aguda adversidade econômica, dando ensejo a forte nostalgia da “ordem” e, sobretudo, das elevadas taxas de crescimento no auge do período militar. A ambigüidade aqui referida – que em certas conjunturas vem à tona sob a forma de baixo apreço pelo sistema democrático – se deve principalmente às condições generalizadas de pobreza e desigualdade social, mas também à suposição de que a transição do regime militar para o civil debilitou economicamente o país.

O segundo aspecto referido diz respeito à engrenagem institucional da democracia brasileira. Nas duas últimas décadas, um número crescente de cientistas políticos, baseando-se em comparações internacionais, convenceu-se de que, em média, os sistemas parlamentaristas são mais estáveis que os presidencialistas, e de que, sendo presidencialista, tenderá a ser mais estável se seu sistema de partidos não for muito fragmentado. Como se vê, o Brasil se enquadra em duas condições negativas; mais grave ainda, trata-se de um presidencialismo com forte conotação plebiscitária e de um sistema de partidos que se fragmenta não apenas em termos do número de siglas, mas também no que diz respeito ao facciosismo e ao individualismo internos aos partidos.

A eficácia decisória e administrativa

Embora nenhum analista duvide de seu poderoso efeito retroalimentador sobre o sistema democrático em seus diferentes aspectos, a eficácia é ainda mais difícil de medir que a estabilidade. Embora não seja um exercício inútil, é preciso extrema cautela na tentativa de inferir sua existência ou não a partir de taxas de crescimento econômico, ou de inflação, ou mesmo de redução da pobreza. Num caso específico, analisando-se detalhadamente a trajetória de determinado país, pode-se, porém, chegar a resultados menos controversos.

O Brasil dos anos 80 não deixa margem a grandes dúvidas a esse respeito. Embora se deva reconhecer o esforço da “classe política” para ampliar o debate e a participação, e assim

assegurar a máxima legitimidade possível para o recém-restaurado sistema democrático, é patente que a fragmentação e a extrema inconsistência programática dos partidos levaram a caminhos tortuosos e pouco produtivos. Causaram o excessivo prolongamento do processo de reorganização institucional, dificultando a formação do indispensável consenso para a estabilização monetária e a reforma do Estado, acentuando a impaciência popular e assim colocando em risco, em última análise, a própria democracia.

Numerosos exemplos poderiam ser lembrados, mas nenhum mais eloqüente do que o Congresso Constituinte de 1987-88, que apontou a necessidade da revisão em 1993, que, por sua vez, fracassou.

A *accountability*

Os avanços no sentido da *accountability* podem ser deflagrados por crises específicas (como a do *impeachment*) ou por mudanças mais amplas na cultura política; mas sua consolidação, como um patamar mais elevado de qualidade democrática, depende da boa operação de certos mecanismos institucionais básicos. Entre estes, é preciso destacar: (i) os partidos de oposição fiscalizam o governo; (ii) instituições específicas, como o Ministério Público, fiscalizam o conjunto do sistema político, representando formalmente a sociedade; (iii) a imprensa e as organizações não-governamentais também fiscalizam o conjunto, representando difusamente a opinião pública; e (iv) o cidadão comum, como eleitor, fiscaliza os políticos e os partidos, negando seu voto ou votando contra os que, a seu ver, tenham violado ou pareçam inclinados a violar normas legais ou morais básicas.

Esta distinção diz respeito a agentes e mecanismos. Outra distinção útil é a que se pode fazer a respeito dos temas ou campos em que a sociedade vai se tornando capaz de exercer seu direito de cobrança, balizando o comportamento daqueles que se acham investidos em funções públicas, eletivas ou não. Durante os cinco últimos anos, foram feitos avanços importantes em relação à corrupção, aumentando a importância dessa questão no debate público e, até certo ponto, propiciando o desenvolvimento de uma “tecnologia de investi-

gação”; associada à figura jurídica da Comissão Parlamentar de Inquérito.

Outra questão importantíssima é a do clientelismo, aqui entendido como a desagregação de recursos a fim de favorecer indivíduos ou pequenos grupos, com baixo grau de visibilidade, e geralmente envolvendo distorções quanto a prioridades alocativas ou à adequada implementação de programas. A investigação sobre a Comissão de Orçamento do Congresso, no final de 1993, começou a revelar as dimensões e implicações do clientelismo, mas o avanço foi certamente menor do que no tocante à corrupção, e nem seria concebível resultado diferente, considerando-se que práticas clientelistas não são necessariamente criminosas.

Se houve avanços, entre eles certamente não se inclui o reforço da *accountability* na relação direta do representado com os representantes. Nem poderia ser diferente, considerando-se o sistema eleitoral vigente no país. Como já foi dito em conexão com a estabilidade e a eficácia, os fios mais importantes do sistema eleitoral brasileiro são fortemente indutores da fragmentação partidária. Sob o prisma da *accountability*, pelo menos duas considerações devem ser feitas.

Primeiro, esse sistema tem baixa inteligibilidade, ou seja, aumenta proibitivamente o custo da informação para o eleitor de média ou baixa escolaridade. Grande número de partidos, extrema facilidade para se abandonar um partido e afiliar-se a outro, acirramento da luta interna quando um candidato invade redutos de outro, voto individualizado e não em lista, e ausência de debate programático (salvo numa conjuntura excepcional, como a reforma da Constituição) tornam os processos eleitorais e a vida partidária virtualmente incompreensíveis para a maioria dos eleitores. Um conjunto ininteligível pode ser criticado, até com virulência; mas dificilmente pode ser fiscalizado ou pressionado a evoluir em determinado sentido. Não se trata, por conseguinte, de uma ausência de pressões, e sim de pressões que não podem ser calibradas e dirigidas racionalmente para determinados objetivos.

A segunda consideração diz respeito ao individualismo fomentado pelo sistema eleitoral brasileiro. Trata-se, a rigor, do pior de dois mundos: o individualismo do sistema

distrital anglo-saxão, com o estímulo à fragmentação partidária que se associa à maioria dos sistemas proporcionais. Um sistema proporcional como o brasileiro – no qual o eleitor vota em indivíduos e não em listas partidárias hierarquizadas segundo uma ordem de prioridade – acaba sendo tão individualista quanto o *single-member district* dos Estados Unidos. Em ambos os casos, o foco da atenção é o candidato individual; com a diferença, porém, de que no sistema norte-americano o eleitor tem a possibilidade de votar contra um candidato, possibilidade rigorosamente ausente no sistema brasileiro.

As condições para a implementação de políticas sociais

O regime democrático continua vulnerável a tensões, cuja origem, em sua maior parte, são as demandas associadas à pobreza, à carência generalizada de serviços e às desigualdades sociais; mas é também certo que a construção do Estado democrático já avançou notavelmente. Sob condições de estabilidade monetária, com uma administração modernizada, um setor público com funções empresariais mais modestas, ou mesmo nulas, e uma vigilância maior contra a corrupção e o clientelismo, pode-se esperar uma crescente eficácia na implementação de políticas sociais.

Contudo, esse otimismo genérico não nos deve fazer esquecer os riscos ainda existentes – e que continuarão a existir por muito tempo, dado o bloqueio à reforma política. No que diz respeito à estabilidade, é certo que a crise que vinha fermentando há vários anos teve desfecho excepcionalmente tranquilo nas eleições de 1994 e na formação de um governo respeitado. Sob o prisma da eficácia, há espaço para importantes avanços, mas tudo indica que a inconsistência do sistema partidário continuará a retardar soluções, ou a permiti-las, mas infligindo graves danos à institucionalidade democrática. A falta de interlocutores credenciados para agregar interesses e agilizar soluções levará o Legislativo a manter-se curvado, por exemplo, ao peso das “medidas provisórias”, que já se contam mais de mil, nesses sete anos da Constituição de 1988.

Em relação, à qualidade das práticas de-

mocráticas, e especificamente à *accountability*, pode-se também registrar progressos, mas o sistema eleitoral vigente continuará a ser um grande obstáculo, tornando proibitivo o custo da informação, individualizando excessivamente os vínculos de representação e, sobretudo, impedindo o eleitor de dirigir conscientemente seu voto a favor ou contra determinado tipo de candidato.

6.2 Reforma do Estado e investimento público

O Estado brasileiro passou, na década de 60, por uma ampla reforma, com o duplo objetivo de restaurar o equilíbrio das finanças públicas e prepará-lo para servir à estratégia de crescimento que então se delineava. Realizada num ambiente autoritário, o que possibilitou sua definição nos gabinetes e sua implantação com mínima interferência do meio político, a reforma gerou um Estado que, financiado por um sistema tributário a ele adequado, foi o propulsor do crescimento acelerado que o país experimentou até meados da década seguinte, cujos benefícios e custos são hoje bem conhecidos.

Paralelamente à exaustão do modelo de crescimento, catalisada pelas duas crises do petróleo e pela do financiamento externo, observou-se a progressiva deterioração das finanças públicas. No limiar da década de 80, simultaneamente ao quadro recessivo que se instalou no país, teve início a longa crise fiscal que ainda perdura. A perda de sua capacidade de financiamento, de um lado, e a rigidez de suas despesas correntes, de outro, obrigou o Estado a reduzir seus investimentos e a restringir políticas sociais, o que resultou na deterioração da infra-estrutura do país e na deficiência de atendimento à parcela mais carente da população.

A evolução das finanças públicas

A Tabela 6.1 sintetiza a evolução da conta das administrações públicas para o período 1970-94. Utiliza os dados e conceitos das contas nacionais, eliminando, porém, as receitas e despesas que correspondem a correções monetárias. Apresenta a receita tributária e os itens da despesa corrente, bem como a poupança em

conta corrente das administrações públicas e sua formação bruta de capital fixo, como percentagem do PIB.

A poupança em conta corrente do governo, indicativa de sua capacidade de financiar investimentos com recursos próprios, reduziu-se progressivamente a partir do final da década de 70, até se tornar nula em 1985. Desde então, a poupança mostra-se negativa em todos os anos, exceto 1986 e 1990, anos dos planos Cruzado e Collor, respectivamente. A formação bruta de capital fixo do governo declina também na segunda metade da década de 70, até atingir um mínimo de cerca de 2% em 1983, voltando a crescer a partir de então, sem, contudo, atingir o nível dos anos iniciais.

A capacidade de geração de receita do sistema tributário foi preservada mediante a quase contínua introdução de alterações que reduziram substancialmente a qualidade da tributação. Assim, são justas as críticas à qualidade do sistema tributário, que, por impor severos prejuízos à eficiência e competitividade do setor produtivo nacional, carece de reforma; mas é inegável que o desempenho da arrecadação pouco alimentou a crise fiscal.

As despesas rígidas – salários, transferências de assistência e previdência, e juros reais das dívidas interna e externa – recebem esta denominação por ter o valor de seus fluxos anuais dependente, em boa parte, de decisões tomadas no passado. Tais despesas, que correspondiam a 17% do PIB em 1970, passaram para mais de 22% do PIB em 1989, nível em que se encontravam em 1994. Dentre seus

TABELA 6.1

Conta corrente e formação bruta de capital fixo do governo — 1970-94 em % do PIB

	Despesas rígidas			Despesa total	Receita tributária	Poupança do governo	Formação bruta de capital
	Salários e encargos	Assistência e previdência	Juros da dívida				
1970	8,3	8,2	0,6	17,1	20,7	26,3	4,4
1975	7,1	6,8	0,6	14,5	20,2	25,2	3,9
1980	6,2	7,7	1,1	15,1	21,7	24,4	2,3
1985	7,3	7,7	4,0	19,0	23,8	23,8	0,0
1986	7,6	8,3	2,7	18,6	23,7	26,5	3,2
1987	8,1	7,8	2,5	18,4	24,7	24,3	3,3
1988	8,4	7,7	3,5	19,6	26,0	23,4	3,4
1989	10,5	8,1	3,8	22,4	29,4	23,7	3,2
1990	11,3	9,0	1,1	21,4	28,9	29,7	3,8
1991	9,2	8,9	0,8	18,9	26,7	25,5	3,4
1992	9,9	10,1	3,3	23,3	31,9	26,9	3,8
1993	9,6	11,0	1,8	22,4	29,7	26,4	3,2
1994	8,9	10,5	2,8	22,2	29,3	28,5	2,9

Fonte: Versano 1995.

componentes, as despesas com pessoal e encargos cresceram a partir de 1985, atingindo 11,3% do PIB em 1990, e situando-se na faixa de 9% a 10% desde então. Observa-se que as despesas da União com pessoal, a despeito do pico registrado em 1989, mostram-se estacionárias quando se considera o período 1970-94. As despesas das unidades subnacionais de governo apresentam, ao contrário, grande expansão a partir de 1985. A média anual do período 1985-94 é de 6% do PIB, contra apenas 3,9% nos 15 anos anteriores. Quanto ao segundo componente das despesas rígidas, o nível médio das transferências de assistência e previdência, que era de 7,2% do PIB na década de 70, cresceu para 8,2% nos anos 80, atingindo nível superior a 10% a partir de 1992. Embora tais gastos tendam a crescer na medida em que a população envelhece, o salto registrado nos últimos anos é consequência da ampliação dos benefícios determinada pela Constituição de 1988. O terceiro componente das despesas rígidas é o pagamento de juros da dívida pública, que costuma ser apontado como o vilão da crise fiscal. Há de fato, até 1985, uma clara correlação entre a escalada da conta de juros e a queda da poupança em conta corrente do governo; contudo, desde então, os juros reais pagos declinam em proporção ao PIB enquanto a crise fiscal se aprofunda, atingindo seu ápice em 1989.

Sem dúvida, a conta de juros da dívida pública é uma das variáveis que contribuíram para o desajuste do setor público e, na margem, pode ter se constituído na diferença entre déficit e superávit nas contas do governo. Mas os demais componentes das despesas rígidas também ofereceram contribuições para o crescimento da despesa global do setor público, que estão longe de ser desprezíveis. Além disso, houve também, a partir de 1985, um impressionante crescimento de outras compras de bens e serviços (que, na Tabela 6.1, correspondem, juntamente com os subsídios, à diferença entre a “despesa total” e o “total das despesas rígidas”), que mais que dobraram como proporção ao PIB.

Assim, embora se possa afirmar que a causa do desequilíbrio foi o crescimento das despesas e não a insuficiência da arrecadação, não parece adequado identificar um único componente da despesa como o responsável pela cri-

se do setor público brasileiro.

A direção das reformas

A estabilização da economia e o surto de crescimento ocorrido recentemente, decorrentes do Plano Real, propiciaram apreciável elevação da receita. A carga tributária de 1994 é a mais alta já registrada no país – à exceção da obtida em 1990 em consequência das medidas de efeito temporário tomadas quando da implantação do Plano Collor. A previsão para 1995 aponta para um novo recorde. Mesmo assim, em face do crescimento ainda maior das despesas, as contas públicas mostram desequilíbrio em 1995, notadamente nos governos estaduais. Ademais, existe uma enorme demanda reprimida por gastos, principalmente na área social, e há urgência de investimentos tanto para recuperar a infra-estrutura desgastada pela falta de conservação, como para evitar que a precariedade da provisão de serviços públicos essenciais venha a ser um impedimento à retomada do crescimento sustentado.

Existe, portanto, um desequilíbrio fiscal potencial bem maior do que o efetivamente registrado nas contas públicas, que, além de ameaçar o processo de estabilização, impede que o Estado brasileiro sirva satisfatoriamente à sociedade. Como esperado, o Plano Real possibilitou que a receita pública alcançasse um patamar mais elevado. Mas o ajuste fiscal definitivo continua a depender fundamentalmente de profundas mudanças institucionais; enquanto ele não ocorrer, o Estado brasileiro pouco poderá fazer em prol do desenvolvimento do país.

Não se deve confundir ajustamento do setor público com redução de seu tamanho. Na verdade, a carga tributária brasileira deve se manter elevada pelo menos por mais uma década, para que se possa, enfim, levantar a moratória decretada sobre a dívida social. Recorre-se, por outro lado, que as condições atuais do país não permitem que o nível da tributação vá muito além do recentemente atingido. Desse modo, torna-se essencial promover uma “reforma do gasto público” que não só conforme seu nível ao da tributação possível, como o redirecione para o objetivo de desenvolvimento social. Cabe, portanto, repensar o

Estado brasileiro, redefinindo suas atribuições e a distribuição destas entre os três níveis de governo, e realizar as reformas necessárias para que ele possa cumprir eficientemente seu papel sem que haja desequilíbrio nas finanças públicas.

A crise financeira do Estado brasileiro tem origem na incapacidade de redefinir prioridades em face das mudanças no país, no ambiente externo e nas condições de financiamento do setor público. À medida que novas prioridades iam surgindo, estas foram se adicionando às antigas, jamais as substituindo, como se a capacidade de financiamento do setor público fosse ilimitada. A Constituição de 1988 não só consolidou como agravou o quadro anterior, ao ampliar benefícios e funções do Estado, sem atentar para a capacidade contributiva da sociedade. Evidentemente, o resultado não poderia deixar de ir de encontro à restrição de financiamento. Em particular, a insistência em que o Estado liderasse o processo de crescimento econômico, ao passo que se ampliavam suas atribuições na área social, teve como resultado sua ineficácia em relação a ambos os objetivos. Com o passar dos anos, o Estado atrofiou-se, sendo suas receitas apenas pouco mais que suficientes para sustentar sua ineficiente máquina administrativa. A diluição de esforços e recursos tornou-o praticamente inoperante.

No início da década de 90, surgiram enfim os primeiros sinais – e as primeiras medidas – de adequação do Estado brasileiro à sua limitação de recursos e, principalmente, a uma nova ordem econômica em que a redefinição da relação entre governo e setor privado mostrava-se imperiosa. O Estado propulsor e controlador do processo de crescimento econômico – típico da década de 70 e que nos anos 80 quis e não conseguiu manter tal papel – tende a ceder lugar ao Estado promotor do desenvolvimento e regulador dos mercados. Nesta nova função, é necessário que seus objetivos quanto à atividade produtiva sejam promover a competição e a eficiência, coibir o abuso do poder econômico, prever gargalos e buscar suas soluções e disseminar informações sobre oportunidades de investimento, apenas agindo diretamente quando se fizer necessário complementar a ação do setor privado. Se confirmada esta tendência, mesmo os investimentos em

infra-estrutura deverão contar com a parceria do setor privado. A política governamental e os recursos públicos poderão então concentrar-se mais intensamente na área social, mais especificamente, no combate à pobreza, como convém às condições do desenvolvimento, e, principalmente, das desigualdades reinantes no país.

Para que a mudança se concretize é necessário uma profunda “reforma do gasto público”. Isto significa uma reforma administrativa que transforme o Estado pesado de hoje em uma estrutura ágil e eficaz, adequada aos novos objetivos. Por outro lado, é preciso assegurar que os gastos sejam compatíveis com o montante de recursos disponíveis, de modo que se evite o financiamento inflacionário. Nesse sentido, faz-se necessário resistir a pressões políticas tanto no sentido de promover programas de combate à pobreza que apresentem gastos desproporcionais aos benefícios, como no de reduzir a carga tributária, como forma de aumentar a competitividade do parque produtivo do país.

Difícilmente o Estado brasileiro, por mais eficiente que seja sua administração, será capaz de produzir ações relevantes para a sociedade, caso não possa dispor anualmente de mais de 25% do PIB, que é o que arrecadou, em média, nas duas últimas décadas. O regime federativo – adequado para lidar com a diversidade de condições econômicas e sociais locais que o país apresenta – exige múltiplas estruturas de governo (são mais de cinco mil estruturas municipais, além da União, do Distrito Federal e dos 26 estados), acarretando custo mínimo de manutenção do setor público mais elevado que o de Estados unitários. Uma carga tributária inferior à mencionada levaria o setor público à paralisia, transformando toda a despesa de sua manutenção em mero peso morto para a sociedade.

Por outro lado, dado o nível e a distribuição da renda e a organização do sistema econômico do país, o governo dificilmente conseguirá, por maior que seja o esforço da administração fazendária, extrair da sociedade, de forma contínua, financiamento compulsório para suas ações superior a 1/3 do PIB. Ao aumento de alíquotas nominais se contraporá o aumento da sonegação e da informalização.

Assim, a realidade atual do país fornece

um balizamento para as propostas viáveis de tamanho do Estado brasileiro. Pelo menos a curto e médio prazo, faz-se necessário manter a carga tributária próxima do nível máximo referido anteriormente. As despesas mínimas para sustentar a estrutura administrativa do setor público mostram-se rígidas e dificilmente poderão sofrer redução substancial a curto prazo, mesmo que se aprove e ponha em prática uma bem concebida reforma administrativa. São os ganhos a serem paulatinamente obtidos por esta reforma, tanto na forma de redução de despesas como de aumento da eficiência da ação governamental, que poderão vir a saldar os déficits de políticas sociais e de investimento acumulados pelo Estado.

Por isso, ainda por um longo período, os ganhos que venham a ser obtidos por uma reforma administrativa não podem ser compensados por reduções da carga tributária. Para sustentá-la por um longo período em patamar igual ou mais elevado que o atual, é necessário que se empreenda uma reforma tributária com o objetivo de assegurar que tal nível de tributação seja suportável. Nesse sentido, cabe harmonizar a necessidade de arrecadar com a de minimizar o efeito perverso da tributação sobre a eficiência e competitividade do setor produtivo, bem como garantir melhor distribuição da carga tributária entre contribuintes, o que inclui vigoroso combate à sonegação, que só será possível caso se invista no aprimoramento das administrações fazendárias.

A reforma administrativa deve contemplar alguns objetivos básicos.

Cabe, em primeiro lugar, transformar os órgãos públicos, dotando-os de flexibilidade e capacidade técnica para tornar suas atividades eficientes e, principalmente, direcionando suas ações de modo a atender aos novos objetivos com o máximo de focalização, evitando dispersão de esforços e recursos. Por exemplo, não é tarefa trivial transformar um órgão controlador em regulador, o que exige, inclusive, treinamento para mudar a visão de mundo dos seus recursos humanos. Nesse processo, cumpre inclusive promover a extinção de inúmeros órgãos que exerceram funções relevantes, mas que, com as mudanças nas condições do país, tornaram-se mortos-vivos que se alimentam dos recursos públicos sem produzir benefícios para a sociedade (várias dessas

instituições já foram extintas na lei, mas continuam a existir nas contas públicas).

Cabe também criar no setor público uma cultura de respeito à sociedade, mediante transparência das suas ações e contínua prestação de contas, não apenas no sentido financeiro, mas no de prover informações, discutir alternativas e exibir custos e resultados de suas ações. Trata-se, em síntese, de praticar o conceito de *accountability*, a tal ponto em desuso no país que não encontra palavra equivalente em nossa língua.

Finalmente, é necessário que a reforma possibilite não só o início de um processo coordenado de descentralização de encargos da União para os governos subnacionais, e dos estados para os municípios, como a reorganização das funções em que já houve alguma descentralização, mas de forma desordenada. De fato, com o início da efetiva desconcentração das rendas públicas, que vem ocorrendo desde meados da década de 80, a União viu-se premiada a reduzir suas despesas, tendo realizado, aos poucos, o que se conheceu como “operação desmonte”. Os estados e municípios, por seu turno, passaram a desenvolver atividades que não executavam antes – principalmente na área social, intensiva em recursos humanos –, o que explica, em parte, a elevação dos gastos com pessoal. O resultado desses processos não coordenados é, de um lado, a duplicação de esforços, com desperdício de recursos públicos, e, de outro, a existência de parcelas desatendidas da população.

A implementação do processo de reforma do Estado e de suas relações com o setor privado passa pela modificação de dispositivos constitucionais. Nesse sentido, o Poder Executivo enviou ao Congresso Nacional, ao longo de 1995, diversas propostas de emenda à Constituição. As propostas pertinentes à ordem econômica foram aprovadas, mas, na maior parte, ainda carecem de regulamentação para que tenham vigência efetiva. As propostas referentes ao capítulo do Sistema Tributário da Constituição e as relacionadas às reformas administrativa e da seguridade social encontram-se em tramitação no Congresso.

A reforma da seguridade social é, sem dúvida, a mais polêmica, em virtude de divergências de opinião, inclusive quanto ao seu mérito. A despeito de todo debate já realizado

a respeito do tema ao longo dos últimos anos, não foi possível estabelecer claramente um caminho desejável para a evolução desta área, particularmente no tocante à previdência social. É inquestionável, no entanto, a necessidade de alterar o efeito distributivo da previdência social: as estimativas disponíveis indicam que os estratos com renda familiar *per capita* inferior a um salário mínimo (metade da população) recebem apenas cerca de 28% dos benefícios concedidos, enquanto que o contingente com renda *per capita* superior a dois salários mínimos (27% da população) absorve 42% daqueles benefícios.

Não obstante o resultado que venha a emanar do processo legislativo, é certo que tal reforma somente terá impactos sobre a despesa pública a longo prazo, não se podendo contar com ela para o ajuste fiscal mais imediato. Em relação à reforma tributária, há relativo consenso quanto a seus objetivos; sua aprovação, no entanto, pode ser dificultada, uma vez que sua adoção pode implicar perda de receita para estados e municípios. A atual proposta do Poder Executivo constitui, de resto, uma reforma apenas parcial da tributação. Em particular, não considera o conjunto das contribuições sociais, que gera atualmente mais de metade da arrecadação da União e cuja qualidade é ruim. Embora importante como reforma estrutural, a proposta não traz uma contribuição mais significativa ao ajuste de curto prazo das finanças públicas. Por fim, a reforma administrativa, além de necessária para aumentar a eficiência da ação governamental, é peça importante para o ajuste fiscal.

De todo modo, a aprovação da legislação necessária à reforma do Estado constitui apenas o começo do longo processo que poderá conferir ao setor público brasileiro feições mais adequadas para lidar com a realidade do país, conduzir à recuperação de sua capacidade de investimento e, em particular, promover a melhoria dos serviços sociais. Com isto, será possível trocar o círculo vicioso em que o país se encontra já há 15 anos por outro, dessa vez virtuoso, que sustente um desenvolvimento contínuo, com maior justiça social. Dois cuidados são necessários para que não se perca, mais uma vez, a oportunidade de reiniciar o processo de desenvolvimento: não abraçar a tese do Estado mínimo, que seria incapaz de

exercer a função – imprescindível no Brasil – de agente do desenvolvimento social; e manter, até que se lance uma sólida âncora fiscal, uma política macroeconômica suficientemente restritiva para evitar o risco de recrudescimento da inflação.

6.3 A conquista dos direitos e o acesso à Justiça

Há uma profunda transformação em curso na área dos direitos no Brasil.

O processo de abertura política e a consolidação da democracia, depois de 1985, geraram uma demanda nova pela implementação, na prática, dos direitos previstos na legislação – demanda que o Judiciário já não conseguia atender, nem mesmo na situação anterior, dadas suas deficiências em recursos humanos e materiais.

Mesmo hoje, quase 25% dos cargos de juiz de primeiro grau não estão preenchidos; a média brasileira é de um juiz para 26,5 mil habitantes, contra cerca de três mil em países como a Alemanha; na Justiça do Trabalho, só no primeiro semestre de 1995, deram entrada 894 mil processos no país. O déficit de juízes pode ser atribuído a problemas financeiros dos governos federal e estaduais e às deficiências na formação de bacharéis pelas faculdades de direito: renovam-se os concursos para preenchimento dos cargos, mas na maioria deles o índice de aprovação é baixo.

Por tudo isso e também por fatores de ordem econômica e social, ainda hoje a cidadania é, em boa medida, um atributo de apenas uma parte da população. Em amplos setores, a exclusão social não permite sequer o reconhecimento dos direitos fundamentais, muito menos o acesso à Justiça.

Na verdade, o tema dos direitos humanos no país só adquiriu maior importância a partir do momento em que, nos governos militares, as agressões a esses direitos atingiram também setores sociais até então protegidos. Criaram-se associações de defesa dos direitos humanos, muitas delas ligadas a instituições religiosas. Muitas dessas associações evoluíram e passaram a lutar também por outros direitos, sob vários formatos, avolumando-se assim a demanda pelos direitos sociais para todos os cidadãos.

Os caminhos para assegurar os direitos

Essa nova demanda levou a Procuradoria Geral da República, logo depois da posse do presidente eleito, em 1985, a designar, em cada unidade da federação brasileira, um procurador encarregado da defesa dos direitos humanos. Uma lei de 1985 criou as figuras do inquérito civil público e da ação civil pública, instrumentos poderosos que passaram a ser utilizados por iniciativa da sociedade ou do Ministério Público. Já no ano seguinte, foi criada no Ministério Público a Secretaria de Coordenação da Defesa dos Direitos Individuais e dos Interesses Difusos, encarregada da proteção dos direitos humanos, direitos do consumidor e do patrimônio histórico, artístico, cultural e ambiental, entre outros direitos da sociedade.

Mais importante ainda é que a nova Constituição do país, em 1988, além de garantir numerosos direitos individuais, coletivos e difusos, atribuiu ao Ministério Público características e funções únicas no mundo. Criou-se uma instituição independente do Executivo, do Legislativo e do Judiciário, encarregada de

promover a implantação da ordem constitucional em tudo que seja necessário: cabe-lhe defender a ordem jurídica, o regime democrático e os interesses sociais e individuais “indisponíveis”, dispondo, para tanto, de absoluta autonomia funcional e administrativa.

No âmbito federal, o Ministério Público é constituído pelo Ministério Público Federal, Ministério Público do Trabalho e Ministério Público Militar, além do Ministério Público do Distrito Federal e dos Territórios. Cada estado tem também seu Ministério Público. O procurador geral da República, chefe do Ministério Público Federal, é escolhido pelo presidente da República entre os três mais votados pelos procuradores da área. Tem mandato fixo e só pode ser destituído com a concordância da maioria absoluta do Senado. Em cada estado, o processo é igual.

Esse formato confere aos procuradores autonomia em seu trabalho e a possibilidade de, com independência, requisitar informações de qualquer autoridade e até mesmo ajuizar ações civis ou criminais contra membros do Poder Executivo. Além disso, os procuradores têm as garantias de vitaliciedade, inamovibilidade e irredutibilidade de vencimentos.

Com esses poderes e garantias, os procuradores podem instaurar inquéritos e ações civis públicas, para proteger o patrimônio público, o meio ambiente, direitos do consumidor, da criança e do adolescente, do cidadão ameaçado em seus direitos por qualquer autoridade, em defesa dos índios ou de outras minorias étnicas, assim como para proteger outros interesses difusos e coletivos. Se necessário, podem requisitar informações e diligências, instaurar inquérito policial e mover ações penais públicas. E encarregam-se do controle externo da atividade policial, para assegurar direitos humanos.

A partir de 1993, definiu-se um Estatuto dos Direitos do Cidadão e foram nomeados um procurador federal e os procuradores estaduais encarregados de defender esses direitos, especificamente – todos com mandato de dois anos.

Esse rumo foi ditado pela evidência de que a chamada sociedade civil, por mais organizada e capaz de diagnosticar e denunciar problemas, principalmente nas áreas do consumidor e do meio ambiente, em geral não tem condi-

Os direitos que a Constituição garante

QUADRO 6.3

A Constituição brasileira garante:

- direitos individuais e coletivos (art. 5º, I a LXXVII);
- direitos sociais (art. 6º a art. 11);
- nacionalidade (art. 12);
- direitos políticos (art. 14 a 16);
- direito à segurança pública, ao meio ambiente, à seguridade social, à saúde, à previdência social, à assistência social, à educação, à cultura, ao desporto, à comunicação social;
- direito da família, da criança, do adolescente, do idoso e dos índios;
- direitos como contribuinte, como sujeito da ordem econômica, como trabalhador, como titular de livre iniciativa, como proprietário, como consumidor, como garimpeiro, como concessionário de exploração de recursos minerais ou de potenciais de energia hidráulica, como possuidor de área urbana ou rural, como produtor rural, como contratante de operações financeiras, como vítima de desigualdades regionais e sociais, como habitante de cidade, como integrante dos recursos humanos nas áreas de ciência, pesquisa e tecnologia;
- direitos do cidadão face à administração pública, no que diz respeito a cargos, empregos e funções públicas, aos

concorrentes a obras, serviços e compra e alienações da administração pública, aos serviços públicos, à responsabilidade civil das pessoas jurídicas de direito público e de direito privado prestadoras de serviços públicos;

- direito de responsabilizar o presidente da República por atos que atentem contra o exercício dos direitos políticos, individuais e sociais;
- a intervenção da União nos estados e municípios para assegurar a observância dos princípios constitucionais relativos aos direitos da pessoa humana; garante também a intervenção dos estados nos municípios para assegurar a observância de princípios indicados na Constituição estadual;
- finalmente, os direitos dos anistiados, das pessoas cassadas ou que tiveram seus direitos políticos suspensos, dos servidores públicos inativos e pensionistas (atualização dos proventos), dos segurados da Previdência Social (revisão dos valores dos benefícios de prestação continuada), dos ex-combatentes, dos analfabetos, dos índios (quanto à demarcação de terras) e dos remanescentes de quilombos (quanto à propriedade de suas terras).

O acesso à Justiça: algumas conquistas

Rio Grande do Sul: 160 mil pessoas atendidas

Um dos melhores exemplos das possibilidades abertas pelo Ministério Público está no Rio Grande do Sul, onde essa instituição provavelmente é mais capilarizada do que nos outros estados. Ali, o Ministério Público atendeu a 160 mil pessoas em 1994, quase 2% da população do estado. A atuação do Ministério Público do Rio Grande do Sul tem sido bastante abrangente. Inclui desde o questionamento de condições precárias de cinemas até cláusulas abusivas em contratos bancários; de problemas com agrotóxicos à poluição sonora; da falta de segurança em condomínios residenciais à sonegação de impostos.

Nas Promotorias de Justiça, nestes últimos anos, foram assinados 2.680 acordos. O número de processos iniciados chegou a 44 mil em 1994. Houve mais de 34 mil intervenções do Ministério Público em processos na área da infância e adolescência. Em 1994, foram 644 os inquéritos civis abertos pelo Ministério Público gaúcho, enquanto as ações civis públicas chegaram a 296, além de 171 ações de inconstitucionalidade. Na área de idosos e incapazes, cerca de trezentas ações estavam em andamento ao final de 1995; na área do consumidor, duzentos inquéritos em andamento e vinte ações coletivas.

Em Goiás, um Ministério Público muito ativo

O Ministério Público de Goiás também tem obtido êxitos consideráveis na tentativa de assegurar os direitos dos cidadãos criados ou reforçados nos últimos anos. Talvez seja o Ministério Público que mais êxitos obteve na área do meio ambiente, inclusive porque foi dos primeiros a iniciar uma atuação vigorosa nesse setor.

Entre as ações mais destacadas, estão as que eliminaram a atividade garimpeira das bacias dos rios Vermelho e Crixás, onde se concentravam quase vinte mil garimpeiros. Mais tarde, a ação se estendeu a outras bacias, igualmente ocupadas pela ação predatória; hoje, praticamente, não há mais garimpo de rio em Goiás.

Mais recentemente, o Ministério Público criou a Promotoria Ecológica Móvel, para atuar durante a temporada de férias, quando mais de duzentas mil pessoas frequentam as praias do rio Araguaia. A fiscalização desenvolvida pelos procuradores demonstrou que as matas ciliares de proteção foram destruídas em toda a extensão do rio no estado; as nascentes estão sofrendo um processo de erosão; todos os municípios ribeirinhos despejam esgotos *in natura*. Agora o Ministério Público está propondo ações para exigir a implantação dos serviços de saneamento e coleta de lixo nos municípios e para obrigar os proprietários a recompor as matas ciliares.

Um pequeno fórum dos pobres na universidade

Uma das experiências mais bem-sucedidas para facilitar o acesso de pessoas de baixa renda à Justiça é a da Universidade Federal de Santa Catarina,

em Florianópolis: uma Vara de Exceção foi implantada dentro da própria universidade, com competência para julgar causas cíveis e de família, sem limite de valor. Até setembro de 1995, mais de quatro mil pessoas haviam sido atendidas pela Vara, em 14 meses de funcionamento. O único limite está na renda dos que buscam a Justiça: até dois salários mínimos mensais.

Cerca de 70% da demanda está na área de família. O restante são ações possessórias, cobranças de serviços não pagos, autorização para pessoas soropositivas com HIV sacarem seu saldo no (FGTS).

As pessoas que procuram a Vara são assistidas por estudantes dos últimos anos do curso de direito, sem que tenham de arcar com qualquer custo. Em geral, as decisões são muito rápidas.

Além de atender as pessoas de baixa renda, a Vara de Exceção tem ajudado a desafogar o trabalho nas varas normais do Fórum de Florianópolis, a ponto de já se cogitar da implantação de outras, em fóruns regionais, a serem criados.

Para proteger índios, quilombos e minorias

Uma das áreas de atuação mais difícil para o Ministério Público Federal é a que trata dos direitos de índios e de minorias, quase sempre em atuação conjunta com o Ministério Público dos estados, e às vezes auxiliada por organizações não-governamentais.

A atuação, até recentemente, ocorria principalmente em situações de emergência — massacres, invasões, seqüestros. Hoje há uma nova agenda, que tenta articular ações preventivas, como a demarcação de áreas e a fixação de custos de sustentação de comunidades. Além disso, a atuação já não é apenas junto aos índios, como no princípio. Abrange também populações remanescentes de quilombos, ciganos, imigrantes (como é o caso de coreanos, em São Paulo) e também grupos sociais vítimas de discriminação ou violência (mulheres, homossexuais).

Os problemas com quilombos têm se tornado frequentes nos últimos anos — por exemplo, no vale do Ribeira, em São Paulo (onde uma hidrelétrica ameaça inundar suas terras), no nordeste de Goiás (ameaça idêntica para a comunidade Kalunga), em Frechal, no Maranhão, e no rio Trombetas.

Na área indígena, o Ministério Público Federal obteve decisão judicial mandando que o governo federal promovesse a desocupação da área ianomâmi, invadida por milhares de garimpeiros. Cuidou da questão da contaminação de comunidades Caiapó no rio Fresco, no Pará, em consequência do despejo de mercúrio por garimpeiros. Promoveu um acordo para que índios Guarani e Mbyá pudessem permanecer no Parque Estadual da Ilha do Cardoso, uma reserva ambiental. Fez também um acordo com as Centrais Elétricas de Fumas, para que esta empresa passasse a se responsabilizar pela saúde, educação e regularização fundiária do território dos índios Avá-Canoeiro, em Goiás, que será parcialmente inundado pela represa de uma hidrelétrica.

ções de avançar, sozinha, a partir desse ponto. Além disso, não tem como prevenir e evitar problemas e situações. No máximo, consegue recorrer ao Judiciário, que, por sua vez, costuma ser lento e não pode criar nem executar políticas públicas capazes de garantir os direitos previstos na Constituição e nas leis, muito menos antecipar-se aos problemas.

Esta é uma peculiaridade nova no direito brasileiro: embora seja uma instituição de defesa e promoção de interesses sociais, o Ministério Público tem também atribuições de poder público, que lhe permitem dar um passo adiante. Ele pode exigir do Executivo a formulação e execução dessas políticas públicas preventivas, capazes de assegurar direitos dos cidadãos previstos na Constituição e/ou nas leis.

Na área do Ministério Público Federal, um dos campos de atuação mais frequente tem sido o da violência urbana e no campo. A partir de pedidos de instituições ou cidadãos, e até mesmo de notícias de jornais, têm sido requisitadas informações às autoridades e emitidas recomendações aos setores encarregados de zelar por esses direitos. Muitas vezes, os representantes do Ministério Público têm-se deslocado até o local das violências, em vários estados, principalmente, Mato Grosso do Sul, Alagoas, Pará, Bahia, Maranhão.

Na questão da violência urbana, com muita frequência relacionada à atuação da polícia, é difícil avaliar a eficácia da atuação do Ministério Público, na medida em que o êxito se caracteriza pelo não-acontecimento da violência em função de uma atuação preventiva. A prática tem mostrado que, nesses casos, se a atuação é extensiva e projeta uma luz sobre os acontecimentos, os personagens, sentindo-se observados, arrefecem a atuação violenta, pelo menos por um tempo.

As transformações na área do Judiciário

Apesar desses êxitos, o Ministério Público Federal, assim como o dos estados, ainda enfrenta dificuldades para cumprir os papéis que a Constituição de 1988 e as leis lhe reservam, e que começam a extravasar até para a área internacional. É o caso do cumprimento do Pacto dos Direitos Sociais, firmado na reunião de Copenhague, e dos acordos na área do

Mercosul, onde colidem normas jurídicas diferentes dos diversos países, principalmente na área dos direitos do consumidor.

Com frequência, as soluções têm esbarrado na lentidão do Judiciário. Mas é um processo que tem levado o próprio Judiciário a transformações importantes, para assegurar o acesso dos cidadãos à Justiça. De fato, seja por força da nova demanda gerada pelos direitos criados na Constituição de 1988, seja por transformações ditadas por novas leis, ou ainda pelo próprio aumento da população brasileira nas últimas décadas, o Judiciário brasileiro também passa por um processo de transformações.

As estatísticas disponíveis mostram o congestionamento da Justiça em todos os graus e modalidades. Na Justiça Comum de primeiro grau, só no primeiro trimestre de 1995, deram entrada, em 17 dos 26 estados, 578 mil processos, sendo julgados 348 mil, ou seja, 60% do total. Na Justiça Federal de primeiro grau, no mesmo período, entraram 161 mil processos dos quais foram julgados 47%. Na Justiça do Trabalho de primeiro grau, no primeiro semestre de 1995, entraram 894 mil processos e foram julgados 835 mil, ou 93%. Como são 1.744 juízes em exercício no país, a média é de 479 processos julgados por juiz, em seis meses, ou 79 por mês, ou ainda 3,6 por dia.

Não bastasse o acúmulo de processos, um dos problemas graves do Judiciário é a percentagem de cargos vagos. Na Justiça comum, a média brasileira é de 24% de cargos vagos, mas há estados, como Alagoas, onde mais de 61% dos cargos estão vagos. A melhor situação é de Pernambuco, onde todos os cargos de juiz de primeiro grau estão preenchidos. Na Justiça Federal de primeiro grau e no Tribunal Regional Federal, a média de cargos vagos é de 7,9%; sob esse ângulo, o setor em melhor situação é o da Justiça do Trabalho, onde a média nacional de cargos vagos é de apenas 6,3%.

Como melhorar o funcionamento do Judiciário

Em alguns estados promoveu-se uma descentralização, criando-se fóruns regionalizados. Em outros, como no Rio de Janeiro, mais de cem juizados de pequenas causas (que julgam processos até um determinado valor)

Violência de gênero

Os diferentes tipos de violência não incidem da mesma forma sobre as duas categorias de gênero. Os homens estão muito mais expostos à violência cometida por outros homens em lugares públicos, assim como a perpetrada por policiais. As vítimas privilegiadas da violência doméstica são as mulheres e, quando se leva em consideração o abuso sexual, as crianças, especialmente meninas. Ou seja, estas são as grandes vítimas da violência de gênero, sobretudo a cometida domesticamente.

No Brasil, só existem dados globais sobre violência física. Em 1988, as mulheres constituíam 66% das vítimas de agressões físicas cometidas por parentes; os homens compareciam, portanto, com apenas 34% dos contingentes vitimizados. A distribuição da violência intrafamiliar por faixa etária sugere várias hipóteses explicativas.

Exceção feita às crianças, que podem ser espancadas pelas mães, os agressores de homens são, quase sempre, homens. Quanto às mulheres, são raras as vítimas de violência física cometida por outra mulher, sendo os agressores, na maioria esmagadora dos casos, também homens.

A sociedade estimula a conversão da agressividade masculina em agressão, ao passo que coíbe este processo na mulher. Desde cedo, os meninos querem conquistar o espaço público, envolvendo-se em desobediências à mãe e ao pai. A menina, em virtude de sua socialização para a docilidade e seu aproveitamento precoce em trabalhos domésticos, é menos exposta à agressão materna e paterna.

Nos grupos de idade de 18 a 29 e de 30 a 49 anos, as agressões podem provir de parentes de idade próxima à da vítima, uma vez que os homens costumam disputar espaço em várias áreas da vida. São educados para competir. Na última faixa etária, os homens tanto podem se envolver em rixas com outros homens da família como também, numa idade mais avançada, sofrer agressões de filho ou filha.

Os dados sobre as mulheres vítimas apontam para uma prática sistemática de violência pelos maridos pois, entre 18 e 49 anos, as mulheres costumam estar casadas. Pesquisa em curso reforça esta hipótese, porquanto são muitos milhares de boletins de ocorrência registrando crime de lesão corporal cometido por maridos contra suas mulheres. A partir dos cinquenta anos é muito grande a probabilidade de as mulheres estarem separadas ou viúvas, o que pode explicar a baixa incidência de agressão física nessa faixa etária. Os dados revelam que as violências físicas se repetem mais quando cometidas contra a mesma mulher que contra o mesmo homem. Trata-se, pois, de violência rotinizada na relação conjugal. Entre os homens, a violência só se cronifica na relação entre gangues de adolescentes, de traficantes de drogas, de ladrões com territórios demarcados.

Embora a violência doméstica não ocorra somente dentro do domicílio, quase toda violência perpetrada no lar é doméstica. Desta, 63% das

vítimas são mulheres. Por outro lado, os homens são as grandes vítimas da violência praticada no espaço público, como a rua (68%) e os prédios comerciais (87%) — o bar, espaço ainda eminentemente masculino, é um prédio comercial.

Quanto à violência sexual, não há dados globais. Pesquisas incidindo sobre universos empíricos restritos podem lançar alguma luz sobre este fenômeno.

Um levantamento realizado em São Paulo — envolvendo 309 mil documentos de 1981 (boletins de ocorrência, laudos do Instituto Médico-Legal, processos das Varas de Menores e prontuários da Fundação Estadual do Bem-Estar do Menor (Febem) — detectou 168 casos de abusos sexuais de crianças. A baixa frequência não significa a raridade do fenômeno, mas o reduzido número de denúncias, uma vez que em torno do assunto se forma uma verdadeira conspiração do silêncio. Nesse levantamento, 70% dos agressores eram pais biológicos das vítimas e 30% eram padrastos e apenas 7% das vítimas eram garotos. Em outra pesquisa, na qual também se trabalhou com violência denunciada, foram encontrados somente 5% de meninos vitimizados, sendo o pai responsável por 72% das agressões e o padrasto por 11%; os demais parentes (tios, primos, cunhados e avós) respondiam pelos 17% restantes. Nenhuma mulher figurou como agressora sexual de crianças nas duas pesquisas.

Os dados brasileiros são muito próximos dos internacionais. A única discrepância reside na proporção de meninos sexualmente vitimizados, que no exterior correspondem a algo entre 10% e 13% dos casos de agressão sexual. No Brasil, é possível que o machismo leve a que se denuncie muito menos os abusos sexuais sofridos por meninos que por meninas.

Poucas medidas foram tomadas no sentido de coibir a violência de gênero. A criação de Delegacias de Polícia de Defesa da Mulher, a partir de 1985, ao estimular a denúncia, tornou visível o fenômeno da violência doméstica que, por encoberto, era negado.

A impunidade dos agressores, todavia, continua grassando no país. Não se propiciou formação específica em gênero às policiais, o que dificulta muito seu trabalho. Por outro lado, o país não conta com uma rede de abrigos para os quais as vítimas de violência doméstica possam ser encaminhadas — existem apenas quatro pequenos abrigos em todo o país. A atuação das Delegacias de Defesa da Mulher deve ser, no momento, repensada diante da Lei 9.099, de 1995, que cria os juizados especiais criminais, cujo espírito caminha no sentido da conciliação e da reparação do mal causado através de penas alternativas, acompanhando tendência do moderno direito penal. Como a estes juizados estão afetadas “as contravenções penais e os crimes a que a lei comine pena máxima não superior a um ano”, as Delegacias de Defesa da Mulher perderão funções. Eis por que é preciso reformular esta política pública.

foram transformados em juizados especiais para causas cíveis e relacionadas com direitos do consumidor. Ainda no Rio de Janeiro, a Corregedoria Geral de Justiça criou o Disque Justiça. Pelo telefone, o interessado fornece o número do processo, nome das partes e cartório, além de sua reclamação. As reclamações vão a um juiz, que determina providências imediatas ou as investigações necessárias.

No Espírito Santo, criou-se também a Justiça Volante, para ir aos locais de acidentes de trânsito. Em 92% dos casos têm sido conseguidos acordos, e em muitos casos as vítimas já recebem na hora o ressarcimento. Também no Espírito Santo, criou-se uma Central de Flagrantes, para crimes punidos com pena de detenção. Nesses casos, o réu é interrogado na hora e toma conhecimento da sentença cinco dias depois.

Em Goiás foram várias as iniciativas para agilizar o Judiciário, entre elas a Justiça Itinerante, que vai a bairros da capital ou comarcas do interior para atender a casos que exijam a instauração de processos e para prestar serviços relacionados com outros direitos dos cidadãos: registro civil, título de eleitor, carteira de identidade, fotografias para documentos e até serviços odontológicos. As estatísticas reunidas pelo Tribunal de Justiça mostram que os assuntos jurídicos responderam por pouco mais de 10% do total de atendimentos.

Em Santa Catarina, a Universidade Federal mantém em suas dependências, por acordo com o Judiciário, uma Vara de Exceção, que já atendeu, até setembro de 1995, a mais de quatro mil casos.

A inovação mais importante, provavelmente, será a implantação – aprovada pelo Congresso Nacional e sancionada pelo presidente da República em setembro de 1995 – dos chamados juizados especiais cíveis e criminais. Eles julgarão causas cíveis no valor de até quarenta salários mínimos e processos criminais com pena máxima de até um ano de detenção. Nos casos criminais, desde que haja concordância do acusado e seu defensor, será possível a suspensão condicional do processo (e não da pena) por um período de prova de dois anos, sem discutir a culpabilidade do acusado, sem interrogatório, sem produzir provas, sem audiências, sem sentença e sem inscrever o nome do acusado no rol de culpados. Pode ser ne-

cessária a reparação de danos. E se o acusado passar pelo período probatório, não haverá registro de maus antecedentes; será como se o fato não houvesse ocorrido.

Calcula-se que esses juizados poderão reduzir em até 50% o movimento forense, já que neles tramitarão os acidentes de trânsito, despejos para uso próprio, execução judicial de títulos até o valor máximo dos juizados (não podem ser apreciados: ações de alimentos, falimentares, fiscais e de interesse da Fazenda Pública, além dos acidentes de trabalho).

Outra possibilidade: efeito vinculante

Também começa a tomar corpo em algumas áreas do Judiciário a tese de que se deveria estabelecer, através de emenda à Constituição (já há pelo menos uma em tramitação no Congresso Nacional), o chamado efeito vinculante.

Hoje, não é obrigatório que os tribunais “inferiores” e juízes de primeiro grau acompanhem, em suas sentenças, o que já tenha sido decidido pelo Supremo Tribunal Federal nessa matéria. O efeito vinculante estabeleceria essa obrigatoriedade, com certas exceções (direito penal, direito de família, leis de efeitos temporários, por exemplo) e não apenas para o Judiciário, mas também para a administração pública. Os defensores do efeito vinculante entendem que essa mudança viabilizaria o Judiciário, descongestionaria as várias instâncias em que ele atua. De outubro de 1988 a março de 1995, 68% dos acórdãos do STF foram repetitivos. E a tendência é de crescer esse tipo de decisão repetitiva: eram 50% do total em 1988, subiram para 72% em 1993, para 82% em 1994 e 89% no primeiro trimestre de 1995.

Mas não se trata, no entanto, de tema pacífico. Na Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), por exemplo, as manifestações têm sido quase invariavelmente contra o efeito vinculante, assim como em parte do próprio Judiciário. Muitos juízes e desembargadores entendem que o efeito vinculante fere a independência dos magistrados. A decisão vai caber ao Congresso Nacional.

Outro debate sobre o Judiciário corre paralelo a esse. No Congresso Nacional e em setores da sociedade, tem sido proposta a criação de um mecanismo de “controle externo”

do Judiciário. Essa proposta, no entanto, encontra forte resistência entre os magistrados, que entendem ser esse um formato que fere a independência do Judiciário. Para eles, melhor seria criar no próprio Judiciário mecanismos de controle, que agissem sobre as causas que impedem uma atuação mais eficaz e mais rápida do aparelho judicial.

6.4 As organizações da sociedade civil e o desenvolvimento humano

Quando se fala da sociedade civil e de suas diversas formas de organização já se tornou costume começar com uma discussão sobre nomenclatura. Isto não é preciosismo, mas reflexo do fato de que embora tais organizações não sejam novas, é nova a reflexão sobre as mesmas.

A expressão da moda para designar tais organizações é “organizações não-governamentais – ONGs”; ela é, no entanto, restritiva. Originando-se na nomenclatura da ONU para designar a representação de instituições internacionais não-governamentais – como Cruz Vermelha, Associação Cristã de Moços (ACM), Conselho Mundial de Igrejas, Rede Internacional de Planejamento Familiar etc. –, foi apropriada por organizações civis européias que participaram do esforço de cooperação internacional a partir da década de 60. As ONGs européias geraram ONGs por todo o terceiro mundo através do apoio a projetos, e esta gênese emprestou um perfil característico às ONGs locais: rede de entidades vinculadas ao circuito dos projetos para o desenvolvimento na cooperação internacional. Num sentido restrito, ONG virou nome próprio deste segmento.

Na Inglaterra a expressão usada é *charities*, que se origina na tradição religiosa e tem abrangência mais ampla do que a anterior, incluindo toda sorte de obras assistenciais. *Voluntary sector, non profit sector* são expressões freqüentes nos Estados Unidos e designam uma característica essencial, a doação de tempo e de dinheiro que viabiliza o setor. Terceiro setor é um conceito que tem se difundido a partir de autores norte-americanos e que propõe um esquema trinário para esquematizar as relações entre o público e o privado.

Sociedade civil é uma expressão clássica

da teoria política européia que voltaria a ser amplamente utilizada na década de 80 em regiões como a Europa do Leste e a América Latina. Em sua versão tradicional, a sociedade

QUADRO 6.6

Organizações da sociedade civil

A heterogeneidade das organizações da sociedade civil — inerente à sua própria definição — faz com que seja longa a lista dos tipos de organizações que compõem o setor. Sem esgotar as possibilidades, pode-se citar as seguintes formas institucionais presentes no Brasil.

Organizações sem fins lucrativos, instituições filantrópicas. A figura jurídica tem longa tradição no Brasil e recebe o estímulo de benefícios fiscais. Números globais classificados por diversas categorias, provenientes da Receita Federal, dão um total de cerca de 220 mil instituições registradas.

Caridade e assistência. É o segmento mais tradicional e que se desdobra capilarmente. Segundo a Receita Federal, cerca de 26% das associações formalmente registradas são beneficentes, com aproximadamente cinquenta mil instituições. Além disso, cada centro religioso (paróquia católica, centro espírita, igreja evangélica etc.) possui ao menos um trabalho social. Estima-se, por exemplo, que cerca de 20% dos fiéis evangélicos dão algum tempo de trabalho voluntário na assistência aos necessitados — somente na região metropolitana do Rio de Janeiro isto equivale a cerca de trezentas mil pessoas. Calcula-se em 190 mil o número de pessoas que recebem assistência alimentar regular pela rede espírita no Rio de Janeiro. Ademais, é vasta a rede de obras institucionalizadas (colégios, orfanatos, Santas Casas etc.), à qual se somam os trabalhos desenvolvidos pelas ordens religiosas.

Associações voluntárias. Assim como em outros países, o associativismo ganhou novo impulso no Brasil nas últimas décadas: como indicado no Quadro 6.1 deste Relatório, pesquisas nos cartórios de São Paulo e Rio de Janeiro indicam que 68% das associações civis existentes em 1986 haviam sido criadas a partir de 1970. Por adesão voluntária, indivíduos organizam-se para promover algum objetivo de interesse comum, multiplicando as alternativas de sociabilidade no contexto de uma sociedade individualista. Além de buscar os objetivos específicos que lhes dão sentido, as associações costumam abrir-se para outras atividades em resposta a demandas provocadas pelo contexto em que atuam.

Organizações não-governamentais (ONGs). Num sentido restrito, as ONGs

funcionam como escritórios particulares de prestação de serviços públicos. Distinguem-se das associações pelo caráter profissionalizado dos seus serviços e pelo estilo empresarial de gestão; diferenciam-se das empresas por não distribuírem lucros e funcionarem, em geral, através da realização de projetos. As ONGs desenvolveram-se no Brasil principalmente a partir dos anos 70 por influência do sistema internacional de cooperação para o desenvolvimento. Estima-se que haja no Brasil hoje algo como cinco mil ONGs, a maioria de pequeno tamanho e orçamento anual menor que R\$100 mil.

Fundações privadas. Difunde-se a noção da responsabilidade social das empresas, superando a dicotomia tradicional entre caridade na igreja e negócio sem peias no mercado. A empresa, pessoa jurídica, compartilha dos direitos e deveres da cidadania. A política institucional implica compromissos com o ambiente social e natural e desenvolve-se o *marketing* social. Surgem associações reunindo grandes empresas institucionalmente comprometidas com projetos sociais e com o objetivo de promover o investimento social das empresas, atuando como instância orientadora de regras legais e estratégias institucionais. Os volumes dispendidos são significativos, mas a filantropia empresarial, no Brasil, ainda é desenvolvida essencialmente através da ação direta das empresas.

O que não cabe na designação organizações da sociedade civil. Mercado e religião *stricto sensu* pertencem a outras esferas. Há problemas fronteiriços: os sindicatos, por exemplo, cumprem funções econômicas enquanto mecanismos do mercado, mas cumprem também funções articuladoras da sociedade civil, no campo dos direitos ou mesmo dos serviços sociais. Por outro lado, os partidos políticos não são considerados organizações da sociedade civil; devem, antes, ser considerados como parte do sistema político-governamental. Centros espíritas, terreiros de umbanda e de candomblé, igrejas pentecostais etc. fazem trabalhos de cura e de administração de conflitos interpessoais de enorme alcance que, no entanto, são integrados nas práticas rituais de culto. O serviço público que oferecem não se distingue da prática religiosa.

civil era complementar ao Estado, incluía o mercado e caracterizava-se como um campo de competição e conflitos entre interesses particulares, cujas contradições seriam resolvidas

A Pastoral da Criança

QUADRO 6.7

Operando em mais de 17 mil comunidades em todos os estados brasileiros, a Pastoral da Criança, através de seus 56 mil voluntários, assiste mais de dois milhões de crianças, quase 1,5 milhão de famílias e mais de cem mil mulheres grávidas, a maioria em comunidades carentes. Tendo iniciado suas atividades em uma pequena cidade do Paraná, em 1983, a Pastoral da Criança é hoje uma das mais respeitadas organizações do país.

As líderes comunitárias constituem a base da Pastoral da Criança, doando seu tempo e seus corações a seus vizinhos. Residindo nas comunidades, elas assistem e enfrentam limitações similares. Essa professoras e enfermeiras aposentadas, trabalhadoras domésticas e donas de casa lutam diariamente contra a mortalidade infantil e pela melhoria do padrão de vida de crianças e de suas famílias. Assistindo cada uma a entre 15 e vinte famílias, as líderes comunitárias são treinadas para mobilizar a família a assumir a responsabilidade por sua própria saúde para melhorar suas vidas. Desde a sobrevivência infantil até o desenvolvimento da criança, essas voluntárias fornecem informações vitais sobre nutrição, aleitamento materno, reidra-

tação oral, imunização, infecções respiratórias agudas, doenças sexualmente transmissíveis e prevenção de acidentes domésticos. Remédios caseiros para tratar de doenças comuns e alimentos não-tradicionais para melhorar o status nutricional da família são introduzidos como parte integrante do programa, fornecendo soluções acessíveis para problemas comuns como a desidratação e desnutrição.

Além da educação em saúde, a Pastoral da Criança ensina crianças e adultos a ler e escrever, desenvolve projetos de geração de renda e produz um programa de rádio semanal que reforça as mensagens dadas pelas líderes comunitárias. Um sistema computadorizado de informação, iniciado em 1986, acompanha estatísticas vitais sobre as crianças assistidas e sua famílias, permitindo que as líderes comunitárias avaliem e reforcem seu trabalho continuamente. Em áreas pequenas e grandes, rurais ou urbanas através do país, a Pastoral da Criança tem demonstrado que as comunidades podem ser os agentes de sua própria transformação. As estatísticas mostram que, de 1989 a 1993, a mortalidade infantil caiu de 53 para 27 por mil nascidos vivos nas comunidades onde atua.

no âmbito do Estado (nação) e das leis. A utilização recente, a partir da década de 80, afasta-se desta concepção, distinguindo sociedade civil e mercado. Aproxima-se, assim, do esquema trinário, como na idéia de um terceiro setor. Considerando-se o ambiente intelectual brasileiro, é apresentada a sugestão da expressão organizações da sociedade civil (OSC), expressão que começa a ser usada por organismos multilaterais, como o BID e por fundações internacionais.

Uma definição que parece adequada é a seguinte: organização da sociedade civil (OSC) é um conjunto vasto e heterogêneo caracterizado por organizações: (i) estruturadas; (ii) localizadas fora do aparato formal do Estado; (iii) que não se destinam a distribuir lucros auferidos com suas atividades entre os seus diretores ou entre um conjunto de acionistas; (iv) autogovernadas; (v) que envolvem indivíduos num significativo esforço voluntário; e (vi) que produzem bens e/ou serviços de uso coletivo.

Esta definição reúne sob uma única rubrica uma variedade de tipos organizacionais de grande complexidade. Sem esgotar as possibilidades, pode-se citar as seguintes formas institucionais presentes no Brasil: organizações sem fins lucrativos, instituições filantrópicas; caridade e assistência; associações voluntárias; organizações não-governamentais (ONGs); e fundações privadas (ver Quadro 6.6).

De maneira geral, as atividades das organizações da sociedade civil estão associadas a pelo menos um de três dos quatro componentes básicos do paradigma do desenvolvimento humano: equidade, sustentabilidade e participação na decisão (*empowerment*). Apenas o quarto componente, a produtividade, esteve relativamente ausente de suas pautas de atuação.

Desde seu surgimento no país, as organizações da sociedade civil estiveram associadas à questão da pobreza, orientadas para uma atuação focalizada nos grupos vulneráveis. De fato, desde a colônia, temos a tradição da caridade. À Igreja Católica cumpria atender os desvalidos através de orfanatos, asilos etc.; educação e saúde foram, igualmente, atendidas prioritariamente pela Igreja. Com o populismo, o Estado assume a função assistencial, transformando-a em política pú-

Fundação Abrinq pelos Direitos da Criança

QUADRO 6.8

A Fundação Abrinq pelos Direitos da Criança foi criada, em 1990, por um grupo de empresários do setor de brinquedos, com a finalidade de administrar projetos voltados para a melhoria da qualidade de vida da criança. A Fundação atua no intercâmbio entre os que querem participar e os que precisam de ajuda, sensibilizando, conscientizando e mobilizando empresários de diferentes setores produtivos, identificando necessidades reais e promovendo iniciativas e parcerias nas áreas de saúde, alimentação, educação, cultura, trabalho, família e comunidade. Realiza ainda campanhas de comunicação e divulgação, editando e distribuindo diversas publicações, além de manter uma coluna regular na imprensa e um programa radiofônico.

Tendo iniciado suas atividades com o Projeto Brinquedoteca, desenvolve atualmente o Projeto Nossas Crianças (adoção financeira de duas mil e quinhentas crianças através do apoio a 46 entidades), Programa Empresa Amiga da Criança (não utilização de trabalho infantil e realização de ações em benefício de crianças e adolescentes), Projeto Biblioteca Viva (instalação de bibliotecas em instituições de atendimento a crianças) e Programa Crer para Ver o Sucesso da Criança na Escola (apoio a projetos comunitários que resultem na melhoria da escola pública). Promove periodicamente campanhas pelo uso do soro caseiro, importância do pré-natal e guarda de crianças em situação de risco por famílias substitutas (Projeto Anjo da Guarda).

blica. Um importante sistema institucional é desenvolvido com este intuito. À diferença de outros países da América Latina (México e Cuba, por exemplo), no entanto, a entrada do Estado neste campo não implica confronto com o sistema de assistência eclesial. Um acordo entre Igreja e Estado garante uma cooperação que inclui o financiamento de obras sociais da igreja, prática que perdura até o presente. Por outro lado, os sindicatos tornam-se importantes prestadores de serviços complementares aos prestados diretamente pelo Estado, sobretudo na área da saúde. O mesmo ocorre com as associações empresariais.

Às instituições de caráter filantrópico e assistencial vêm juntar-se, na década de 70, novas entidades que se aproximam da caracterização de uma ONG, conforme descrito no Quadro 6.6. A emergência dessas novas organizações se articula à disseminação dos chamados movimentos sociais, ao aparecimento de uma nova orientação sindical, oriunda de oposições ao sindicalismo oficial, e ao crescimento das pastorais populares e das Comunidades Eclesiais de Base, que acrescentam dimensões sócio-reivindicativas às práticas da Igreja Católica. Nesse contexto, a atuação dessas ONGs está, como a das organizações filantrópicas, associada à questão da pobreza. Não se trata mais, no entanto, de desenvolver uma ação de natureza assistencial, mas sim de empreender uma atividade que combina campanhas e denúncias, destinadas a formar opinião e a chamar atenção para o problema da desigualdade e da pobreza, com um trabalho de assessoria a movimentos comunitários e sindicatos, envolvendo conscientização e assistência técnica.

Embora o foco da atuação das ONGs se modifique ao longo dos anos e novas funções venham a ser incorporadas, essas entidades vão manter, como uma de suas características básicas, a função de propiciar, a grupos ou indivíduos, as informações, o suporte pedagógico, a habilitação técnica e a capacidade organizativa requeridas para agenciar suas demandas e empreender iniciativas voltadas para enfrentar suas necessidades imediatas.

Na década de 80, o avanço do processo de democratização induz uma reorientação das atividades das ONGs, que passam a enfatizar uma outra dimensão do processo de desenvol-

vimento humano. A questão da cidadania e dos direitos fundamentais emerge como uma das prioridades de sua pauta de atuação, traduzindo-se em uma ênfase na educação popular e na educação para a cidadania. De certa forma, essa nova etapa marca a superação de uma matriz fundamentalmente econômica, à qual se contrapõe a dimensão cultural daquele processo. Um desdobramento natural dessa inflexão é a incorporação gradativa, à esfera de preocupações das ONGs brasileiras, dos temas emergentes no plano internacional, como mulher, negros, índios, meio ambiente e, mais tarde, Aids. Tais temas passam a constituir eixos em torno dos quais se multiplicam as ONGs no país.

Por outro lado, a segunda metade da década de 80 vai assistir também a transformações na institucionalização e nas formas de atuação das ONGs. Assim, deixam de se ver como acessórios dos movimentos sociais assessorados, e passam progressivamente a afirmar-se como entidades com existência própria e in-

Viva Rio

QUADRO 6.9

O Viva Rio constitui um bom exemplo das novas formas de articulação da sociedade civil. É uma microorganização (dez funcionários) que possui, no entanto, uma vasta capacidade mobilizadora: de recursos simbólicos (mais de mil matérias de jornais em 1995, sem contar rádio e TV), de recursos humanos (centenas de milhares de manifestantes na Caminhada da Paz) e de recursos financeiros (quatrocentas toneladas de víveres e 350 mil R\$ de doações para a reconstrução de casas das vítimas das enchentes de fevereiro de 1996).

Funciona como uma rede de redes. Tem na sua coordenação pessoas expressivas de vários segmentos da sociedade local: empresariado, movimentos populares, fundações privadas, Igreja Católica, evangélicos e pentecostais, indústria cultural, mídia e publicidade. Esta articulação tão plural, e aparentemente improvável, sustenta-se, ao menos, nos seguintes princípios: não é e não pretende ser uma organização representativa das pessoas ou instituições que dele participam. Vive e depende de adesões voluntárias; não se envolve em política partidária; afirma-se como uma entidade estritamente não-governamental, que se dedica a assuntos de interesse comum no entendimento de seus participantes.

Entre os muitos temas a que se dedicam, dois predominam: violência urbana e a integração das favelas na cidade. Esses temas são trabalhados em três vertentes: (i) parcerias transeitoriais, que envolvem, por exemplo, projetos executados por entidades populares e financiados por empresas; (ii) parcerias entre organizações não-governamentais e serviços públicos na realização de projetos locais; (iii) lobby e mobilização por reformas nas políticas públicas.

O Viva Rio nasceu, em 1993, em resposta a um sentimento de crise profunda na cidade do Rio de Janeiro. Os assassinatos da Candelária (julho) e o massacre de Vigário Geral (agosto) foram o estopim para um encontro sem precedentes, que reuniu informalmente pessoas dos mais diversos setores da cidade, e se propôs a responder a questão: "O que nós, que vivemos no Rio, podemos fazer?" A resposta encontrada deu origem ao movimento.

O lançamento do Viva Rio marcou o seu estilo: mobilizar a paixão, com um uso intenso de símbolos e dos ritos que evocam valores de paz, solidariedade social e amor pelo lugar onde se vive; e uma ação programática, com propostas específicas, abrindo horizontes para além dos gravíssimos problemas atuais.

dependente. Da mesma forma, a necessidade de organizar e alcançar maior eficácia em suas ações e o maior rigor fiscalizador das agências que aportam recursos para sua manutenção determinam que persigam maior grau de institucionalização e de profissionalização de sua gestão. Além disso, começam a reexaminar e a redefinir suas relações com o Estado, superando uma atuação centrada na campanha e na denúncia e se colocando a tarefa de influenciar e mesmo participar da formulação das políticas públicas.

A década de 90 vai marcar a recuperação da temática original das ONGs, que voltam, em grande medida, a enfatizar a questão da desigualdade e da pobreza. Essa reorientação – além de refletir movimento idêntico observado na agenda política nacional, após uma década em que o tema ficara obscurecido pela questão da redemocratização e pelo binômio crise externa-inflação – decorre também do reconhecimento, por parte das próprias ONGs, de que o plano do direito e da cidadania e o

enfrentamento dos problemas ambientais não conseguem avançar no contexto de extrema pobreza e desigualdade.

Contudo, ao retomar a questão da pobreza, as ONGs o fazem agora de forma distinta daquela que prevaleceu em décadas anteriores, indo além de um enfoque estritamente sócio-econômico, de modo a incorporar suas dimensões culturais e a focalizar sua interação com o meio ambiente. Nesse sentido, a década de 90 vai ser marcada por uma convergência entre as diversas agendas contempladas pelas ONGs nas décadas anteriores.

A convergência não se situa, no entanto, apenas no âmbito restrito das ONGs. Na verdade, a primeira metade da década de 90 vai se caracterizar também pela convergência entre as ONGs e as demais organizações da sociedade civil, construída a partir de movimentos sociais de novo tipo que promovem parcerias entre os múltiplos segmentos das organizações da sociedade civil, dando suporte prático à amplitude e à heterogeneidade do conceito.

Conservando e valorizando a biodiversidade agrícola

QUADRO 6.10

Várias comunidades de pequenos agricultores, na região do sul do Paraná, dão um exemplo de como é possível pensar a conservação dos recursos genéticos de forma dinâmica, integrada à economia dos sistemas de produção e com a intensa participação dos próprios produtores, usando e conservando a biodiversidade agrícola.

A região em foco compreende 19 municípios, com mais de um milhão de hectares e cerca de 360 mil habitantes, dos quais 52% nas áreas rurais. A agricultura familiar ocupa apenas 39% da área agrícola, mas é o sistema de produção predominante, correspondendo a 89% das propriedades rurais. As principais atividades agrícolas são feijão, milho e erva-mate.

A organização não-governamental Assessoria e Serviços a Projetos em Agricultura Alternativa vem trabalhando junto a organizações de pequenos agricultores dessa região, promovendo a agroecologia e o desenvolvimento rural sustentável. Dentre as diversas linhas de trabalho desenvolvidas, está a promoção da autonomia dos agricultores no abastecimento de sementes a partir do resgate e revalorização dos recursos genéticos locais. Este trabalho se articula, a nível nacional, com um conjunto de 21 ONGs da Rede PTA — Projeto Tecnologias Alternativas e mais de uma centena de organizações de pequenos agricultores que integram a Rede Sementes nas diversas regiões do país. A experiência do sul do Paraná iniciou-se com a cultura do milho, a partir da de-

manda dos próprios agricultores que se queixavam do alto custo das sementes híbridas e dos insumos que estes exigem, orientando-se para a substituição dos híbridos comerciais por variedades de polimerização aberta. Foi realizado um trabalho de resgate de variedades locais, ao mesmo tempo que se promoveu a introdução de variedades intercambiadas com agricultores de outras regiões, através da Rede Sementes, e de variedades desenvolvidas pela Embrapa. Junto com os agricultores, organizou-se uma série de ensaios de competição para conhecer e avaliar o desempenho das diversas variedades frente aos híbridos. Além disso, os agricultores foram capacitados para a produção comunitária de sementes de milho, incorporando práticas de manejo de solo menos dependentes do uso de insumos industriais.

Os resultados obtidos têm sido impactantes e fortemente mobilizadores. Já na segunda safra, período 1994/95, foram produzidas cerca de quarenta toneladas de sementes de 17 diferentes tipos de variedades, beneficiando cerca de duas mil famílias de pequenos agricultores da região. Isso significou uma economia de aproximadamente setenta mil dólares, considerando os recursos que os agricultores teriam que despendido na compra de sementes híbridas. Ao mesmo tempo, os agricultores passam a contar com uma maior diversidade genética de milho disponível, com materiais muito mais adaptados aos sistemas locais de produção.

A Ação da Cidadania Contra a Fome e Pela Vida é a mais conhecida, mas iniciativas do mesmo tipo ocorrem em distintas formas, em torno de diversos temas, nas várias regiões do país. Começa a ganhar corpo também a idéia de uma cooperação local, complementar à cooperação internacional; o exemplo mais marcante, que tem merecido atenção internacional como gerador de um novo modelo, é o Viva Rio, mais um movimento do que uma ONG.

Por outro lado, o reconhecimento, por parte das diferentes esferas de governo, da importância das organizações da sociedade civil tem se traduzido crescentemente em iniciativas tendentes a incorporá-las à formulação e mesmo à implementação das políticas governamentais.

A participação de organizações da sociedade civil em organismos consultivos associados a políticas governamentais pode ser exemplificada pelo Conselho Nacional dos Direitos da Mulher, Conselho Nacional da Criança e do Adolescente, Conselho Nacional da Assistência Social e, mais recentemente, pelo

programa Comunidade Solidária. Estas instâncias buscam criar mecanismos que transformem a noção de parcerias entre governo, setor privado e organizações da sociedade civil numa fórmula estruturante das políticas sociais.

O desenvolvimento das organizações da sociedade civil é parte constitutiva da formação de uma cultura cívica democrática neste final de século. Tais organizações – em suas distintas versões e formas diferenciadas de atuação – desempenham papel importante na promoção do desenvolvimento humano, seja através de iniciativas próprias e específicas, seja através de sua capacidade de mobilização da sociedade civil, seja através de sua interação com o Estado e com as empresas.

O fortalecimento das organizações da sociedade civil e, em particular, a eficácia de sua contribuição para o desenvolvimento humano implica uma série de desafios: pesquisa sistemática que inclua produção de informações, criação de instrumentos de conhecimento que orientem e avaliem as ações, elaboração dos conceitos teóricos implicados; capacitação de seus quadros, um tipo *sui generis* de profissi-

Dois exemplos que vêm da Amazônia

QUADRO 6.11

Cooperativa Agro-extrativista de Xapuri (CAEX). Em 1988, 34 seringueiros fundaram uma cooperativa, na cidade de Chico Mendes, buscando uma forma de agregar valor e comercializar os produtos dessa população, que há anos vinha sendo explorada por atravessadores e grandes seringueiros. Até recentemente, o destino desses povos da floresta era o da migração para periferias urbanas, ou a permanência na mata em condições precárias, lutando para que a floresta não fosse derrubada. Contando atualmente com 307 associados, a CAEX produz castanha, seu principal produto, e borracha, que deverá começar a ser beneficiada este ano. Cem toneladas de amêndoas são beneficiadas anualmente, destinando-se majoritariamente ao mercado interno. A produção é descentralizada, possibilitando o trabalho dentro dos seringais, onde existem quatro miniusinas. A população do município também participa desta iniciativa, e 55 famílias já são sustentadas pelo trabalho realizado pelas quebradeiras de castanha em suas próprias casas. A experiência da CAEX contribui para melhorar a qualidade de vida desse povo e para a conservação da floresta amazônica, além de responder por mais de 50% da arrecadação do ICMS do município.

Comissão Pró-Índio do Acre. Desde o final da década de 70, lideranças indígenas de diversas etnias e sua assessoria organizaram-se nesta instituição para atuar em prol dos direitos indígenas

pela terra, saúde, educação e cultura. Os resultados mais importantes são: a demarcação de grande parte das áreas indígenas do Acre e do sudoeste do Amazonas; a organização de sistemas cooperativados de comercialização de produtos extrativistas; a formação de mais de quarenta agentes indígenas de saúde; e a implantação e acompanhamento de mais de quarenta escolas com professores índios, que publicaram mais de quarenta edições bilingües "de autoria". Tais resultados foram obtidos através de parcerias com entidades governamentais e ONGs, e vêm beneficiando cerca de dez mil indivíduos, falantes de 23 línguas — das famílias Pano, Aruak e Arawa. Atualmente estas lideranças indígenas e as populações extrativistas com quem mantém aliança concentram seus esforços em assegurar sua sustentabilidade econômica.

Nesse sentido, membros dessas comunidades vêm se capacitando como agentes agroflorestais e educadores ambientais. A intensificação do beneficiamento da borracha (como placa bruta defumada ou couro vegetal) e do manejo e consorciamento de espécies alimentares, extrativas, madeiras e forrageiras deverão promover técnicas sustentáveis econômica, ecológica e culturalmente, aliando o saber tradicional ao científico, para o benefício daqueles que se encontram no interior e no exterior de áreas indígenas e reservas extrativistas.

onal; capacitação gerencial, enquanto instituições autônomas; difusão de seus trabalhos de modo a multiplicar o alcance dos serviços oferecidos; geração de recursos humanos (voluntariado) e financeiros que viabilizem um crescimento sustentável; desenvolvimento de parcerias com o Estado na produção de serviços públicos; desenvolvimento de parcerias com as empresas, contribuindo para a transformação da cultura empresarial, associando qualidade a co-responsabilidade sócio-ambiental; formação de redes e de instituições intermediárias, capazes de promover a mediação entre macroinstituições (governo, multilaterais etc.) e entidades locais envolvidas em microiniciativas.

A contribuição das organizações da sociedade civil para o processo de desenvolvimento humano não se traduz em um projeto comum ou em uma agenda global. Na verdade, isso reflete o fato de que – deixando de lado uma substância comum, uma integração política vertical e uma organização guarda-chuva horizontal – as organizações da sociedade civil não podem ser concebidas ou analisadas através de abordagens totalizantes. Diferem, nesse sentido, da perspectiva típica do século XIX, na medida em que não estão associadas à idéia da sociedade como um grande indivíduo coletivo e, ao contrário, enfatizam a diversidade, não apontam um modelo, mas propõem um processo.

O ciclo de conferências sociais da ONU e o Brasil

QUADRO 6.12

A Convenção dos Direitos da Criança e demais resoluções da Cúpula Mundial da Infância (Nova York, 1990) convergem com o Estatuto da Criança e do Adolescente. Nesse sentido, balizam as políticas públicas neste campo específico. O suporte institucional destas atividades está conformado pelo sistema nacional de conselhos paritários responsáveis pela implementação do Estatuto, que vai do plano federal aos conselhos curadores ao nível das comunidades.

Entre os desdobramentos da Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e Desenvolvimento (Rio de Janeiro, 1992), merece destaque a adequação da legislação nacional às convenções assinadas em 1992, em particular a Convenção sobre a Diversidade Biológica. Também devem ser considerados os impactos da Agenda 21, como, por exemplo, a criação de uma comissão internacional e de comissões nacionais de desenvolvimento sustentável.

Dentre os exemplos de tradução das resoluções da Conferência Mundial sobre Direitos Humanos (Viena, 1993) para o contexto brasileiro, contam-se a abertura do país às missões internacionais de verificação de abusos dos direitos humanos; o reconhecimento dos desaparecidos políticos durante o regime militar e do direito de indenização de seus familiares; e, mais especialmente, o Plano Nacional de Direitos Humanos.

A implementação no Brasil das resoluções da Conferência Internacional sobre População e Desenvolvimento (Cairo, 1994) tem desdobramen-

tos no plano das políticas de saúde e da legislação relativa a questões reprodutivas. O mais significativo foi, possivelmente, a criação, em 1995, da Comissão Nacional de População e Desenvolvimento, que tem como mandato principal criar diretrizes que permitam monitorar a tradução dos acordos da conferência em termos das políticas públicas, produção de dados e agendas de pesquisa.

As recomendações contidas na Declaração e Programa de Ação da Cúpula Mundial de Desenvolvimento Social (Copenhague, 1995) devem incidir sobre o conjunto das políticas sociais, assim como sobre definições de natureza econômica, como no caso das políticas de emprego e renda. O programa Comunidade Solidária constitui o suporte institucional mais adequado para a mobilização e acompanhamento desta agenda.

Da mesma forma, os desdobramentos da Plataforma da Ação da IV Conferência sobre a Mulher, Desenvolvimento e Paz (Beijing, 1995) implicam a mobilização dos mais diversos setores e agentes governamentais, bem como revisão e adequação da legislação. Ainda em 1995, algumas iniciativas no sentido de implementação das resoluções de Beijing foram adotadas nos planos estadual e municipal, envolvendo algumas capitais de estado — Recife, Salvador, Curitiba — e o estado do Rio de Janeiro. Cabe ao Conselho Nacional dos Direitos da Mulher, ligado ao Ministério da Justiça, papel catalisador e de monitoramento destas atividades.

Nota técnica

O Índice de Desenvolvimento Humano

O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) vem sendo calculado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) desde 1990. Embora sua concepção básica tenha permanecido inalterada, esse indicador foi objeto de algumas reformulações ao longo desse período. Os resultados apresentados no Capítulo 1 foram calculados com base na metodologia utilizada no Relatório do Desenvolvimento Humano de 1995.

O IDH compreende três componentes:

- um indicador de longevidade, determinado a partir da esperança de vida ao nascer;
- um indicador de nível educacional, determinado a partir de duas variáveis relacionadas à educação, taxa de alfabetização dos adultos e taxa combinada de matrícula nos ensinos fundamental, médio e superior; e
- um indicador de renda, determinado a partir da renda *per capita*.

O processo de construção do IDH se desdobra em duas etapas.

Em primeiro lugar, trata-se de definir a medida da privação de uma dada região (país ou estado) em relação a cada uma das quatro variáveis consideradas. Tal medida é obtida situando-se o valor efetivamente observado para a variável na região em uma escala de 0 a 1, cujos limites correspondem aos valores máximo e mínimo que podem ser atribuídos à variável.

Esses limites mínimo e máximo foram estabelecidos como:

- para a esperança de vida ao nascer: 25 e 85 anos;
- para a taxa de alfabetização dos adultos: 0% e 100%;
- para a taxa combinada de matrícula nos ensinos fundamental, médio e superior: 0% e 100%; e
- para a renda real *per capita* PPC: US\$ 100 e US\$ 40.000.

Dados esses limites, o valor de cada um dos indicadores que compõem o IDH é definido para uma dada região a partir da expressão:

$$\text{Indicador} = (\text{valor observado} - \text{valor mínimo}) / (\text{valor máximo} - \text{valor mínimo})$$

O cálculo do indicador de longevidade L_1 resulta da simples aplicação do valor observado da esperança de vida ao nascer l_1 a essa expressão. Assim,

$$L_1 = (l_1 - 25) / (85 - 25)$$

O cálculo do indicador de nível educacional E_1 envolve: (i) a aplicação, naquela expressão, dos valores observados para as variáveis relacionadas à educação (a taxa de alfabetização dos adultos a_1 e a taxa combinada de matrícula nos ensinos fundamental, médio e superior m_1);

e (ii) o cálculo da média ponderada das duas variáveis na qual a primeira tem peso dois e a segunda peso um. Assim,

$$E_1 = 2/3 \times \{(a_1 - 0) / (100 - 0)\} + 1/3 \times \{(m_1 - 0) / (100 - 0)\}$$

O cálculo do indicador de renda envolve procedimento mais complexo e tem como base a hipótese de que a contribuição da renda para o desenvolvimento humano apresenta rendimentos decrescentes. Para incorporar essa hipótese ao cálculo do IDH, recorre-se à fórmula de Atkinson relativa à utilidade da renda:

$$W(y) = [1 / (1 - e)] \times y^{1-e}$$

onde $W(y)$ é a utilidade ou bem-estar derivado da renda y e a elasticidade marginal da renda e indica em que medida o rendimento é decrescente. Para $e = 0$ não há rendimentos decrescentes; por outro lado, a medida em que se aproxima de 1 a equação se converte em

$$W(y) = \log y$$

O valor assumido pela elasticidade e é relacionado à renda y^* correspondente à linha de pobreza. Assim, considera-se que não há rendimentos decrescentes quando a renda é inferior à linha de pobreza e, portanto, $e = 0$. A partir desse ponto, no entanto, o crescimento da renda passa a apresentar rendimento decrescente, admitindo-se uma elasticidade $e = 1/2$ para a renda entre y^* e $2y^*$, e uma elasticidade $e = 1/3$ para a renda entre $2y^*$ e $3y^*$. Logo,

$$\begin{aligned} W(y) &= y && \text{para } 0 < y < y^* \\ W(y) &= y + 2 [(y - y^*)^{1/2}] && \text{para } y^* \leq y \leq 2y^* \\ W(y) &= y + 2 y^{*1/2} + 3 [(y - 2y^*)^{1/3}] && \text{para } 2y^* \leq y \leq 3y^* \end{aligned}$$

O parâmetro y^* , que indica o nível de renda a partir do qual esta variável passa a apresentar rendimentos decrescentes, foi definido como equivalente à renda média mundial e fixado em US\$ 5.120 (PPC), valor da renda média mundial em 1992. Por conseguinte, o limite superior do indicador de renda — isto é, o valor descontado do limite de US\$40.000, estabelecido anteriormente — é US\$ 5.449.

Assim, o indicador de renda R_1 pode ser determinado a partir da expressão

$$R_1 = (W_1 - 100) / (5449 - 100)$$

onde W_1 é a utilidade ou bem-estar derivado da renda y_1 .

calculado segundo a fórmula indicada.

A segunda etapa do cálculo do IDH consiste em calcular o próprio IDH através da média simples dos três indicadores definidos anteriormente. Assim,

$$I_i = (L_i + E_i + R_i) / 3$$

Dados utilizados no cálculo do IDH

O IDH apresentado no Capítulo 1 refere-se ao ano de 1991 e tem como base as seguintes fontes de informação:

- esperança de vida ao nascer: estimativa elaborada para o cálculo do IDH com base em Carvalho e Machado 1986 e Machado 1993;
- taxa de alfabetização: IBGE/Censo 1991;
- taxa combinada de matrícula nos ensinos fundamental, médio e superior: MEC 1991 e IBGE/Anuário 1992;
- renda *per capita*: estimativa realizada por Silva e Considera 1995 especificamente para o cálculo do IDH.

Cabe apontar algumas peculiaridades relativas à estimativa de esperança de vida ao nascer aqui utilizada. Os indicadores de esperança de vida mais fidedignos no Brasil estão associados aos censos demográficos; as estimativas baseadas nos registros de nascimentos e óbitos são afetadas pelo forte sub-registro observado no país, particularmente significativo nas regiões menos desenvolvidas. Nesse sentido, são particularmente problemáticas quando se trata de comparar resultados relativos a distintas regiões do país. Contudo, o estágio atual da divulgação dos

resultados do Censo Demográfico de 1991 não permite ainda uma estimativa mais precisa da evolução dessa variável ao longo da década de 1980. Assim, o último dado preciso disponível sobre esperança de vida no Brasil — e, em particular, nos estados — refere-se ao ano de 1980 e tem como base o censo demográfico realizado naquele ano. Existem, no entanto, algumas estimativas que, a partir de distintas fontes e de hipóteses específicas sobre o comportamento das variáveis relevantes, procuram antecipar a magnitude da esperança de vida que deverá ser determinada com base nos dados do censo demográfico de 1991. Foram utilizadas aqui as estimativas formuladas em Machado 1993 para as cinco regiões do país no período 1985-90. Tais estimativas não incluem, no entanto, resultados relativos às unidades da federação.

Por conseguinte, no processo de elaboração do IDH, as esperanças de vida por estado no período 1985-90 foram calculadas com base nas estimativas referentes às regiões apresentadas em Machado 1993, a partir da hipótese de que a posição relativa de cada estado que compõe uma região em relação à média da região não se alterou entre 1980 e esse período. Esses valores referentes ao período 1985-90, por sua vez, serviram de base para a determinação das estimativas de esperança de vida ao nascer dos estados em 1991. Nesse cálculo, os valores estaduais foram compatibilizados com a estimativa de 66,3 anos para a esperança de vida ao nascer do Brasil da Divisão de População das Nações Unidas (como publicado em UNDP 1995).

Referências

Documentos de apoio para o Relatório sobre o Desenvolvimento Humano no Brasil

- Albuquerque, Roberto Cavalcanti de. "Brasil: os Desafios Estratégicos do Desenvolvimento"
- Assad, Maria Leonor Lopes. "Padrão do Uso de Recursos Naturais: Delineamento Ecológico do Uso do Solo"
- Barros, Ricardo Paes de; José Márcio Camargo; e Rosane Mendonça. "Determinantes da Pobreza no Brasil"
- Barros, Ricardo Paes de; Rosane Silva Pinto de Mendonça; e Renata Pacheco Nogueira Duarte. "Bem-estar, Pobreza e Desigualdade de Renda: uma Avaliação da Evolução Histórica e das Disparidades Regionais"
- Barros, Ricardo Paes de; Rosane Mendonça; e Tatiana Velazco. "O Desempenho Educacional no Brasil"
- Berquó, Elza. "A Saúde Reprodutiva das Mulheres na 'Década Perdida'"
- Carvalho, José Alberto Magno de. "O Novo Padrão Demográfico Brasileiro e suas Consequências"
- Cohn, Amélia. "Descentralização e Políticas Sociais: para Onde Apontam as Experiências nas Áreas de Saúde e Educação"
- Correa, Sonia e Pedro Dalcero. "O Ciclo de Conferências Sociais da ONU nos Anos 90 — Contribuição para o Conceito de Desenvolvimento Humano"
- Draibe, Sônia Miriam. "Brasil: Políticas e Programas de Combate à Pobreza um Balanço Preliminar sob a Perspectiva da Descentralização"
- Erber, Fabio Stefano. "Tecnologia, Competitividade e Qualificação da Mão-de-obra no Brasil"
- Fernandes, Rubem César. "Organizações da Sociedade Civil"
- La Rovere, Emilio Lebre. "A Sustentabilidade da Produção e Uso da Energia no Brasil"
- Lamounier, Bolívar. "Governança e Reconstrução Institucional"
- Levy, Paulo. "As Condicionantes Macroeconômicas do Desenvolvimento Humano: Estabilização, Crescimento e Reformas Estruturais"
- Lustosa, Tania Quiles de O.. "Perfil Nutricional da População Brasileira"
- Martine, George. "A Redistribuição Espacial da População Brasileira Durante a Década de 80."
- Medici, André Cezar. "O Perfil da saúde no Brasil"
- Motta, Ronaldo Serôa da. "Indicadores Ambientais no Brasil: Aspectos Ecológicos, de Eficiência e Distributivos"
- Novaes, Washington. "A Conquista dos Direitos e o Acesso à Justiça"
- Pereira, Lia Valls. "Implicações dos Compromissos Institucionais Internacionais do Ponto de Vista do Desenvolvimento Humano do Brasil no Contexto do Processo de Globalização da Economia"
- Ramos, Lauro e José Guilherme Reis. "Políticas de Emprego"
- Rocha, Sonia. "Diferenças Locacionais da Pobreza e seus Rebatimentos para a Política Social"
- Saboia, Ana Lucia. "Crianças e Adolescentes — Excluídos da Infância e da Adolescência"
- Safiotti, Heleith. "A Dimensão Gênero no Desenvolvimento Humano".
- Santos, Wanderley Guilherme dos. "Governabilidade e Eficácia do Estado"
- Silva, Antonio Braz de Oliveira e Claudio Considera. "Estimativa do PIB per capita por Unidade da Federação"
- Spindola, Austregésilo G. "IDHs do Brasil, Regiões e Unidades da Federação e Outros Indicadores de Desenvolvimento" e "Análise Estatística dos Indicadores do IPEA — 1970/88"
- Urani, André. "Políticas de Estabilização e Combate à Pobreza no Brasil".
- Varsano, Ricardo. "Política Governamental e Investimentos Públicos".

Notas bibliográficas

Introdução

UNDP 1990, 1991, 1992, 1993, 1994, 1995.

Quadro 0.1. UNDP 1994.

Quadro 0.2. Correa e Dalcero 1995.

Capítulo 1

Anand e Sen 1994; PNUD 1990, 1991, 1992, 1993, 1994, 1995; Silva e Considera 1995.

Quadro 1.1. UNDP 1994

Capítulo 2

Seção 2.1. Albuquerque 1994b; Barros e Mendonça 1995b,c; Barros, Mendonça e Duarte 1995; Barros, Fox e Mendonça 1994; Barros, Machado e Mendonça 1994; Castro e Fletcher 1986; Fishlow 1972; Foster e Shorrocks 1988; Foster, Greer e Thorbecke; Hagenaars 1986; Jatobá 1993; Lambert 1989; Langoni 1973; Mendonça 1994; Oliveira 1993; IBGE/PNAD 1991; Psacharopoulos et alii. 1992; Ribeiro 1994; Rocha 1991a,1993,1995; Rocha e

Villela 1990; Shorrocks 1983; Suplicy 1992; UNDP 1993.
Seção 2.2. Barros e Camargo 1991,1993,1994; Barros, Camargo e Mendonça 1994; Barros, Camargo e Mendonça 1995; Barros e Mendonça 1995a; Barros, Mendonça e Santos 1991; Barros e Ramos 1992; Barros, Mendonça e Camargo 1993; Barros, Mendonça e Velazco 1994; Barros, Machado e Mendonça 1994; Barros, Mendonça e Shope 1993; Harbison e Hanushek 1992; Lam e Levison 1990a,b; Mendonça 1992; Psacharopoulos 1989; Ram 1990; Savedoff 1990.

Seção 2.3. Barros, Camargo e Mendonça 1995; Barros e Ramos 1992; Barros, Mendonça e Velazco 1995; Branco 1979; IBGE/Censo 1960,1970,1980; IBGE/PNAD 1981,1990; Langoni 1973; Mendonça 1992; Psacharopoulos 1985; Tan e Mingat 1992; UNDP 1992, bem como aquelas indicadas na Seção 2.2

Seção 2.4. Chahad e Cervin eds 1988; FUNDAP 1992; Girardi 1995; Medici 1985,1994a,b, 1995; Medici e Beltrão 1993; Medici, Silva e Vianna 1993; MS 1995a; Piola 1993; Simões 1989; Szwarcwald, Chequer e Castilho 1992

Quadro 2.1. Safiotti 1995.

Quadro 2.2. Barros, Mendonça e Velazco 1996.

Quadro 2.3. Rocha 1995.

Quadro 2.4. Barros, Camargo e Mendonça 1995

Quadros 2.5, 2.7, 2.8 e 2.12. Calsing 1986; Cervini e Burger 1992; Miller 1993; Barros, Mendonça e Velazco 1994; Pires 1988; Saboia e Bregman 1993; Saboia 1995; Souto 1984; Zylberstajn, Pagotto, e Pastore 1985

Quadro 2.6. Abreu e Sorj 1993,1994; Barros, Ramos e Santos 1984; Barros e Mendonça 1995c; Bruschini 1994a,b; IBGE/ PNAD 1980,1981,1988,1990; IBGE/ Censo 1991; Lavinias 1994; MTb 1988,1990; Safiotti 1995.

Quadros 2.9 e 2.10. Azevedo et alii. 1989; Bruschini 1989; IBGE/Censo 1980; IBGE 1979; Lavinias e Matesco 1994; Lewin 1977; Madeira no prelo; Rosemberg 1989,1994a,b; Rosemberg, Pinto e Negrão 1980; Safiotti 1995.

Quadro 2.11. Barros, Mendonça e Velazco 1995; e Barcelos 1993.

Quadro 2.13. Berquó 1995

Quadro 2.14. Material elaborado pelo Ministério da Saúde.

Quadro 2.15. Call e Levinson 1971; FAO 1987, 1990, 1993; Gomez et alii. 1954; Gopalan 1987; IBGE/ENDEF 1978; IBGE/POF 1978; Lustosa 1982, 1991, 1995; Martorell et alii. 1978; Martorell, Mendoza e Castillo 1988; Monteiro et alii. 1992; Monteiro 1992; Waterlow et alii. 1977; WHO 1983, 1986, 1987, 1989.

Quadro 2.16. Material elaborado pela UNICEF.

Capítulo 3

Seções 3.1 e 3.2. Afonso 1993; Albuquerque 1994a,b; Almeida 1995; Arretche 1995; Barros, Piola, e Vianna 1995; CEPAM 1995; Cohn ed. 1994a,b,1995a,b,c; CONASEMS 1995a,b; Dowbor 1994; Draibe 1993, 1995; Draibe e Arretche 1995; Draibe et alii 1995; IPEA 1995; IPEA. 1993,a,b,c,d,e; Jacobi ed 1995a,b,c,d; Lopes 1993,1994; Médici 1993,1994b; MS 1995b,c; NEPP 1986, 1987, 1988, 1991, 1994a, b, c; Nunes e Brakarz 1993; Oliveira, Castro e Genro 1995; Rocha 1991b; Rocha e Tolosa 1989,1993; Tolosa e Rocha 1993; Velloso, Albuquerque e Knoop. eds. 1995.

Quadro 3.1. Draibe 1995

Quadro 3.2. Lopes 1994.

Capítulo 4

Seção 4.1. Arruda 1987; BEMFAM 1992; Bercovich, Oliveira e Mendes 1993; Carvalho 1977,1988,1993, 1995; Carvalho e Pinheiro 1986; Carvalho e Wong 1995;

IBGE/Censo 1970,1980; IBGE 1974; Machado 1993; Martine, Carvalho e Arias 1994.

Seção 4.2. Anderson e Blackhurst 1992; Ardenas e Urrutia 1995; Arida e Resende 1984; Arretche e Draibe 1995; Barros, Cardoso e Urani 1995; Barros, Mendonça e Neri 1995a,b; Batista e Fritsch 1994; Bielschowsky 1994; Bielschowsky e Stumpo 1995; Bruno e Eastley 1994; Cardoso 1992; Carvalho 1992; Cassiolato 1994; Castro 1995; Cavalcanti 1990; CEPAL 1995a,b,c,d; Considera e Valadão 1995; Coutinho e Ferraz 1994; Erber, 1995; Fiorencio 1995; Fischer 1993; Fishlow 1991; Fogaça e Salm 1993; Giambiagi 1995; Kiguel e Liviatan 1992; Kupfer 1995; Lafer e Fonseca 1994; Lampreia 1995; Levy 1995; Little et alii. 1993; Lopes 1982,1986; Modiano 1985; Mortimore 1995; Neri 1994; Pereira 1995; Pero 1995; Resende 1984; Resende e Lopes 1981; Sabóia 1994; Sargent 1982; Schwartzman et al. 1995; Simonsen e Cysne 1994; Tanzi 1978; Tyson 1992; UNCTAD 1994; UNDP 1994; Urani 1993a,b,1994,1995a,b; Urani e Winograd 1994; Pereira 1990; Winograd 1995

Seção 4.3 e Quadros 4.3 a 4.10. ABES/OPS 1991; Assad 1995; Barth 1991; Baumol e Oates 1988; Bôa Nova 1985; Brito 1991; Cavalcanti 1995; CEMPRE 1995; CETESB 1992,1994; Colby 1990; Common e Perrings 1992; Cunha et alii 1994; Eletrobrás. 1990, 1993, 1994; EMBRAPA. 1981; Estudos Econômicos 1994; Feldman 1992; Ganzelli e Goldenstein 1994; Grubb 1992; Guerra e Berni 1996; Guerra e Hinistroza 1996; Guerra, Bertasso e Spada 1995; Krattiger et alii. 1988; Hartwick 1977; IBGE/ PNSB 1992; IBGE/Anuário 1993; Jantzen 1993; La Rovere 1985, 1990, 1994a, b, 1995a, b; La Rovere et alii. 1994; Maimon 1994; Magalhães ed 1992; Martines et alii. 1991; May 1993; May e Rocha 1995; Mendes 1994; Miller, St. Hill e Senanayake 1994; MME 1984,1993,1994; Moreira 1991; Motta 1991a, b, 1993a, b, 1994, 1995a, b, c; Motta e Fernandes 1995; Motta e May 1992; Motta e Mendes 1995; Motta e Reis 1994; Motta et alii. 1993; Parikh et alii 1994; Pearce e Atkinson 1992; Pearce e Turner 1992; Pires 1993; Prado 1995; Presidência da República 1991, 1996; PRONACOP 1989; Reis 1991; Reis e Margulis 1990; Rocha 1995; Rosa 1986; Rose 1994; Saldiva et alii. 1994,1995; Solow 1978; SOS Mata Atlântica. 1992/93; Turner 1992; Vale et alii. 1994; Vanin, Graça e Goldem-berg 1981; Victor 1991; WWF 1995; Zylberstajn e Coelho 1993.

Quadro 4.1. Berquó 1995.

Quadro 4.2. Martine 1994.

Capítulo 5

Seções 5.1 e 5.2. Albuquerque 1970, 1993, 1995; Albuquerque e Villela 1991; Costa 1991,1992; Frischtak e Guimarães 1994; Haddad 1994; Jazairy, Alamgir e Panuccio 1992; Tolosa 1991; Velloso 1994a,b; Velloso e Albuquerque eds 1993
Seção 5.3. Amadeo 1994a,b; Calmfors 1994; Camargo, Jatobá e Mezzera 1994; Camargo 1995; Castro 1994; Chahad 1989; Frischtak 1993; Jatobá 1994; Marquez 1995; OECD 1994; OIT 1995; Pastore e Pinotti 1995; Pastore 1994; Pochman 1994; Ramos 1994, Ramos e Reis 1995.

Seção 5.4 e Quadro 5.6. Ver Seção 4.3.

Quadro 5.1 e 5.2. Abranches 1993; Albuquerque 1988,1993,1995; Albuquerque e Villela 1991;

Banco Mundial 1984,1992,1993; Baumol 1961; IBGE 1990; Luce e Raiffa 1958; Malan, Bonelli, Abreu e Pereira 1980; Tolosa 1991; Velloso 1991

Quadro 5.3. UNDP 1993

Quadro 5.5. Camargo, Jatobá e Mezzera 1994 e Ramos e Reis 1995.

Capítulo 6

Seção 6.1. Lamounier 1995; Santos 1995.

Seção 6.2. Afonso 1995; IPEA 1994,1995; Markwald 1991; Varsano 1995; Tafner no prelo

Seção 6.3. Novaes 1995

Seção 6.4. Fernandes 1994,1995a,b; Fernandes e Carneiro

1994; Giumbelli 1995; Landin 1993,1995; Novaes ed.1995; Salamon e Anheier 1992; Santos 1993; e Wolfe 1992

Quadro 6.1. Santos 1995

Quadro 6.2. Avelar 1989; Blay 1978; IBAM 1992; Pimentel 1985; Safiotti 1995; Tabak 1989,1994

Quadros 6.3 e 6.4. Novaes 1995.

Quadro 6.5. Azevedo e Guerra 1988,1989; Safiotti 1993,1994a,b,1995; Safiotti e Almeida 1995.

Quadros 6.7 e 6.8. Unicef

Quadro 6.10. ASPTA

Quadro 6.11. CPI-AC, CAEX.

Quadro 6.12. Correa e Dalcerio 1995.

Referências

- ABES (Associação Brasileira de Engenharia Sanitária e Ambiental)/OPS (Organização Panamericana de Saúde). 1991. *BIO - Avaliação Nacional da Década Internacional do Abastecimento de Água e do Esgoto Sanitário: 1981-1990*. Rio de Janeiro: ABES/OPS.
- Abranches, Sérgio H. H. 1993. "Do Possível ao Desejável: Lógicas de Ação Coletiva e Modelos de Desenvolvimento." Em João P. dos Reis Velloso, ed., *Brasil: A Superação da Crise*. São Paulo: Nobel.
- Abreu, A. R. de P. e B. Sorj. 1993. *Trabalho Invisível: Estudos sobre Trabalhadores a Domicílio no Brasil*. Rio de Janeiro: Rio Fundo.
- Abreu, A. R. de P., A. Jorge e B. Sorj. 1994. "Desigualdade de Gênero e Raça: O Informal no Brasil em 1990." *Estudos Feministas*, CIEC/ECO/UFRJ, n. especial, Rio de Janeiro.
- Afonso, José R. 1993. "Descentralização Fiscal e Financiamento da Saúde. Algumas Idéias ou Provocações." Mimeo.
- _____. 1995. "Evolução Mensal das Principais Fontes de Receita Tributária — 1988/ 1996." Mimeo.
- Albuquerque, Roberto C. de. 1970. "Desenvolvimento Industrial e Distribuição de Renda: A Experiência Brasileira." *Revista da Secretaria da Fazenda*, 1(1):5-20, Recife.
- _____. 1988. "A Decisão." *Revista da Escola Superior de Guerra*, 6(9):19-35.
- _____. 1993a. "Pobreza e Exclusão Social." Em João P. dos Reis Velloso e Roberto C. de Albuquerque, eds., *Pobreza e Mobilidade Social*. São Paulo: Nobel.
- _____. 1993b. ed., *O Brasil Social: Realidades, Desafios, Opções*. Rio de Janeiro: IPEA.
- _____. 1994a. "Da Condição de Pobre à de Não-pobre: Modelos de Ação Pública Antipobreza no Brasil." Em João P. dos Reis Velloso e Roberto C. de Albuquerque, *Modernidade e Pobreza*. São Paulo: Nobel.
- _____. 1994b. "Estratégia de Desenvolvimento e Combate à Pobreza." Rio de Janeiro. Mimeo.
- _____. 1995. "Brasil: os Desafios Estratégicos do Desenvolvimento". Documento de apoio para o Relatório sobre o Desenvolvimento Humano no Brasil 1995.
- Albuquerque, Roberto C. de e Renato A. Z. Villela. 1991. "A Situação Social no Brasil: Um Balanço de Duas Décadas." Em João P. dos Reis Velloso, ed., *A Questão Social no Brasil*. São Paulo: Nobel.
- Almeida, Maria H. T. de. 1995. "Federalismo e Políticas Sociais." *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 10(28).
- Amadeo, Edward J. 1994a. "Ajuste Empresarial, Empre-
- go e Terceirização." Texto para Discussão 322, Departamento de Economia, PUC, Rio de Janeiro.
- _____. 1994b. "Notas sobre Políticas de Emprego e Mercado de Trabalho no Brasil." Policy Paper 9, ILDES/FES.
- Anand, Sudhir e Amartya K. Sen. 1994. "Human Development Index: Methodology and Measurement." Human Development Report Office. Occasional Paper 19, UNDP, New York.
- Anderson, K. e Richard Blackhurst. 1992. *The Greening of World Trade Issues*. Harvester e Wheatsheaf.
- Arida, Persio e André L. Resende. 1984 "Inertial Inflation and Monetary Reform in Brazil." Em John Williamson, ed., *Inflation and Indexation: Argentina, Brazil and Israel*. Cambridge, Mass.: MIT Press.
- Arretche, Marta T. S. 1995. "Descentralização, Democracia, Reforma do Estado e Bem-Estar: Conceitos que não se Equivalem." Texto apresentado no XIX Encontro Anual da ANPOCS, Caxambu, Minas Gerais.
- Arretche, Marta T. S. e Sonia M. Draibe. eds., 1995. "Políticas Sociales y Programas de Combate a la Pobreza en Brasil." Em Dagmar Raczkinski, ed., *Estrategias para Combatir la Pobreza en America Latina: Programas, Instituciones y Recursos*. Red de Centros de Investigacion Aplicada, CIEPLAN e Banco Interamericano de Desenvolvimento, Santiago.
- Arruda, José M. et alii. 1987. *Pesquisa Nacional sobre Saúde Materno-infantil e Planejamento Familiar, PNSMPF Brasil, 1986*. Rio de Janeiro: BEMFAM.
- Assad, Maria Leonor Lopes. 1995. "Padrão do uso de recursos naturais: delineamento ecológico do uso do solo". Documento de apoio para o Relatório sobre o Desenvolvimento Humano no Brasil 1995.
- Avelar, L. 1989. *O Segundo Eleitorado*. Campinas: UNICAMP.
- Azevedo, E. S. et alii. 1989. "A Mulher Cientista no Brasil: Dados Atuais sobre sua Presença e Contribuição." *Ciência e Cultura*, 41(3):275-283.
- Azevedo, M. A. e V. N. A. Guerra. 1988. *Pele de Asno não é só História*. São Paulo: Roca.
- _____. 1989. "Crianças em Estado de Sítio." Em M. A. Azevedo e V. N. A. Guerra, eds., *Crianças Vitimizadas: A Síndrome do Pequeno Poder*. São Paulo: Iglu.
- Banco Mundial. 1984. *World Development Report 1984*. New York: Oxford University Press.
- _____. 1992. *World Development Report 1992: Development and the Environment*. New York: Oxford University Press.

- _____. 1993. *World Development Report 1993: Investing in Health*. New York: Oxford University Press.
- Barcelos, Luiz C. 1993. "Educação e Desigualdades Raciais no Brasil". *Caderno de Pesquisa*, 86.
- Barros, M. E., Sérgio F. Piola e Solon M. Vianna. 1995. *Política de Saúde no Brasil: Diagnóstico e Perspectivas*. Brasília: IPEA.
- Barros, Ricardo P. de, Ana F. Machado e Rosane S. P. Mendonça. 1994. "A Desigualdade da Pobreza: Estratégias Ocupacionais e Diferenciais por Gênero." IPEA, Rio de Janeiro. Mimeo.
- Barros, Ricardo P. de, Eliana Cardoso e André Urani. 1995. "Inflation and Unemployment as Determinants of Inequality in Brazil: The 1980's." Em Rudiger Dornbusch e Edwards Sebastian, eds., *Reform, Recovery and Growth — Latin America and the Middle East*. NBER. Chicago: The University of Chicago Press.
- Barros, Ricardo P. de e José M. Camargo. 1991. "As Causas da Pobreza no Brasil: Porca Miséria!" Em *Perspectivas da Economia Brasileira 1992*. Rio de Janeiro: IPEA.
- _____. 1993. "Em Busca dos Determinantes do Nível de Bem-Estar Social na América Latina." *Pesquisa e Planejamento Econômico*, 23(3).
- _____. 1994. "As Causas da Pobreza no Brasil." Em João P. dos Reis Velloso e Roberto C. de Albuquerque, eds., *Modernidade e Pobreza*. São Paulo: Nobel.
- Barros, Ricardo P. de; José M. Camargo; e Rosane Mendonça. 1995. "Determinantes da Pobreza no Brasil". Documento de apoio para o Relatório sobre o Desenvolvimento Humano no Brasil 1995.
- Barros, Ricardo P. de e Lauro A. Ramos. 1992. "A Note on the Temporal Evolution of the Relationship Between Wages and Education Among Brazilian Prime-Age Males: 1976-1989." Texto para Discussão 279, IPEA, Rio de Janeiro.
- Barros, Ricardo P., Lauro A. Ramos e Eleonora C. Santos. 1984. "Gender Differences in Brazilian Labor Markets." Em T. P. Schultz, ed., *Investment in Women's Human Capital*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Barros, Ricardo P. de, Louise Fox e Rosane S. P. Mendonça. 1994. "Poverty among Female-Headed Households in Brazil." Em T. P. Schultz, ed., *Investment in Women's Human Capital*. Chicago: University of Chicago Press.
- Barros, Ricardo P. de e Rosane S. P. Mendonça. 1995a. "Uma Avaliação da Qualidade do Emprego no Brasil." Série Seminários 1, IPEA, Rio de Janeiro
- _____. 1995b. "A Evolução do Bem-estar, Pobreza e Desigualdade no Brasil desde 1960." *Pesquisa e Planejamento Econômico*, 25(1):115-164.
- _____. 1995c. "Os Determinantes da Desigualdade no Brasil." Texto para Discussão 377, IPEA, Rio de Janeiro
- Barros, Ricardo P. de, Rosane S. P. Mendonça e Alan Shope. 1993. "Regional Disparities in Education Within Brazil: The Role of Quality of Education." *Ciência Hoje*, 16(96).
- Barros, Ricardo P. de, Rosane S. P. Mendonça e Eleonora C. Santos. 1991. "Consequências da Desigualdade e seus Mecanismos de Auto-Reprodução: O Impacto da Educação dos Pais sobre o Desenvolvimento Infantil no Brasil." Em *Perspectivas da Economia Brasileira - 1992*. Rio de Janeiro: IPEA.
- Barros, Ricardo P. de, Rosane S. P. Mendonça e José M. Camargo. 1993. "Uma Agenda de Combate à Pobreza no Brasil." Em *Perspectiva da Economia Brasileira - 1994*. Rio de Janeiro: IPEA.
- _____. 1994. "Pobreza, Estrutura Familiar e Trabalho." Série Seminários 18, IPEA, Rio de Janeiro.
- Barros, Ricardo P. de, Rosane S. P. Mendonça e Marcelo Neri. 1995a. "The Duration of Spells of Poverty." Em Rosane S. P. Mendonça e André Urani eds., *Estudos Sociais e do Trabalho*. Rio de Janeiro: IPEA. (no prelo).
- _____. 1995b. "Poverty and Inflation in Brazil: An Investigation of their Aggregated Relationship." Em *Anais do XXIII Encontro Anual de Economia da ANPEC*. Salvador: ANPEC.
- Barros, Ricardo P. de; Rosane S. P. Mendonça; e Renata P. N. Duarte. "Bem-estar, Pobreza e Desigualdade de Renda: uma Avaliação da Evolução Histórica e das Disparidades Regionais". 1995. Documento de apoio para o Relatório sobre o Desenvolvimento Humano no Brasil 1995.
- Barros, Ricardo P. de, Rosane S. P. Mendonça e Tatiana M. Velazco. 1994. "Is Poverty the Main Cause of Child Work in Urban Brazil?." Série Seminários 13, IPEA, Rio de Janeiro.
- _____. 1995. "O Desempenho Educacional no Brasil". Documento de apoio para o Relatório sobre o Desenvolvimento Humano no Brasil 1995.
- _____. 1996. "O papel da cor no processo de estratificação social brasileiro". Texto não divulgado.
- Barth, F. T. 1991. "Aspectos Ambientais da Gestão dos Recursos Hídricos." Subsídio técnico para a elaboração do Relatório Nacional do Brasil para a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento UNCED 92. Mimeo.
- Batista, Jorge C. e Winston Fritsch. 1994. "Dinâmica Recente das Exportações Brasileiras (1979-90)." Em João P. dos Reis Velloso e Winston Fritsch, eds., *A Nova Inserção Internacional do Brasil*. Rio de Janeiro: José Olympio.
- Baumol, William J. 1961. *Economic Theory and Operations Research*. Englewood Cliffs: Prentice-Hall.
- Baumol, William J. e Wallace E. Oates. 1988. *The Theory of Environmental Policy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- BEMFAM (Sociedade Civil Bem-Estar Familiar no Brasil)/DHS. 1992. *Pesquisa sobre Saúde Familiar no Nordeste do Brasil, 1991*. Rio de Janeiro: BEMFAM.
- Bercovich, Alcília, João do C. Oliveira e Márcia M. S. Mendes. 1993. "Estimativas Preliminares de Fecundidade Considerando os Censos Demográficos, Pesquisas por Amostragem e o Registro Civil." IBGE, Rio de Janeiro. Mimeo.
- Berquó, Elza. 1995. "A Saúde Reprodutiva das Mulheres na 'Década Perdida'". Trabalho apresentado no Workshop on Rapid Fertility Decline in Brazil and India, Harvard Center for Population and Development Studies, Cambridge, Mass.
- Bielschowsky, Ricardo A. 1994. "Two Studies on Transnational Corporations in the Brazilian Manufacturing Sector: The 1980s and the Early 1990s." *Desarrollo Productivo* 18, CEPAL, Santiago.
- Bielschowsky, Ricardo A. e G. Stumpo. 1995. "Empresas Transnacionais Manufatureiras en Cuatro Estilos de Reestructuración en America Latina." *Desarrollo Productivo* 20, CEPAL, Santiago.
- Blay, E. A. 1978. *As Prefeitas*. Rio de Janeiro: Editora Avenir.
- Bôa Nova, Antonio C. 1985. *Energia e Classes Sociais no Brasil*. São Paulo: Loyola.
- Branco, Roberto C. 1979. *Crescimento Acelerado e o Mercado de Trabalho: A Experiência Brasileira*. Rio de Janeiro: FGV.
- Brito, Sérgio de S. 1991. "Transformação do Perfil

- Energético; Evolução e Implicações Ambientais." Relatório Nacional do Brasil para a Rio-92, Brasília.
- Bruno, Michael e William Easterley. 1994. "Inflation Crises and Long-run Growth." World Bank. Mimeo.
- Bruschini, C. 1994. "O Trabalho da Mulher Brasileira nas Décadas Recentes." *Estudos Feministas*, CIEC/ECO/UFRJ, n. especial. Rio de Janeiro.
- _____. 1994. "O Trabalho da Mulher no Brasil: Tendências Recentes." Em Heleijeth I. B. Saffioti, M. Muñoz-Vargas, ed., *Mulher Brasileira é Assim*. Rio de Janeiro: UNICEF/NIPAS/Rosa dos Tempos.
- _____. 1989. "Tendências da Força de Trabalho Feminina Brasileira nos Anos Setenta e Oitenta: Algumas Comparações Regionais." Textos FCC 1, DPE, São Paulo.
- Cacciamali, Maria C. 1991. "Mudanças Estruturais e o Ajustamento do Mercado de Trabalho no Brasil na Década de 80." Em *Anais do II Encontro Nacional da ABET*. São Paulo: ABET.
- Call, D. L. e F. J. Levinson. 1971. "A Systematic Approach to Nutrition Intervention Programs." Em A. Berg, D. L. Call e Nevin S. Scrimshaw, eds., *Nutrition, National Development and Planning*. Cambridge: The Colonial Press.
- Calmfors, L. 1994. "Active Labour Market Policy and Unemployment — a Framework for the Analysis of Crucial Design Features." *OECD Economic Studies* 22.
- Calsing, Elizeu et alii. 1986. *O Menor e a Pobreza*. IPLAN/IPEA/UNICEF/SUDENE.
- Camargo, José M. 1995. "Encargos Trabalhistas: Custos, Flexibilidade e Informalidade." BNDES Sinopse Industrial, BNDES, Rio de Janeiro.
- Camargo, José M., Jorge Jabó e J. Mezzera. 1994. "Stability, Growth, Modernisation and Persuasive Flexibility: A Feasible Combination?" Santiago Multidisciplinary Technical Team. International Labour Office.
- Cárdenas, Mauricio e Miguel Urrutia. 1995. "Macroeconomic Instability and Social Progress." Em Rudiger Dornbusch Sebastian Edwards, eds., *Reform, Recovery and Growth — Latin America and the Middle East*. NBER. Chicago: The University of Chicago Press.
- Cardoso, Eliana. 1992. "Poverty and Inflation." Working Paper, NBER, Cambridge.
- Carvalho, José A. M. de. 1977. "Fecundidade e Mortalidade no Brasil, 1960/70." Belo Horizonte.
- _____. 1988. "O Tamanho da População Brasileira e sua Distribuição Etária: Uma Visão Prospectiva." Em *Anais do Encontro Nacional de Estudos Populacionais*, 1(4):33-66. São Paulo: ABEP.
- _____. 1993. "Crescimento Populacional e Estrutura Demográfica no Brasil." Trabalho apresentado no Seminário sobre População e Desenvolvimento, MRE/ABC/IBGE, Rio de Janeiro. Mimeo.
- _____. 1995. "O Novo Padrão Demográfico Brasileiro e suas Conseqüências". Documento de apoio para o Relatório sobre o Desenvolvimento Humano no Brasil 1995.
- Carvalho, José A. M. de e L. R. Wong. 1995. "The Rapid Fertility Decline in Brazil — Some Socioeconomic Implications from the New Age Pattern." Trabalho apresentado no workshop Rapid Fertility Decline in Brazil and India: Social Determinants and Consequences, Center for Population and Development Studies, Harvard University, Cambridge, Mass. Mimeo.
- Carvalho, José A. M. de e S. M. G. Pinheiro. 1986. "Fecundidade e Mortalidade no Brasil, 1970/80." Belo Horizonte.
- Carvalho, R. 1992. "Projeto de Primeiro Mundo com Conhecimento e Trabalho do Terceiro?" Texto apresentado no Encontro Anual da ANPOCS, Caxambu, Minas Gerais. Mimeo.
- Cassiolo, José E. 1994. "Ciência, Tecnologia e Competitividade da Indústria Brasileira." IPEA, Brasília. Mimeo.
- Castro, Cláudio de M. 1994. *Educação Brasileira, Consertos e Remendos*. Rio de Janeiro: Rocco.
- Castro, Cláudio de M. e Philip Fletcher. 1986. *A Escola que os Brasileiros Frequentaram em 1985*. IPEA: Brasília.
- Castro, Nadya. 1995. "Impactos Sociais das Mudanças Tecnológicas: Organização Industrial e Mercado de Trabalho." Em Simon Schwartzman, ed., *Ciência e Tecnologia no Brasil: Política Industrial, Mercado de Trabalho e Instituições de Apoio*. Rio de Janeiro: FGV.
- Cavalcanti, José Eduardo A. 1995. "Valoração Econômica das Perdas de Solo no Vale do Rio São Francisco." Relatório Final de Consultoria, CODEVASF/FAO.
- Cavalcanti, Ricardo O. 1990. *Inflação, Estagnação e Incerteza: Teoria e Experiência Brasileira*. Rio de Janeiro: BNDES.
- CEMPRE (Compromisso Empresarial para Reciclagem). 1995. Pesquisa Ciclossoft. *Censo Demográfico do Brasil de 1970 e 1980*.
- CEPAL (Comissão Econômica para a América Latina). 1995a. *América Latina y el Caribe: Políticas para Mejorar la Inserción en la Economía Mundial*. Santiago: CEPAL.
- _____. 1995b. "La Dimensión Ambiental en la CEPAL." Notas sobre la Economía y el Desarrollo, CEPAL.
- _____. 1995c. "Ahorro, Inversión y Crecimiento." Documento apresentado no Seminário Regional — La Transformación Productiva y el Crecimiento de América Latina y el Caribe: Avances y Desafíos, Santiago.
- _____. 1995d. "Reformas Estructurales, Transformación Productiva y Crecimiento." Documento apresentado no Seminário Regional — La Transformación Productiva y el Crecimiento de América Latina y el Caribe: Avances y Desafíos, Santiago.
- CEPAM (Centro de Estudos e Pesquisas de Administração Municipal). 1995. "Gasto Municipal no Estado de São Paulo — 1987-1992: Educação, Saúde e Assistência Social." Série Estudos e Pesquisas 5, CEPAM, São Paulo.
- Cervini, Ruben e Freda Burger. 1992. *O Menino Trabalhador no Brasil Urbano de: Anos 80*. São Paulo: Cortez.
- CETESB (Companhia de Tecnologia de Saneamento Ambiental). 1992. *Relatório de Qualidade do Ar no Estado de São Paulo — 1991*. São Paulo: CETESB.
- _____. 1994. *Relatório de Qualidade do Ar em São Paulo e em Cubatão*. São Paulo: CETESB.
- Chahad, José P. Z. 1989. "O Programa Seguro-Desemprego sob a Ótica da Intermediação da Mão-de-Obra: Teoria e Perspectiva para o Caso Brasileiro." Texto para Discussão 20, Ministério do Trabalho, Brasília.
- Chahad, José P. Z. e Ruben Cervini, eds., 1988. *Crise e Infância no Brasil: O Impacto das Políticas de Ajustamento Econômico*. São Paulo: IPE/USP e UNICEF.
- CNPq (Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico). 1994. *Diretório de Grupos de Pesquisa no Brasil*. Brasília: CNPq.
- Cohn, Amélia, ed., 1994a. "Descentralização, Saúde e Democracia. O Caso do Município de Itu (1989-1992)." Cadernos Cedec 38, Centro de Estudos de Cultura Contemporânea, São Paulo.

- _____. 1994b. "Descentralização, Saúde e Democracia. O Caso do Município de Botucatu (1989-1992)." Cadernos Cedec 41, Centro de Estudos de Cultura Contemporânea, São Paulo.
- _____. 1995a. "Descentralização e Políticas Sociais: Para Onde Apontam as Experiências nas Áreas de Saúde e Educação". Documento de apoio para o Relatório sobre o Desenvolvimento Humano no Brasil 1995.
- _____. 1995b. "Descentralização, Saúde e Democracia. O Caso do Município de Santo André (1989-1992)." Cadernos Cedec 42, Centro de Estudos de Cultura Contemporânea, São Paulo.
- _____. 1995c. "Descentralização, Saúde e Democracia. O Caso do Município de São Paulo (1989-1992)." Cadernos Cedec 44, Centro de Estudos de Cultura Contemporânea, São Paulo.
- Colby, M. E. 1990. "Environmental Management in Development: The Evolution of Paradigms." Discussion Papers 80, The World Bank, Washington, D.C..
- Common, M. e C. Perrings. 1992. "Towards an Ecological Economics of Sustainability." *Ecological Economics* 6.
- CONASEMS (Conselho Nacional de Secretários Municipais de Saúde). 1995a. *Municipalização: Veredas — Caminhos do Movimento Municipalista de Saúde no Brasil*.
- _____. 1995b. "O Financiamento do SUS." Mimeo.
- Considera, Cláudio M. e Lucília de F. R. Valadão. 1995. "Produtividade e Emprego: Questões Econômicas e Estatísticas." *Boletim Conjuntural* 31. IPEA, Rio de Janeiro.
- Correa, Sonia e Pedro Dalcerro. 1995. "O Ciclo de Conferências Sociais da ONU nos Anos 90 — Contribuição para o Conceito de Desenvolvimento Humano". Documento de apoio para o Relatório sobre o Desenvolvimento Humano no Brasil 1995.
- Costa, Manoel A. 1991. "O Problema Demográfico Brasileiro: Diagnóstico e Perspectivas." Em João P. dos Reis Velloso, ed., *A Questão Social no Brasil*. São Paulo: Nobel.
- _____. 1992. "O Problema Demográfico e as Migrações Internas." Em João P. dos Reis Velloso, ed., *Estratégia Social e Desenvolvimento*. Rio de Janeiro: José Olympio.
- Coutinho, L. e J. C. Ferraz. 1994. *Estudo da Competitividade da Indústria Brasileira*. São Paulo: Papyrus Editora.
- Cunha, Aécio dos S. et alii. 1994. "Uma Avaliação da Sustentabilidade da Agricultura nos Cerrados." Estudos de Política Agrícola 11, IPEA/PNUD, Brasília.
- Dowbor, Ladislau. 1994. "Governabilidade e Descentralização." Mimeo.
- Draibe, Sônia M. 1993. "Qualidade de Vida e Reformas de Programas Sociais: O Brasil no Cenário Latino-americano." *Lua Nova (Revista de Cultura Política)*, 31:5-46.
- _____. 1995. "Brasil: Políticas e Programas de Combate à Pobreza: um Balanço Preliminar sob a Perspectiva da Descentralização". Documento de apoio para o Relatório sobre o Desenvolvimento Humano no Brasil 1995.
- Draibe, Sônia M. e Marta T. S. Arretche. 1995. "Descentralização e Políticas de Combate à Pobreza: Observações sobre o caso brasileiro" Série Documento de Trabajo, CAPP, Universidad de Chile, Santiago.
- Draibe, Sônia M. et alii. 1995. "Políticas Sociales y Programas de Combate a la Pobreza en Brasil." Em Dagmar Raczynski, *Estratégias para Combatir la Pobreza en America Latina: Programas, Instituciones y Recursos*. Santiago: CIEPLAN/BID.
- ELETOBRÁS (Centrais Elétricas Brasileiras S.A.). 1990. *Plano Diretor de Meio Ambiente do Setor Elétrico 1991/1993*. Rio de Janeiro: ELETOBRÁS.
- _____. 1993. *Plano 2015. Projeto 7: A Questão Ambiental e o Setor Elétrico*. Rio de Janeiro: ELETOBRÁS.
- _____. 1994. *Programa Decenal de Geração 1994/2003*. Rio de Janeiro: ELETOBRÁS.
- EMBRAPA (Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária). 1981. *Serviço Nacional de Levantamento e Conservação de Solos. Delineamento Macroecológico do Brasil*. Rio de Janeiro: EMBRAPA.
- Erber, Fábio S. 1993. "Adam Smith, Gerson e a Cooperação." Em *O Estado Que Nós Queremos*. Rio de Janeiro: Espaço e Tempo.
- _____. 1995. "Tecnologia, Competitividade e Qualificação da Mão-de-obra no Brasil". Documento de apoio para o Relatório sobre o Desenvolvimento Humano no Brasil 1995.
- ESTUDOS ECONÔMICOS. 1994. *Agricultura Sustentável*, Número Especial. São Paulo: IPE/USP.
- FAO (Food and Agriculture Organization of the United Nations). 1987. *First Report on the World Nutrition Situation*. Roma: FAO.
- _____. 1990. "Appropriate Uses of Anthropometric Indices in Children." Nutrition Policy Discussion Paper 7, ACC/SCN, Geneva.
- _____. 1993. *Second Report on the World Nutrition Situation*. Country Trends. Roma: FAO.
- Feldman, Fabio ed. 1992. *Guia de Ecologia*. São Paulo: Abril.
- Fernandes, Rubem C. 1994. *Privado, porém Público — O Terceiro Setor na América Latina*. CIVICUS. Rio de Janeiro: Relume-Dumará Editores.
- _____. 1995. "Organizações da Sociedade Civil". Documento de apoio para o Relatório sobre o Desenvolvimento Humano no Brasil 1995.
- _____. 1995b. "Elos de uma Cidadania Planetária." Em *Revista Brasileira de Ciências Sociais* 28, ANPOCS.
- Fernandes, Rubem C. e Leandro P. Carneiro. 1994. "Las ONG de Brasil en los Años Noventa: Una Perspectiva." Em Charles A. Reilly, ed., *Nuevas Políticas Urbanas*. Arlington, Virginia: Fundación Interamericana.
- Fiorenco, Antonio C. 1995. "Estabilização e Distribuição de Renda." Em Ricardo P. de Barros e André Urani, eds., *Pobreza e Desigualdade de Renda no Brasil*. Rio de Janeiro: Contraponto (no prelo).
- Fischer, Stanley. 1991. "Growth, Macroeconomics and Development." Em Stanley Fischer, ed., *NBER Macroeconomics Annual*. Cambridge, Mass.: MIT Press.
- _____. 1993. "The Role of Macroeconomic Factors in Growth." *Journal of Monetary Economics*, 32(3).
- Fishlow, Albert. 1972. "On the Emerging Problems of Development Policy. Brazilian Size Distribution of Income." *American Economic Association*, pp.391-402.
- _____. 1991. "Review of Handbook of Development Economics." *Journal of Economic Literature*, 29(4).
- Fogaça, Azuete e Cláudio L. Salm. 1993. "Competitividade, Educação e Qualificação." Nota Técnica do Estudo da Competitividade da Indústria Brasileira, Campinas. Mimeo.
- Foster, James, J. Greer e E. Thorbecke. 1984. "A Class of Decomposable Poverty Measures." *Econometrica*, 52(3):761-767.
- Foster, James e A. F. Shorrocks. 1988. "Poverty Ordering and Welfare Dominance." *Social Choice and Welfare*, 5:179-198.

- Frischtak, Cláudio R. 1993. "O que é a Política Industrial." Mimeo.
- Frischtak, Cláudio R. e Eduardo A. Guimarães. 1994. "O Sistema Nacional de Inovação: Estratégia para seu Reordenamento." Em João P. dos Reis Velloso, ed., *Desenvolvimento, Tecnologia e Governabilidade*. São Paulo: Nobel.
- FUNDAP (Fundação do Desenvolvimento Administrativo). 1992. "As Finanças dos Estados Durante o Período 1980-89." IESP/FUNDAP, São Paulo. Mimeo.
- Ganzelli, José P. e Stela Goldenstein. 1994. "Planejamento de Recursos Hídricos." *Revista de Administração de Empresas*, 34(1): 38-49.
- Girardi, S. N. 1995. "A Situação Atual dos Recursos Humanos em Saúde no Brasil." Ministério da Saúde, Brasília. Mimeo.
- Giumbelli, Emerson. 1995. "Em Nome da Caridade: Assistência Social e Religião nas Instituições Espíritas." Textos do Núcleo de Pesquisas do ISER, Rio de Janeiro.
- Gomez, F. et alii. 1954. "Mortality in Second and Third Degree Malnutrition." *J.Trop. Ped.*, 2:77.
- Gopalan, C. 1987. "Heights of Population - an Index of Their Nutrition and Socio-economic Development." *Bull.Nutr. Found.Ind.*, 9:1-4.
- Grubb, M. 1992. "Politique Energetique et Effet Serre." *La Recherche*, 23(243): 616-25.
- Guerra, Sinclair M. e Mauro D. Berni. 1996 "An Analysis of CO₂ Emissions and Economic Activity in Mercosul Countries." Campinas: UNICAMP, Mimeo.
- Guerra, Sinclair M., Ana J. Bertasso e João A. Spada. 1995. "O Trolley Passa... A Sociedade Dorme no Ponto." *Revista de Administração de Empresas*, 35(1): 76-83.
- Guerra, Sinclair M. e M. Hinistroza. 1996. "Aspectos Macroeconomicos de la Emision de CO₂ en el Brasil." Em *Energia, Desarrollo y Medio Ambiente*. Buenos Aires (no prelo).
- Haddad, Paulo R. 1994. "Os Novos Pólos Regionais de Desenvolvimento no Brasil." Em João P. dos Reis Velloso, ed., *Estabilidade e Crescimento: Os Desafios do Real*. Rio de Janeiro: José Olympio.
- Hagenaars, Aldi J. M. 1986. *The Perception of Poverty*. New York: North Holland.
- Harbison, Ralph e Eric A. Hanushek. 1992. "Education Performance of the Poor-Lessons from Rural Northeast Brazil." *A World Bank Book*. New York: Oxford University Press.
- Hartwick, John M. 1977. "Intergenerational Equity and the Investing of Rents of Exhaustible Resources." *American Economic Review*, 67:972-974.
- IBAM (Instituto Brasileiro de Administração Municipal). 1992. *Brasil: Executivo Local no Feminino*. Rio de Janeiro: IBAM.
- IBGE (Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística). 1974. "Projeção da População Brasileira por Idade e Sexo, 1975-2000." *Revista Brasileira de Estatística*, 35(139):357-370. Rio de Janeiro: IBGE.
- _____. 1985. *Censo Agropecuário 1985*. Rio de Janeiro: IBGE
- _____. 1979. *Deiso - Indicadores Sociais: Relatório 1979*. Rio de Janeiro: IBGE.
- _____. 1990. *Estatísticas Históricas do Brasil*, vol.3, 2ª ed. Rio de Janeiro: IBGE.
- _____. 1994. *Mapa do Mercado de Trabalho no Brasil*. Rio de Janeiro: IBGE.
- IBGE/AMS. vários anos. *Estatísticas da saúde: assistência médico-sanitária*. Rio de Janeiro: IBGE
- IBGE/Anuário. vários anos. *Anuário Estatístico do Brasil*. Rio de Janeiro: IBGE.
- IBGE/Censo. 1960, 1970, 1980 e 1991. *Censo Demográfico*. Rio de Janeiro: IBGE.
- IBGE/crianças. vários anos. *Crianças e Adolescentes - Indicadores Sociais*. Rio de Janeiro: IBGE.
- IBGE/ENDEF. 1978. *Endef - Despesas das Famílias*. Rio de Janeiro: IBGE.
- IBGE/INAN 1989. "Pesquisa Nacional sobre Saúde e Nutrição". Dados disponíveis em fita magnética.
- IBGE/INAN/UNICEF. 1989. *Perfil Estatístico das Crianças e Mães no Brasil*. Rio de Janeiro: IBGE.
- IBGE/PIM. vários. *Pesquisa Industrial Mensal*. Rio de Janeiro: IBGE.
- IBGE/PME. vários. *Pesquisa Mensal de Emprego*. Rio de Janeiro: IBGE.
- IBGE/PNAD síntese. vários anos. *Síntese de Indicadores da Pesquisa Básica da PNAD*. PNAD (Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios). Rio de Janeiro: IBGE.
- IBGE/PNAD. vários anos. *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios*. Rio de Janeiro: IBGE.
- IBGE/PNSB. vários anos. *Pesquisa Nacional de Saneamento Básico*. Rio de Janeiro: IBGE.
- IBGE/POF. 1978. *Pesquisa de Orçamentos Familiares*. Rio de Janeiro: IBGE.
- INSEE (Institut National de Statistique et des Economiques). 1987. *Données Sociales*. Paris: INSEE.
- IPEA (Fundação Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada). 1993a. "O Mapa da Criança." Documentos de Política 19, IPEA, Brasília.
- _____. 1993b. "O Mapa da Criança II." Documentos de Política 20, IPEA, Brasília.
- _____. 1993c. "O Mapa da Fome." Documentos de Política 14, IPEA, Brasília.
- _____. 1993d. "O Mapa da Fome II." Documentos de Política 15, IPEA, Brasília.
- _____. 1993e. "O Mapa da Fome III." Documentos de Política 17, IPEA, Brasília.
- _____. 1994. *O Brasil no Fim do Século: Desafios e Propostas para a Ação Governamental*. Rio de Janeiro: IPEA.
- _____. 1995. *Carta de Conjuntura IPEA 60*, IPEA, Rio de Janeiro.
- Jacobi, Pedro. ed., 1995a. "Descentralização, Educação e Democracia. O Caso do Município de Itu (1989-1992)." Cadernos Cedec 46, Centro de Estudos de Cultura Contemporânea, São Paulo.
- _____. 1995b. "Descentralização, Educação e Democracia. O Caso do Município de Botucatu (1989-1992)." Cadernos Cedec 47, Centro de Estudos de Cultura Contemporânea, São Paulo.
- _____. 1995c. "Descentralização, Educação e Democracia. O Caso do Município de Santo André (1989-1992)." Cadernos Cedec 48, Centro de Estudos de Cultura Contemporânea, São Paulo.
- _____. 1995d. "Descentralização, Educação e Democracia. O Caso do Município de São Paulo (1989-1992)." Cadernos Cedec 49, Centro de Estudos de Cultura Contemporânea, São Paulo.
- Jantzen, J. 1993. "Cost-Effective Pollution Control in Brazil." Comissioned by the World Bank, TME Institut, The Hague, Netherlands.
- Jatobá, Jorge. 1993. "Rural Poverty in Brazil's Northeast." Relatório para o Banco Mundial, Recife.
- _____. 1994. "Encargos Sociais, Custo da Mão-de-obra e Flexibilidade do Mercado de Trabalho no Brasil." PIMES/UFPE, Pernambuco. Mimeo.
- Jazairy, Idriss, Mohiuddin Alamgir e Theresa Panuccio. 1992. *The State of the World Rural Poverty; an Inquiry into its Causes and Consequences*. New York: New York University Press.

- Kiguel, Miguel A. e Nissan Liviatan. 1992. "The Business Cycle Associated with Exchange Rate-based Stabilizations." *The World Bank Economic Review*, 6(2).
- Krattiger, Anatole F. et alii. 1988. *Economics and Biological Diversity. Developing and Using Economics Incentives to Conserve Biological Resources*. Switzerland: IUCN.
- Kupfer, David. S. 1995. "A Política de Qualidade." Em Simon Schwartzman, ed., *Ciência e Tecnologia no Brasil: Política Industrial, Mercado de Trabalho e Instituições de Apoio*. Rio de Janeiro: FGV.
- La Rovere, Emílio L. 1985. "Conservação de Energia em sua Concepção Mais Ampla: Estilos de Desenvolvimento a Baixo Perfil de Consumo de Energia." Em Emílio L. La Rovere, Luiz P. Rosa e A. P. Rodrigues, eds., *Economia e Tecnologia da Energia*. Rio de Janeiro: Marco Zero.
- _____. 1990. "Energia e Meio Ambiente." Em Sérgio Margulis, *Meio Ambiente: Aspectos Técnicos e Econômicos*. Brasília: IPEA/PNUD.
- _____. 1994a. *Energia: Atuação e Tendências*. Rio de Janeiro: FINEP.
- _____. 1994b. *Cenários para o Planejamento Ambiental — Macrovetor Energético*. Ministério do Meio Ambiente e Recursos Hídricos.
- _____. 1995a. "A Sustentabilidade da Produção e Uso da Energia no Brasil". Documento de apoio para o Relatório sobre o Desenvolvimento Humano no Brasil 1995.
- _____. 1995b. "Requisitos para a Inserção da Dimensão Ambiental no Planejamento do Setor Elétrico Brasileiro." Em *Estado, Energia Elétrica e Meio Ambiente: O Caso das Grandes Barragens no Brasil*. Rio de Janeiro: COPPE/UFRJ - Fundação Ford.
- La Rovere, Emílio L. et alii. 1994. "Brazil." *Analysis of Abatement Costing Issues and Preparation of a Methodology*, 2:1-17. UNEP/RISO.
- Lafer, Celso e Gelson Fonseca Jr. 1994. "Questões para a Diplomacia no Contexto Internacional das Polaridades Indefinidas." Em Gelson Fonseca Jr. e S. H. N. de Castro, eds., *Temas de Política Externa II*. Rio de Janeiro: Fundação Alexandre Gusmão/Paz e Terra.
- Lam, David e Deborah Levison. 1990a. "Idade, Experiência, Escolaridade e Diferenciais de Renda: Estados Unidos e Brasil." *Pesquisa e Planejamento Econômico*, 20(2).
- _____. 1990b. "O Declínio na Desigualdade de Escolaridade no Brasil e seus Efeitos na Desigualdade de Rendimentos." *Revista de Econometria*, ano X, 2: 243-278.
- Lambert, Peter. 1989. *The Distribution and Redistribution of Income: A Mathematical Analysis*. Basil Blackwell.
- Lamounier, Bolívar. 1995. "Governança e Reconstrução Institucional". Documento de apoio para o Relatório sobre o Desenvolvimento Humano no Brasil 1995.
- Lamprea, L. F. 1995. "Avaliação das Implicações para o Brasil da Conclusão da Rodada Uruguaí." Mimeo.
- Landin, Leilah. 1993. "Para além do Mercado e do Estado? Filantropia e Cidadania no Brasil." Textos do Núcleo de Pesquisas do ISER, Rio de Janeiro.
- _____. 1995. "Notas para um Perfil das ONGs — As Pertencentes à Associação Brasileira de ONGs." Núcleo de Pesquisas do ISER, Rio de Janeiro. Mimeo.
- Langoni, Carlos G. 1973a. *Distribuição da Renda e Desenvolvimento Econômico do Brasil*. Rio de Janeiro: Expressão e Cultura.
- _____. 1973b. "Distribuição da Renda e Desenvolvimento Econômico do Brasil: Uma Reafirmação." IBRE/FGV, Rio de Janeiro.
- Lavinas, Lena. 1994. "Renda e Relações Sociais e Gênero." Em *II Seminário Nacional: Políticas Econômicas, Pobreza e Trabalho*. Rio de Janeiro: IPEA.
- Lavinas, Lena e Virne R. Matesco. 1994. "Mercado Formal e Emprego Feminino: Evolução de uma Década." Em *II Seminário Nacional: Políticas Econômicas, Pobreza e Trabalho*. Rio de Janeiro: IPEA.
- Levy, Paulo. 1995. "As Condições Macroeconômicas do Desenvolvimento Humano: Estabilização, Crescimento e Reformas Estruturais". Documento de apoio para o Relatório sobre o Desenvolvimento Humano no Brasil 1995.
- Lewin, H. 1977. *Diversificação da Demanda no Ensino Superior: O Comportamento Feminino diante da Carreira Universitária*. Rio de Janeiro: Fundação Ccsgranrio.
- Little, I. M. D., R. Cooper, W. M. Corden e S. Rajapatirana. 1993. *Boom, Crisis and Adjustment - The Macroeconomic Experience of Developing Countries*. Oxford: Oxford University Press.
- Lopes, Francisco L. 1982. "Inflação e Nível de Atividade — Um Estudo Econométrico." *Pesquisa e Planejamento Econômico*, 12(3).
- _____. 1986. "O Choque à Brasileira." Em Francisco L. Lopes, ed., *O choque heterodoxo*. Rio de Janeiro: Campus.
- Lopes, Juarez B. 1993. "Brasil, 1989: Um Estudo Sócio-econômico da Indigência e da Pobreza Urbanas." Cadernos de Pesquisa 25, NEPP/UNICAMP, Campinas.
- _____. 1994. "Acesso a Programas Sociais." Em *Estratégias de Combate à Pobreza no Brasil: Programas, Instituições e Recursos*. BID/CIEPLAN.
- Luce, R. Duncan e Howard Raiffa. 1958. *Games and Decisions*. Nova York: John Wiley & Sons, Inc.
- Lustosa, Tania Q. de O. 1982. "Avaliação Antropométrica." Em *Perfil Estatístico de Crianças e Mães no Brasil: Aspectos Nutricionais*. Rio de Janeiro: IBGE/UNICEF.
- _____. 1991. "Situación Nutricional en Brasil." Em *Anales del Grupo de Trabajo sobre Metodologías para Identificar y Seleccionar Poblaciones Afectadas por Medidas de Ajuste Estructural*. Rio de Janeiro: FAO/IEI-UFRJ.
- _____. 1995. "Perfil Nutricional da População Brasileira". Documento de apoio para o Relatório sobre o Desenvolvimento Humano no Brasil 1995.
- Machado, C. C. 1993. "Projeções Multirregionais de População: O Caso Brasileiro (1980-2020)." Dissertação de Doutorado em Demografia, CEDEPLAR/UFMG, Belo Horizonte.
- Madcira, F. 1996. "A Trajetória das Meninas dos Setores Populares: Escola, Trabalho, Reclusão." Em F. Madeira e M. Muñoz-Vargas, eds., *Quem Mandou Nascer Mulher?* Rio de Janeiro: UNICEF/Rosa dos Tempos (no prelo).
- Magalhães, Antonio R. ed., 1992. *Desenvolvimento e Meio Ambiente no Semi-árido: Discursos e Exposições Especiais*. ICID, Brasília.
- Maimon, Dalia. 1994. "Eco-Estratégia nas Empresas Brasileiras: Realidade ou Discurso." *Revista de Administração de Empresas*, 34(4): 119-30.
- Malan, Pedro S., Regis Bonelli, Marcelo de P. Abreu e José E. C. Pereira. 1980. *Política Econômica Externa e Industrialização no Brasil, 1939-52*. Rio de Janeiro: IPEA.
- Markwald, Ricardo A. 1991. "Ajuste Fiscal e Estabilização." Em *Perspectivas da Economia Brasileira - 1992*. IPEA: Rio de Janeiro: IPEA.
- Márquez, Gustavo. 1995. *Reformas del Mercado Laboral ante la Liberalización de las Economías*. BID.

- Martine, George. 1994. "A Redistribuição Espacial da População Brasileira Durante a Década de 80." Texto para Discussão 329, IPEA, Brasília.
- Martine, George, José A. M. de Carvalho e A. R. Arias. 1994. "Mudanças Recentes no Padrão Demográfico Brasileiro e Implicações para a Agenda Social." Texto para Discussão 345, IPEA, Brasília.
- Martine, George et alii. 1995. "Diagnóstico do Setor de Saneamento: Demanda, Oferta e Necessidades dos Serviços de Saneamento." Relatório de Pesquisa, ISPN, Brasília.
- Martines, J. et alii. 1991. *Health Sector Priorities Review*. Population and Human Resources Department, The World Bank.
- Martorell, R., F. Mendoza e R. Castillo. 1988. "Poverty and Stature in Children." Em *Linear Growth Retardation in LDCs*. Nestlé's Nutrition Workshop Series, vol.14. Suíça: Nestlé Ltd./Vevey & Raven Press.
- Martorell, R. et alii. 1978. "Small Stature in Developing Nations: Its Causes and Implications." Em S. Margen e R. A. Ogar, eds., *Progress in Human Nutrition*. Westport: VI Publ.
- May, Peter H. 1993. "Perdas Ambientais Devido ao Desmatamento no Brasil." IPEA, Rio de Janeiro. Mimeo.
- May, Peter H. e R. Rocha. 1995. "A Mata Atlântica do Cacau: Sistemas de Produção e Meio Ambiente no Sul da Bahia." FGV/BIRD, Rio de Janeiro. Mimeo.
- MEC (Ministério da Educação e Cultura) 1983. *Sinopse Estatística da Educação Básica 1979/1980*. Brasília: Serviço de Estatística da Educação e Cultura.
- MEC (Ministério da Educação). 1991a. *Sinopse Estatística do Ensino Regular do 1º Grau*. Brasília: Coordenação de Informações para o Planejamento.
- MEC (Ministério da Educação). 1991b. *Sinopse Estatística do Ensino Regular do 2º Grau*. Brasília: Coordenação de Informações para o Planejamento.
- Médici, André C. 1985. "Estrutura e Dinâmica da Força de Trabalho Médica no Brasil na Década de Setenta." *Revista de Administração Pública*, 19(2):31-77.
- _____. 1993. *Gastos com Saúde nas Três Esferas de Governo: 1980-1990*. São Paulo: IESP/FUNDAP.
- _____. 1994a. "Economia e Financiamento do Setor Saúde no Brasil: Balanços e Perspectivas do Processo de Descentralização." Coleção AdSaúde 3, Faculdade de Saúde Pública (USP) e Fundação Kellogs, São Paulo.
- _____. 1994b. "A Dinâmica do Gasto Social no Brasil nas Três Esferas de Governo: Uma Análise do Período 1980-1992." Relatório de Pesquisa do Projeto: Balanço e Perspectivas do Federalismo Fiscal no Brasil, IESP/FUNDAP, São Paulo.
- _____. 1995. "O Perfil da Saúde no Brasil". Documento de apoio para o Relatório sobre o Desenvolvimento Humano no Brasil 1995.
- Médici, André C. e Kaizô I. Beltrão. 1993. "Financiamento dos Programas de Planejamento Familiar no Brasil: Estratégias Econômicas de Sustentação." IESP/FUNDAP, São Paulo. Mimeo.
- Médici, André C., Pedro L. B. Silva e A. L. Vianna. 1993. "Desenvolvimento e Crise do Setor Saúde nos Anos Oitenta e Noventa." IESP/FUNDAP, São Paulo. Mimeo.
- Mendes, Ana P. F. 1993. "Uma avaliação do Impacto Ambiental no Brasil. Poluição do Ar e Mortalidade." Dissertação de Mestrado, IEI/UFRJ, Rio de Janeiro.
- Mendes, F. E. 1994. "Uma Avaliação dos Custos de Controle da Poluição Hídrica de Origem Industrial no Brasil." Dissertação de Mestrado, PPE/COPPE/UFRJ, Rio de Janeiro.
- Mendonça, Rosane S. P. 1992. "Qualidade do Ensino Básico e Igualdade de Oportunidade." Dissertação de Mestrado, PUC/RJ, Rio de Janeiro..
- _____. 1994. "Qualidade do Ensino Básico e Igualdade de Oportunidade." Em Rosane S. P. Mendonça e André Urani, eds., *Estudos Sociais e do Trabalho*. Rio de Janeiro: IPEA.
- Miller, Kenton, Yvonne St. Hill e Ranil Senanayake. 1994. *Widening perspectives on biodiversity*. Switzerland: IUCN and International Academy of Environment.
- Miller, Lilian. 1993. "Condições de Trabalho da Criança e do Adolescente Urbanos." Em *Anais do III Encontro da ABET*. Rio de Janeiro: ABET.
- MME (Ministério das Minas e Energia). 1984. *Balanço de Energia Útil*. Brasília.
- _____. 1993. "SIESE — Sistema de Informações Empresariais do Setor de Energia Elétrica, 1994." *Boletim Trimestral — Síntese 1993*, Brasília.
- _____. 1994. *Balanço Energético Nacional*. Brasília.
- Modiano, Eduardo M. 1985. "Salários, Preços e Câmbio: Os Multiplicadores do Choque em uma Economia Indexada." *Pesquisa e Planejamento Econômico*, 15(1).
- Monteiro, Carlos A. et alii. 1992. "Nutritional Status of Brazilian Children: Trends from 1975/89." Núcleo de Pesquisas Epidemiológicas em Nutrição e Saúde da Universidade de São Paulo, São Paulo. Mimeo.
- Monteiro, M. F. G. 1992. "Baixo Peso ao Nascer." Em *Perfil Estatístico de Crianças e Mães no Brasil: Aspectos de Saúde e Nutrição de Crianças no Brasil — 1989*. Rio de Janeiro: IBGE/UNICEF.
- Moreira, J. R. e A. Poole. 1991. "Energia e Meio Ambiente." Subsídio técnico para a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento.
- Mortimore, M. 1995. "America Latina frente a la Globalización." *Desarrollo Productivo* 23, CEPAL, Santiago.
- Motta, Ronaldo Seroa da. 1991a. "Mecanismos de Mercado na Política Ambiental Brasileira." Em *Perspectivas da Economia Brasileira — 1992*. Rio de Janeiro: IPEA.
- _____. 1991b. "Recent Evolution of Environmental Management in the Brazilian Public Sector: Issues and Recommendations." Em Denizhan Eröcal, ed., *Environmental Management in Developing Countries*. Paris: OECD.
- _____. 1993a. "Estimativas de Depreciação do Capital Natural no Brasil." Em *Perspectivas da Economia Brasileira — 1994*. Rio de Janeiro: IPEA.
- _____. 1993b. "Past and Current Policy Issues Concerning Tropical Deforestation in Brazil." Kiel Working Paper 566, The Kiel Institute of World Economics.
- _____. 1994. "Política e Gestão Florestal." Em *O Brasil no Fim do Século: Desafios e Propostas para a Ação Governamental*. Rio de Janeiro: IPEA.
- _____. 1995a. "Indicadores Ambientais no Brasil: Aspectos Ecológicos, de Eficiência e Distributivos". Documento de apoio para o Relatório sobre o Desenvolvimento Humano no Brasil 1995.
- _____. 1995b. "Análisis Económico de la Contaminación de Aguas en América Latina: El caso de Brasil." Em J. A. Quiroz, ed., *Análisis Económico de la Contaminación de Aguas en América Latina*. CINDE/ILALDES/Georgetown University.
- _____. 1995c. "Water Quality and Policy in Brazil: Estimates of Health Costs Associated to Sanitation Services and Simulation of Pollution Taxes Applied in River Basins." Série Seminários 8, IPEA, Rio de Janeiro.

- Motta, Ronaldo Seroa da e Ana P. F. Mendes. 1995. "Custos de Saúde Associados à Poluição do Ar no Brasil." *Pesquisa e Planejamento Econômico* 25(1).
- Motta, Ronaldo Seroa da e Eustáquio J. Reis. 1994. "The Application of Economic Instruments in Environmental Policy: The Brazilian Case." Workshop on The Use of Economic Policy Instruments for Environmental Management, OECD/UNEP, Paris. Mimeo.
- Motta, Ronaldo Seroa da e Francisco E. Mendes. 1995. "Instrumentos Econômicos na Gestão Ambiental: Aspectos Teóricos e de Implementação." Em *Perspectiva da Economia Brasileira — 1996*. Rio de Janeiro: IPEA.
- Motta, Ronaldo Seroa da e Peter H. May. 1992. "Loss in Forest Resources Values Due to Agricultural Land Conversion in Brasil." Texto para Discussão 248, IPEA, Rio de Janeiro.
- Motta, Ronaldo Seroa da et alii. 1993. "Current Status of Water Pollution Control in Brasil." Texto para Discussão 289, IPEA, Rio de Janeiro.
- _____. 1994. "Perdas e Serviços Ambientais do Recurso Água para Uso Doméstico." *Pesquisa e Planejamento Econômico*, 24(1).
- MS (Ministério da Saúde). 1995a. "Atlas da Saúde" Brasília. Mimeo.
- _____. 1995b. "Relatório dos Encontros Macro-Regionais da Secretaria de Assistência à Saúde do Ministério da Saúde com as Comissões Intergestores Bipartites." SAS, Brasília.
- _____. 1995c. "Segundo Relatório sobre o Processo de Organização da Gestão da Assistência à Saúde." SAS, Brasília.
- MTb (Ministério do Trabalho). 1988. Anuário RAIS 88. Brasília: MTPS/SNT.
- _____. 1990. Anuário Rais 90. Brasília: MTPS/STN.
- NEPP (Núcleo de Estudos de Política Pública) da Universidade Estadual de Campinas. 1986. *Brasil 1985: Relatório sobre a Situação Social do País*. Campinas: NEPP.
- _____. 1987. *Brasil 1986: Relatório sobre a Situação Social do País*. Campinas: NEPP.
- _____. 1988. *Brasil 1987: Relatório sobre a Situação Social do País*. Campinas: NEPP.
- _____. 1991. "Educação, Saúde e Atenção ao Menor no Estado de São Paulo: Uma Avaliação da Descentralização dos Serviços Públicos Estaduais." Relatório Final. NEPP/FECAMP/CEPAM.
- _____. 1994a. *Estratégias para Combater a Pobreza no Brasil: Programas, Instituições e Recursos*. BID/ CIEPLAN.
- _____. 1994b. "Política de Proteção às Famílias Pobres no Brasil e Avaliação da Prestação de Serviços de Organizações Não-Governamentais que Atendem Crianças, Adolescentes e Idosos." Relatório de Pesquisa. Mimeo.
- _____. 1994c. "Redefinição de Competências entre Esferas de Governo na Prestação de Serviços Públicos na Área Social." Relatório de Pesquisa. Mimeo.
- Neri, Marcelo. 1994. "On the Measurement of 'Take-home' Earnings During High Inflation." Em *Anais do XXII Encontro Anual de Economia da ANPEC*. Florianópolis: ANPEC.
- Novaes, Regina, ed., 1995. "Pobreza e Trabalho Voluntário — Estudos sobre a Ação Social Católica no Rio de Janeiro." Textos do Núcleo de Pesquisas do ISER, Rio de Janeiro.
- Novaes, Washington. 1995. "A Conquista dos Direitos e o Acesso à Justiça". Documento de apoio para o Relatório sobre o Desenvolvimento Humano no Brasil 1995.
- Nunes, Edson e José Brakarz. 1993. "Política Social e Reforma Fiscal: As Áreas de Educação e Saúde." Documento de Política 13, IPEA, Brasília.
- OECD (Organization for Economic Co-operation and Development). 1994. *The OECD Jobs Study — Facts, Analysis, Strategies*. Paris: OECD.
- OIT (Organização Internacional do Trabalho) 1995. *World Employment 1995*. Geneva.
- Oliveira, F., M. H. Castro e T. Genro. 1995. "Reforma do Estado e Democratização do Poder Local." *Poder Local, Participação Popular, Construção da Cidadania*, 1:5-27. Forum Nacional de Participação Popular nas Administrações Municipais, São Paulo.
- Oliveira, Luiz G. S. 1993. "O Programa de Renda Mínima Garantida." FGV, Rio de Janeiro. Mimeo.
- Pariki, Jyoti et alii. 1994. "Padrões de Consumo: A Força Propulsora do Esgotamento Ambiental." Em Ronaldo S. da Motta e Peter H. May, eds., *Valorando a Natureza: Análise Econômica para o Desenvolvimento Sustentável*. Rio de Janeiro: Campus.
- Pastore, Afonso C. e M. C. Pinotti. 1995. "Produtividade, Emprego e Paridade Cambial." *Revista da FIESP*, pp. 15-21, janeiro, Rio de Janeiro.
- Pastore, José. 1994. *Encargos Trabalhistas no Brasil e no Exterior*. Brasília: SEBRAE.
- Pearce, D. e G. Atkinson. 1992. "Are National Economies Sustainable? Measuring Sustainable Development." Working Paper GEC 92-11, CSERGE.
- Pearce, D. e Turner R. Kerry. 1992. *The Economics of Natural Resource and The Environment*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Pereira, Lia V. 1990. "O Protecionismo dos Países Desenvolvidos e o Acesso de Produtos Brasileiros nos Mercados Externos." *Série Épico* 18, IPEA, Rio de Janeiro.
- _____. 1995. "Implicações dos Compromissos Institucionais Internacionais do Ponto de Vista do Desenvolvimento Humano do Brasil no Contexto do Processo de Globalização da Economia". Documento de apoio para o Relatório sobre o Desenvolvimento Humano no Brasil 1995.
- Pero, Valéria. 1995. "Terceirização e Qualidade do Emprego no Início dos Anos Noventa." Dissertação de Mestrado, IEI/UFRJ, Rio de Janeiro.
- Philips, L. 1974. "Applied Consumption Analysis." Em C. J. Bliss e M. D. Intriligator, eds., *Advanced Textbooks in Economics*, vol. 5. Amsterdam: North Holland Pub. Co.
- Pimentel, S. 1985. *A Mulher e a Constituinte: Uma Contribuição ao Debate*. São Paulo: Cortez/ EDUC.
- Piola, Sérgio F. 1993. "Gasto Federal em Áreas Sociais: Resultados de 1992." Texto preparado para o IESP/ FUNDAP. Mimeo.
- Pires, Julio M. 1988. "Trabalho Infantil: A Necessidade e a Persistência." Dissertação de Mestrado, FEA/USP, São Paulo.
- Pires, Lorena F.A. 1993. "Subsídios ao Planejamento da Expansão do Sistema Elétrico: Redução dos Impactos Ambientais Causados pela Geração devido à Conservação de Eletricidade." Em *Anais do VI Congresso Brasileiro de Energia / I Seminário Latino-Americano de Energia*. (1):17-21
- Pochman, M. 1994. "Cálculo dos Componentes dos Custos do Trabalho nos 10 Setores mais Importantes da Economia dos Países do Mercosul." Mimeo.
- Prado, Antonio C. 1995. "Exploração Florestal Madeireira." Documento 1, FUNATURA/ITTO.
- Presidência da República. 1991. *Relatório do Brasil para a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento*. Brasília.

- _____. 1995. *Cúpula Mundial para o Desenvolvimento Social. Relatório Nacional Brasileiro*. Brasília.
- _____. 1996. *Relatório Nacional Brasileiro para a Segunda Conferência das Nações Unidas sobre os Assentamentos Humanos — Habitat II*. Brasília.
- Presidência da República. Secretaria Executiva da Comunidade Solidária. 1995. *Comunidade Solidária, Relatório Preliminar 1995*.
- PRONACOP (Programa Nacional de Controle da Poluição). 1989. "Relatório Final." Secretaria Especial do Meio Ambiente.
- Psacharopoulos, George. 1985. "Returns to Education: A Further International Update and Implications." *The Journal of Human Resources*, 20(4):583-604.
- _____. 1989. "Time Trends of the Returns of Education: Cross-National Evidence." *Economics of Education Review*, 8(3).
- Psacharopoulos, George, Samuel Morley, Ariel Fiszbein, Haeduck Lee e Bill Wood. 1992. "Poverty and Income Distribution in Latin America: the Story of the 1980s." *The World Bank*, Anexo 3.
- Ram, Rati. 1990. "Educational Expansion and Schooling Inequality: International Evidence and Some Implications" *The Review of Economics and Statistics*, 72(2):266-273.
- Ramos, C. A. 1994. "Geração de Empregos: Os Riscos de uma Nova Dualização." Informe Corecon.
- Ramos, Lauro e José Guilherme Reis. 1995. "Políticas de Emprego". Documento de apoio para o Relatório sobre o Desenvolvimento Humano no Brasil 1995.
- Reis, Eustáquio J. 1991. "A Amazônia e o Efeito-estufa." Em *Perspectivas da Economia Brasileira-1992*. IPEA: Rio de Janeiro.
- Reis, Eustáquio J. e Sérgio Margulis. 1990. "Options for Slowing Amazon Jungle-clearing." Conference on Economic Policy Responses to Global Warming, Roma.
- Resende, André L. 1984. "A Moeda Indexada: Uma Proposta para Eliminar a Inflação Inercial." Texto para Discussão 75, Departº de Economia da PUC-RJ, Rio de Janeiro.
- Resende, André L. e Francisco L. Lopes. 1981. "Sobre as Causas da Recente Aceleração Inflacionária." *Pesquisa e Planejamento Econômico*, 11(3).
- Ribeiro, Rosa e Ana L. Saboia. 1993. *Crianças e Adolescentes na Década de 80: Condições de Vida e Perspectivas para o Terceiro Milênio*. Rio de Janeiro: Santa Úrsula.
- Ribeiro, Sérgio C. 1994. "A Pedagogia da Repetência" Em Rosane S. P. Mendonça e André Urani, eds., *Estudos Sociais e do Trabalho*. Rio de Janeiro: IPEA.
- Rocha, Sônia. 1991a. "Pobreza Metropolitana e Ciclos de Curto Prazo: Um Balanço dos Anos 80." *Boletim Conjuntural*, 12:35-39, IPEA, Rio de Janeiro.
- _____. 1991b. "Pobreza Metropolitana: Balanço de uma Década." *Perspectivas da Economia Brasileira 1992*. Rio de Janeiro: IPEA.
- _____. 1993. "Brazil in 1990. A Poverty Profile." Relatório para o Banco Mundial, Rio de Janeiro.
- _____. 1995a. "Diferenças Locacionais da Pobreza e seus Rebatimentos para a Política Social". Documento de apoio para o Relatório sobre o Desenvolvimento Humano no Brasil 1995.
- _____. 1995b. "Governabilidade e Pobreza: O Desafio dos Números." Texto para Discussão 368, IPEA, Rio de Janeiro.
- Rocha, Sônia e Hamilton C. Tolosa. 1989. "Pobreza Metropolitana e Políticas Sociais." Em *Perspectivas da Economia Brasileira 1989*. Rio de Janeiro: IPEA.
- _____. 1993. "Núcleo-Periferia Metropolitana: Diferenciais de Renda e Pobreza." IV Fórum Nacional, São Paulo.
- Rocha, Sônia e Renato A. Z. Villela. 1990. "Caracterização da População Pobre Metropolitana nos Anos 80 — Resultados de uma Análise Multivariada" *Revista Brasileira de Economia*, 44(1):35-52.
- Rosa, Luiz P. 1896. "Política Energética: Na Gangorra do Petróleo." *Ciência Hoje*, 4(24):58-65.
- Rose, A. 1994. "Uma Abordagem de Certificados Negociáveis à Política de Aquecimento Global: O Papel da Equidade na Instituição de Alocações." Em Ronaldo S. da Motta e Peter H. May, eds., *Valorando a Natureza: Análise Econômica para o Desenvolvimento Sustentável*. Rio de Janeiro: Campus.
- Rosemberg, F. 1989. "Segundo Grau no Brasil: Cobertura, Clientela e Recursos." *Cadernos de Pesquisa*, 68:39-54, Fundação Carlos Chagas, São Paulo.
- _____. 1991. "Raça e educação inicial." *Cadernos de Pesquisa*, 77:25-34, Fundação Carlos Chagas, São Paulo.
- _____. 1994a. "Educação de Mulheres Jovens e Adultas no Brasil." Em Heleieth I. B. Saffioti e M. Muñoz-Vargas, eds., *Mulher Brasileira é Assim*. Rio de Janeiro: UNICEF/NIPAS/Rosa dos Tempos.
- _____. 1994b. "Educação e Gênero no Brasil nos Anos 80." Seminário Nacional sobre Educação e Saúde da Mulher, Porto Alegre.
- Rosemberg, F., R. P. Pinto e E. V. Negrão. 1982. *A educação da mulher no Brasil*. São Paulo: Global.
- Saboia, Ana L. 1995. "Crianças e Adolescentes — Excluídos da Infância e da Adolescência". Documento de apoio para o Relatório sobre o Desenvolvimento Humano no Brasil 1995.
- Saboia, Ana L. e Sílvia Bregman. 1993. "Evolução da Taxa de Atividade de Crianças e Adolescentes no Brasil Urbano — 1979/1990." *Anais do III Encontro da ABET*, Rio de Janeiro.
- Saboia, João L. M. 1994. "Trabalho e Renda na Década de 80." Texto para Discussão 314, IEI/UFRJ, Rio de Janeiro.
- Saffioti, Heleieth I. B. 1993. "Circuito Cerrado: Abuso Sexual Incestuoso." Em *Vigiladas y Castigadas*. Lima: CLADEM.
- _____. 1994a. "Violência de Gênero no Brasil Atual." *Estudos Feministas*, CIEC/ECO/UFRJ, n. especial, pp.443-461, Rio de Janeiro.
- _____. 1994b. "Violência de Gênero no Brasil Contemporâneo." Em Heleieth I. B. Saffioti e M. Muñoz-Vargas, eds., *Mulher Brasileira é Assim*. Rio de Janeiro: UNICEF/NIPAS/Rosa dos Tempos.
- _____. 1995. "A Dimensão Gênero no Desenvolvimento Humano". Documento de apoio para o Relatório sobre o Desenvolvimento Humano no Brasil 1995.
- Saffioti, Heleieth I. B. e S. S. Almeida. 1995. *Violência de Gênero: Poder e Impotência*. Rio de Janeiro: Revinter.
- Salamon, Lester e Helmut K. Anheier. 1992. "In Search of the Non-Profit Sector. The Question of Definitions." *Voluntas*, 3(2). Manchester: Manchester University Press.
- Saldiva, P.H.N. et alii. 1994. "Association between Air Pollution and Mortality Due to Respiratory Diseases in Children in São Paulo, Brazil: a Preliminary Report." *Environmental Research*, 65: 218-25.
- _____. 1995. "Air Pollution and Mortality in Elderly People: a Time Series Study in São Paulo, Brasil." *Archives of Environmental Health*, 50(2).
- Santos, Wanderley. 1993. *Razões da Desordem*. Rio de Janeiro: Rocco.
- _____. 1995. "Governabilidade e Eficácia do Estado".

- Documento de apoio para o Relatório sobre o Desenvolvimento Humano no Brasil 1995.
- Sargent, Thomas. 1982. "The End of Four Big Inflation." Em Robert Hall, ed., *Inflation Causes and Effect*. Chicago: University of Chicago Press.
- Savedoff, William D. 1990. "Os Diferenciais Regionais de Salários no Brasil: Segmentação *Versus* Dinamismo da Demanda." *Pesquisa e Planejamento Econômico*, 20(3).
- Schwartzman, Simon et alii. 1995. *Science and Technology in Brazil: A New Policy for a Global World*. Rio de Janeiro: FGV.
- SEADE. 1994. *Famílias Chefiadas por Mulheres*. São Paulo: SEADE.
- Shorrocks, Anthony F. 1983. "Ranking Income Distributions." *Econômica*, 50:03-17.
- Silva, Antonio Braz O. 1995. "Estimativa do PIB *per capita* por Unidade da Federação". Documento de apoio para o Relatório sobre o Desenvolvimento Humano no Brasil 1995.
- Simões, Celso C. da S. 1989. "Mortalidade Infantil e Saúde na Década de 80." Em *Perfil Estatístico de Crianças e Mães*. Rio de Janeiro: IBGE/UNICEF.
- Simonsen, Mario H. e Rubens P. Cysne. 1994. "Welfare Costs of Inflation — The Case of Interest Bearing Money and Empirical Estimates for Brazil." EPGE/FGV, Rio de Janeiro. Mimeo.
- Solow, Robert M. 1978. "Intergenerational Equity and Exhaustible Resources." *Review of Economic Studies*, 41:29-45.
- SOS Mata Atlântica. 1992/93. *Atlas da Evolução dos Remanescentes Florestais e Ecossistemas Associados do Domínio da Mata Atlântica no Período 1985-1990*. São Paulo: Fundação SOS Mata Atlântica/INPE.
- Souto, Jane. 1984. "Pelo Direito de Ser Menor." IBGE, Rio de Janeiro. Mimeo.
- Spindola, Austregésilo G. 1995a. "IDHs do Brasil, Regiões e Unidades da Federação e Outros Indicadores de Desenvolvimento." Documento de apoio para o Relatório sobre o Desenvolvimento Humano no Brasil 1995.
- _____. 1995b. "Análise Estatística dos Indicadores do IPEA - 1970/88." Documento de apoio para o Relatório sobre o Desenvolvimento Humano no Brasil 1995.
- Suplicy, Eduardo M. 1992. "O Programa de Garantia de Renda Mínima." Projeto de Lei do Senado n.º 2561.
- Szwarcwald, C. L., P. Chequer e E. A. Castilho. 1992. "Tendências da Mortalidade Infantil no Brasil nos Anos Oitenta." *Informe Epidemiológico do SUS*, 1(2), CENEPI/Ministério da Saúde, Brasília.
- Tabak, F. 1989. "A Mulher Brasileira no Congresso Nacional." Câmara dos Deputados, Brasília.
- _____. 1994. "A Participação Política da Mulher no Brasil." Seminário Nacional Mulher e Política, Salvador.
- Tafner, Paulo. 1996. "Real, Reformas e Perspectivas 1996." Em *Perspectivas da Economia Brasileira — 1996*. Rio de Janeiro: IPEA (no prelo).
- Tan, Jee-Peng e Alain Mingat. 1992. *Education in Asia - A Comparative Study of Cost and Financing*. World Bank Regional and Sectoral Studies, The World Bank.
- Tanzi, Vito. 1978. "Inflation, Real Tax Revenue and the Case for Inflationary Finance: Theory with an Application to Argentina." IMF Staff Papers, vol. 25, Washington D.C..
- Timmer, C. P., W. P. Falcon e S. R. Pearson. 1983. *Food Policy Analysis*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Tolosa, Hamilton C. 1991. "Pobreza no Brasil: Uma Avaliação dos Anos 80." Em João P. dos Reis Velloso, ed., *A Questão Social no Brasil*. São Paulo: Nobel.
- Tolosa, Hamilton C. e Sônia Rocha. 1993. "Políticas de Combate à Pobreza: Experiências e Equívocos." IV Fórum Nacional, São Paulo.
- Turner, R. Kerry. 1992. "Speculations on Weak and Strong Sustainability." Working Paper GEC 92-26, CSERGE.
- Tyson, Laura D'Andrea. 1992. *Who's Bashing Whom? Trade Conflict in High-Technology Industries*. Washington: Institute for International Economics.
- UNCTAD (United Nations Conference on Trade and Development). 1994. *Trade and Development Report*.
- UNDP (United Nations Development Programme). 1990. *Human Development Report 1990*. New York: Oxford University Press.
- _____. 1991. *Human Development Report 1991*. New York: Oxford University Press.
- _____. 1992. *Human Development Report 1992*. New York: Oxford University Press.
- _____. 1993. *Human Development Report 1993*. New York: Oxford University Press.
- _____. 1994. *Human Development Report 1994*. New York: Oxford University Press.
- _____. 1995. *Human Development Report 1995*. New York: Oxford University Press.
- Urani, André. 1993a. "Políticas de Estabilização e Equidade no Brasil: Uma Análise Contrafactual; 1981-1983." *Pesquisa e Planejamento Econômico*, 23(1).
- _____. 1993b. "Mercado de Trabalho e Distribuição de Renda durante o Governo Collor." Em *Perspectivas da Economia Brasileira — 1994*. Rio de Janeiro: IPEA.
- _____. 1994. "Estabilização vs. Pobreza e Desigualdade." Texto preparado para o Fórum Brasil 1995, BNDES.
- _____. 1995a. "Políticas de Estabilização e Combate à Pobreza no Brasil". Documento de apoio para o Relatório sobre o Desenvolvimento Humano no Brasil 1995.
- _____. 1995b. "The Effects of Macroeconomic Adjustment on the Labor Market and on Income Distribution in Brazil: 1981-1992." Centre for International Studies, University of Toronto, Toronto. Mimeo.
- Urani, André e Carlos Winograd. 1994. "Distributional Effects of Stabilization Policies in a Dual Economy: The Case of Brazil." *Revista Brasileira de Economia*, 48(1).
- UNICEF (United Nations Children's Fund). 1995. *Analfabetismo de Adolescentes*. Brasília: UNICEF.
- Vale, Luis Carlos C. et alii. 1994. "Documento Básico para Desenvolvimento de um Plano Estratégico para Promoção do Manejo Florestal Sustentado." Relatório de Consultoria 11, Del-Rey Serviços de Engenharia.
- Vanin, V., G. M. G. Graça e José Goldemberg. 1981. "Padrões de Consumo de Energia — Brasil 1970." *Ciência e Cultura*, 33-4.
- Varsano, Ricardo. 1995. "Política Governamental e Investimentos Públicos". Documento de apoio para o Relatório sobre o Desenvolvimento Humano no Brasil 1995.
- Velloso, João P. dos Reis, ed., 1991. *A Questão Social no Brasil*. São Paulo: Nobel.
- _____. 1994a. *Inovação e Sociedade; uma Estratégia de Desenvolvimento com Equidade para o Brasil*. Rio de Janeiro: José Olympio.
- _____. 1994b. "Modernidade e Pobreza: A Construção da Modernidade Econômico-social." Em João P. dos Reis Velloso e Roberto C. de Albuquerque, eds., *Modernidade e Pobreza*. São Paulo: Nobel.
- Velloso, João P. dos Reis e Roberto C. de Albuquerque.

- eds., 1993. *Educação e Modernidade*. São Paulo: Nobel.
- _____. 1994. *O Plano Decenal de Educação para Todos*. Ministério da Educação e do Desporto, Brasília.
- Velloso, João P. dos Reis, Roberto C. de Albuquerque e J. Knoop. eds., 1995. *Políticas Sociais no Brasil: Descentralização, Eficiência e Equidade*. Rio de Janeiro: INAE/ILDES.
- Victor, Peter A. 1991. "Indicators of Sustainable Development: Some Lessons from Capital Theory." *Ecological Economics*, 4(3):191-214.
- Victora, C. G., F. C. Barros e J. P. Vaughan. 1988. *Epidemiologia da Desigualdade*. S. Paulo: HUCITEC.
- Waterlow, J. C. et alii. 1977. "The Presentation and Use of Height and Weight Data for Comparing the Nutritional Status of Groups of Children Under the Age of 10 Years". *Bull. Wld. Hlth. Org.*, 55:489-498.
- WHO (World Health Organization). 1983. *Measuring Change in Nutritional Status: Guidelines for Assessing Nutritional Impact of Supplementary Feeding Programmes for Vulnerable Groups*. Geneva.
- _____. 1986. "Use and Interpretation of Anthropometric Indicators of Nutritional Status." *Bull. Wld. Hlth. Org.*, 64:929-941.
- _____. 1987. *Global Nutritional Status: Anthropometric Indicators*. Doc.NUT/ANTREF 3, Geneva.
- _____. 1989. *Global of Nutritional Status: Anthropometric Indicators Update 1989*. NUT/ANTREF 1, Geneva.
- Winograd, Carlos. 1995. "Learning from Failed Stabilization: High Inflation and the Cruzado Plan in Brazil." Research Papers 38, Institute of Latin American Studies, University of London, London.
- Wolfe, Alan. 1992. "Três Caminhos para o Desenvolvimento: Mercado, Estado e Sociedade Civil." Em *Desenvolvimento, Cooperação Internacional e as ONGs*. Rio de Janeiro: IBASE/PNUD.
- WWF (World Wildlife Fund). 1995. *Cerrado: Impactos do Processo de Ocupação*, World Wildlife Fund, Brasília.
- Zylberstajn, David e Suaru T. Coelho. 1993. "Colheita Mecânica da Cana e Economicidade da Cogeração." Em *Anais do VI Congresso Brasileiro de Energia / I Seminário Latino-Americano de Energia*. (1):33-40.
- Zylberstajn, Helio, C. S. Pagotto e José Pastore. 1985. "A Mulher e o Menor na Força de Trabalho." São Paulo.



ANEXO ESTATÍSTICO

Anexo Estatístico

Tabela 1	Índice de desenvolvimento humano
Tabela 2	Perfil do desenvolvimento humano
Tabela 3	Perfil da privação humana
Tabela 4	Tendências do desenvolvimento humano
Tabela 5	Hiato rural-urbano
Tabela 6	Situação da mulher I
Tabela 7	Situação da mulher II
Tabela 8	Sobrevivência e desenvolvimento das crianças
Tabela 9	Perfil da saúde
Tabela 10	Perfil da educação I
Tabela 11	Perfil da educação II
Tabela 12	Perfil da educação III
Tabela 13	Emprego
Tabela 14	Riqueza, pobreza e investimento social
Tabela 15	Urbanização
Tabela 16	Perfil demográfico
Tabela 17	Recursos naturais e meio ambiente

As informações relativas aos países de alto, médio e baixo desenvolvimento humano provêm de UNDP 1995. Não incluem dados relativos a China e Índia.

Índice de Desenvolvimento Humano

Unidade	Esperança de vida ao nascer anos	Taxa de alfabetização de adultos %	Taxa combinada de matriculas nos três níveis de ensino %		PIB per capita PPC\$	PIB per capita ajustado PPC\$	Índice de esperança de vida	Índice de educação	Índice do PIB	Índice de Desenvolvi- mento Humano
			1991	1991						
Ano	1991	1991	1991	1991	1991	1991	1991	1991	1991	1991
BRASIL	66,3	79,9	68	5.240	5.142	0,69	0,76	0,94	0,797	
NORTE	68,4	75,4	63	3.747	3.747	0,72	0,71	0,68	0,706	
Rondônia	65,9	79,7	63	3.966	3.966	0,68	0,74	0,72	0,715	
Acre	67,0	65,2	59	3.653	3.653	0,70	0,63	0,66	0,665	
Amazonas	69,5	76,2	62	5.107	5.107	0,74	0,71	0,94	0,797	
Roraima	75,8	79,4	60	3.699	3.699	0,85	0,73	0,67	0,749	
Pará	68,0	75,6	61	3.518	3.518	0,72	0,71	0,64	0,688	
Amapá	73,0	80,8	72	4.191	4.191	0,80	0,78	0,77	0,781	
Tocantins	...	68,6	74	1.514	...	...	...	...	...
NORDESTE	59,1	62,4	60	2.559	2.559	0,57	0,62	0,46	0,548	
Maranhão	62,7	58,6	65	1.695	1.695	0,63	0,61	0,30	0,512	
Piauí	65,1	58,3	65	1.339	1.339	0,67	0,61	0,23	0,502	
Ceará	56,8	62,6	53	2.203	2.203	0,53	0,59	0,39	0,506	
Rio Grande do Norte	54,6	63,7	71	3.149	3.149	0,49	0,66	0,57	0,574	
Paraíba	53,7	58,3	58	1.915	1.915	0,48	0,58	0,34	0,466	
Pernambuco	56,6	65,7	69	2.959	2.959	0,53	0,67	0,53	0,577	
Alagoas	55,7	54,7	58	2.413	2.413	0,51	0,56	0,43	0,500	
Sergipe	63,0	64,0	67	3.874	3.874	0,63	0,65	0,71	0,663	
Bahia	64,8	64,7	54	3.054	3.054	0,66	0,61	0,55	0,609	
SUDESTE	68,8	87,7	73	7.212	5.211	0,73	0,83	0,96	0,838	
Minas Gerais	68,3	81,8	68	4.605	4.605	0,72	0,77	0,84	0,779	
Espírito Santo	71,4	82,0	73	4.834	4.834	0,77	0,79	0,89	0,816	
Rio de Janeiro	68,8	90,3	69	6.746	5.201	0,73	0,83	0,95	0,838	
São Paulo	68,9	89,8	77	8.896	5.243	0,73	0,86	0,96	0,850	
SUL	70,9	88,2	71	5.388	5.153	0,77	0,82	0,94	0,844	
Paraná	69,1	85,1	71	5.205	5.138	0,73	0,81	0,94	0,827	
Santa Catarina	70,8	90,1	67	5.114	5.114	0,76	0,82	0,94	0,842	
Rio Grande do Sul	74,6	89,9	72	5.693	5.168	0,83	0,84	0,95	0,871	
CENTRO-OESTE	69,1	83,3	73	5.440	5.156	0,74	0,80	0,95	0,826	
Mato Grosso do Sul	70,0	83,2	75	5.055	5.055	0,75	0,78	0,93	0,826	
Mato Grosso	69,6	80,5	69	4.362	4.362	0,74	0,74	0,80	0,769	
Goiás	67,8	81,6	74	4.255	4.255	0,71	0,77	0,78	0,760	
Distrito Federal	70,1	90,8	76	10.209	5.263	0,75	0,83	0,97	0,858	
Ano	1992	1992	1992	1992	1992	1992	1992	1992	1992	
Países de										
alto desenv. humano	72,9	95,8	68	13.605	...	...	...	...	0,888
médio desenv. humano	66,8	79,3	63	2.631	...	...	...	...	0,632
baixo desenv. humano	55,8	48,3	35	1.299	...	...	...	...	0,403

Fontes: Coluna 1: Carvalho e Pinheiro 1986; Coluna 2: IBGE/Censo 1991; Coluna 3: MEC 1991 e IBGE/Censo 1991; Coluna 4: Silva e Considera 1995.

Notas: Coluna 2: referente à população com 15 anos ou mais; Coluna 3: percentagem da população de 7 a 22 anos.

Unidade	Esperança de vida ao nascer anos	População urbana com acesso a		Taxa de alfabetização de adultos %	Taxa combinada de matriculas nos três níveis de ensino		PIB per capita PPC\$	PIB per capita US\$
		abastecimento de água %	saneamento %		de ensino %	Televisores p/100domic		
Ano	1991	1991	1991	1991	1991	1990	1.991	1991
BRASIL	66,3	87,0	61,8	79,9	68	73	5.240	2.920
NORTE	68,4	68,0	34,8	75,4	63	...	3.747	2.088
Rondônia	65,9	51,1	42,5	79,7	63	...	3.966	2.210
Acre	67,0	67,5	34,6	65,2	59	...	3.653	2.036
Amazonas	69,5	84,5	37,3	76,2	62	...	5.107	2.846
Roraima	75,8	92,5	37,0	79,4	60	...	3.699	2.061
Pará	68,0	63,3	39,8	75,6	61	...	3.518	1.960
Amapá	73,0	76,7	17,1	80,8	72	...	4.191	2.336
Tocantins	...	55,6	1,0	68,6	74	...	1.514	843
NORDESTE	59,1	78,4	35,3	62,4	60	48	2.559	1.426
Maranhão	62,7	62,9	30,5	58,6	65	36	1.695	945
Piauí	65,1	86,3	41,2	58,3	65	35	1.339	746
Ceará	56,8	62,9	28,4	62,6	53	45	2.203	1.228
Rio Grande do Norte	54,6	83,4	49,1	63,7	71	52	3.149	1.755
Paraíba	53,7	86,4	42,3	58,3	58	55	1.915	1.067
Pernambuco	56,6	86,6	31,9	65,7	69	58	2.959	1.649
Alagoas	55,7	77,2	22,5	54,7	58	50	2.413	1.345
Sergipe	63,0	88,6	46,6	64,0	67	57	3.874	2.159
Bahia	64,8	79,7	37,8	64,7	54	48	3.054	1.702
SUDESTE	68,8	93,2	79,6	87,7	73	86	7.212	4.019
Minas Gerais	68,3	93,8	71,9	81,8	68	73	4.605	2.566
Espírito Santo	71,4	93,5	65,8	82,0	73	69	4.834	2.694
Rio de Janeiro	68,8	85,5	74,1	90,3	69	91	6.746	3.759
São Paulo	68,9	96,1	85,8	89,8	77	92	8.896	4.958
SUL	70,9	90,3	62,9	88,2	71	80	5.388	3.002
Paraná	69,1	93,4	48,0	85,1	71	75	5.205	2.900
Santa Catarina	70,8	82,4	75,1	90,1	67	84	5.114	2.850
Rio Grande do Sul	74,6	91,1	70,6	89,9	72	83	5.693	3.173
CENTRO-OESTE	69,1	79,0	40,9	83,3	73	72	5.440	3.032
Mato Grosso do Sul	70,0	91,7	12,1	83,2	75	74	5.055	2.817
Mato Grosso	69,6	76,3	31,8	80,5	69	59	4.362	2.431
Goiás	67,8	68,0	34,6	81,6	74	67	4.255	2.371
Distrito Federal	70,1	93,1	90,0	90,8	76	92	10.209	5.689
Ano	1992	1988-93	1988-93	1992	1992		1992	1992
Países de								
alto desenv. humano	69,5	85	73	88,7	68	...	13.605	3.753
médio desenv. humano	65,1	66	55	76,4	63	...	2.631	1.390
baixo desenv. humano	53,0	50	35	46,3	35	...	1.299	298

Fontes: Coluna 1: Carvalho e Pinheiro 1986; Colunas 2, 3 e 4: IBGE/Censo 1991; Coluna 5: MEC 1991 e IBGE/Censo 1991; Coluna 6: IBGE/PNAD 1990; Colunas 7 e 8: Silva e Considera 1995 e UNDP 1994.

Notas: Coluna 2: através de rede geral; Coluna 3: através de rede geral e fossa séptica; Coluna 4: referente à população com 15 anos ou mais; Coluna 5: matrícula no ensino fundamental, médio e terciário, como porcentagem da população de 7 a 22 anos; Coluna 6: por 100 domicílios; os resultados referentes ao Brasil não incidem a população rural da Região Norte; Colunas 7 e 8: os valores referentes ao Brasil correspondem àqueles indicados em UNDP 1994.

Perfil da privação humana

Unidade	População urbana sem acesso a		População adulta analfabeta		Crianças em idade escolar fora da escola mil	Crianças com menos de cinco anos subnutridas mil
	abastecimento		total milhões	feminina milhões		
	de água milhões	saneamento milhões				
Ano	1991	1991	1991	1991	1991	1989
BRASIL	14,3	42,1	19,23	9,97	3.705	339
NORTE	1,9	3,8	1,42	0,68	465	...
Rondônia	0,3	0,4	0,14	0,07	31	...
Acre	0,1	0,2	0,08	0,04	25	...
Amazonas	0,2	0,9	0,28	0,14	130	...
Roraima	0,0	0,1	0,03	0,01	8	...
Pará	0,9	1,6	0,69	0,33	243	...
Amapá	0,1	0,2	0,03	0,02	3	...
Tocantins	0,2	0,5	0,17	0,08	25	...
NORDESTE	5,5	16,6	9,69	4,75	2.468	138
Maranhão	0,7	1,4	1,14	0,56	229	...
Piauí	0,2	0,8	0,63	0,31	100	...
Ceará	1,5	3,0	1,46	0,68	475	...
Rio Grande do Norte	0,3	0,8	0,55	0,25	70	...
Paraíba	0,3	1,2	0,83	0,39	214	...
Pernambuco	0,7	3,4	1,54	0,78	221	...
Alagoas	0,3	1,1	0,68	0,34	143	...
Sergipe	0,1	0,5	0,33	0,16	55	...
Bahia	1,4	4,3	2,53	1,28	963	...
SUDESTE	3,7	11,2	5,31	3,01	483	129
Minas Gerais	0,7	3,3	1,89	1,02	212	...
Espírito Santo	0,1	0,7	0,30	0,17	26	...
Rio de Janeiro	1,8	3,1	0,89	0,52	207	...
São Paulo	1,1	4,1	2,22	1,31	37	...
SUL	1,6	6,0	1,78	1,00	188	31
Paraná	0,4	3,2	0,84	0,48	71	...
Santa Catarina	0,6	0,8	0,30	0,16	44	...
Rio Grande do Sul	0,6	2,0	0,65	0,36	74	...
CENTRO-OESTE	1,6	4,5	1,02	0,52	102	24
Mato Grosso do Sul	0,1	1,2	0,19	0,10	20	...
Mato Grosso	0,3	1,0	0,25	0,12	36	...
Goiás	1,0	2,1	0,48	0,24	41	...
Distrito Federal	0,1	0,2	0,10	0,05	5	...
Ano	1988-93	1988-93	1992	1992	1992	1992
Países de						
alto desenv. humano	...	...	...	...	...	...
médio desenv. humano	260	...	150	110	...	27.030
baixo desenv. humano	410	520	230	130	...	49.070

Fontes: Colunas 1 a 4: IBGE/Censo 1991; Coluna 5: MEC 1991 e IBGE/Censo 1991; Coluna 6: IBGE/Inan 1989.

Notas: Coluna 1: através de rede geral; Coluna 2: através de rede geral e fossa séptica; Colunas 3 e 4: referente à população com 15 anos ou mais; Coluna 5: de 7 a 14 anos; Coluna 6: Crianças com escore z para peso em relação à altura inferior a -2.0 Os resultados relativos ao Brasil não incluem a área rural da região Norte.

Tendências do desenvolvimento humano

Unidade	Esperança de vida ao nascer		Taxa de mortalidade infantil		População urbana com acesso a abastecimento de água		Taxa de alfabetização dos adultos		Taxa combinada de matrícula nos três níveis de ensino	
	anos	anos	p/1.000 nasc.	p/1.000 nasc.	%	%	%	%	%	%
Ano	1970	1980	1970	1980	1980	1991	1980	1991	1980	1991
BRASIL	53,7	60,0	99	87	75	87	75	80	56	68
NORTE	54,9	63,2	99	70	70	68	71	75	51	63
Rondônia	55,1	60,9	129	81	...	51	68	80	46	63
Acre	48,6	61,9	101	76	...	68	54	65	44	59
Amazonas	56,7	64,3	93	64	82	84	71	76	52	62
Roraima	53,3	70,0	91	39	...	93	74	79	58	60
Pará	54,7	62,8	91	71	69	63	72	76	51	61
Amapá	55,1	67,5	88	51	...	77	75	81	60	72
Tocantins	...	...	...	...	...	56	...	69	...	74
NORDESTE	46,8	53,0	146	132	60	78	55	62	52	60
Maranhão	50,2	56,2	118	110	42	63	50	59	45	65
Piauí	51,0	58,4	114	97	67	86	51	58	57	65
Ceará	45,5	51,0	150	149	32	63	55	63	56	53
Rio Grande do Norte	40,6	48,9	189	166	62	83	56	64	59	71
Paraíba	43,8	48,1	163	174	76	86	51	58	61	58
Pernambuco	43,8	50,8	163	150	65	87	58	66	53	69
Alagoas	45,1	50,0	153	157	65	77	46	55	44	58
Sergipe	46,8	56,4	141	109	76	89	54	64	60	67
Bahia	50,2	58,1	118	98	66	80	57	65	47	54
SUDESTE	57,1	63,6	81	68	83	93	83	88	60	73
Minas Gerais	55,2	63,1	90	70	73	94	75	82	56	68
Espírito Santo	57,9	65,9	78	56	75	93	75	82	65	73
Rio de Janeiro	56,3	63,5	85	68	79	86	87	90	66	69
São Paulo	58,8	63,7	73	67	90	96	86	90	58	77
SUL	60,3	65,7	68	58	75	90	84	88	55	71
Paraná	57,1	64,0	81	66	76	93	79	85	52	71
Santa Catarina	60,1	65,6	68	58	56	82	87	90	53	67
Rio Grande do Sul	63,8	69,1	53	44	82	91	86	90	58	72
CENTRO-OESTE	58,0	63,9	82	65	58	79	75	83	58	73
Mato Grosso do Sul	58,9	64,7	82	62	51	92	76	83	48	75
Mato Grosso	57,3	64,4	82	64	58	76	70	80	50	69
Goiás	...	62,7	73	72	42	68	71	82	61	74
Distrito Federal	55,0	64,9	90	62	97	93	88	91	67	76
Ano	1960	1992	1960	1992	1975-80	1988-93	1970	1992	1980	1992
Países de										
alto desenv. humano	56,5	69,5	83	38	...	85	...	89	58	76
médio desenv. humano	47,2	65,1	124	52	...	66	...	76	52	59
baixo desenv. humano	39,8	53,0	166	102	...	50	27	46	33	-45

Fontes: Colunas 1 a 4: Carvalho 1977 e Carvalho e Pinheiro 1986; Colunas 5 a 8: IBGE/Censo 1980,1991; Colunas 9 e 10: MEC 1980,1991 e IBGE/Censo 1980,1991.

Notas: Colunas 3 e 4: por mil nascimentos; Colunas 5 e 6: através de rede geral; Colunas 7 e 8: referente à população com 15 anos ou mais; Colunas 9 e 10: taxa combinada de matrícula no ensino fundamental, médio e terciário como percentagem da população de 7 a 22 anos; o estado do Tocantins fazia parte do estado de Goiás em 1980.

Unidade	População rural (% da população total) %	População com acesso a abastecimento de água		População com acesso a saneamento		Disparidade rural-urbana (urbano = 100)	
		rural	urbana	rural	urbana	abastecimento de água	saneamento
		%	%	%	%	%	%
Ano	1991	1991	1991	1991	1991	1991	1991
BRASIL	24	9	87	9	62	11	14
NORTE	41	9	68	8	35	13	24
Rondônia	42	3	51	5	43	7	12
Acre	38	1	68	2	35	2	5
Amazonas	29	2	84	1	37	3	1
Roraima	35	11	93	3	37	12	8
Pará	48	13	63	13	40	20	33
Amapá	19	8	77	0	17	10	2
Tocantins	42	2	56	0	1	4	42
NORDESTE	39	10	78	4	35	12	11
Maranhão	60	17	63	10	31	27	32
Piauí	47	5	86	1	41	5	3
Ceará	35	2	63	2	28	2	7
Rio Grande do Norte	31	14	83	7	49	16	15
Paraíba	36	4	86	2	42	5	5
Pernambuco	29	10	87	3	32	11	10
Alagoas	41	13	77	1	23	16	6
Sergipe	33	15	89	3	47	17	6
Bahia	41	9	80	3	38	11	7
SUDESTE	12	12	93	16	80	13	20
Minas Gerais	25	10	94	6	72	11	9
Espírito Santo	26	7	93	10	66	8	15
Rio de Janeiro	5	11	86	25	74	12	34
São Paulo	7	17	96	31	86	17	36
SUL	26	7	90	16	63	8	26
Paraná	27	9	93	7	48	9	15
Santa Catarina	29	7	82	31	75	8	41
Rio Grande do Sul	23	6	91	18	71	7	25
CENTRO-OESTE	19	5	79	3	41	6	8
Mato Grosso do Sul	21	7	92	1	12	8	6
Mato Grosso	27	4	76	3	32	6	10
Goiás	19	4	68	2	35	7	7
Distrito Federal	5	6	93	26	90	7	28
Ano	1992	1988-93	1988-93	1988-93	1988-93	1988-93	1988-93
Países de							
alto desenv. humano	31	68	93	49	83	73	59
médio desenv. humano	54	51	84	37	80	60	47
baixo desenv. humano	74	45	72	27	57	62	46

Fontes: Colunas 1 a 7: IBGE/Censo 1991.

Notas: Os dados relativos ao Brasil e aos estados não são comparáveis aos valores internacionais, uma vez que envolvem uma definição mais restrita de acesso aos serviços examinados. A diferença de critério afeta particularmente os resultados relativos à área rural. Colunas 2, 3 e 6: através de rede geral; Colunas 4, 5 e 7: através de rede geral e fossa séptica.

Unidade	Esperança de vida ao nascer das mulheres				Mortalidade materna p/100.000	Taxa de fecundidade total		Idade da mulher ao primeiro casamento		Domicílios cujo chefe é mulher %
	anos	Índice		taxa %		Índice 1970=100 %	%	Índice homens=100 %		
		1970=100 %	homens=100 %							
Ano	1980	1980	1980	1989	1980	1980	1990	1990	1991	
BRASIL	63,4	113	112	124	4,3	74	23	85	18,1	
NORTE	66,4	116	110	380	6,4	81	23	85	15,4	
Rondônia	64,1	126	111	314	6,2	71	22	85	11,7	
Acre	64,7	117	109	291	6,9	72	23	82	17,3	
Amazonas	67,3	118	110	341	6,7	81	24	89	17,1	
Roraima	73,5	128	110	89	6,0	69	24	86	14,2	
Pará	66,1	115	111	458	6,3	84	23	85	15,5	
Amapá	70,8	121	110	281	7,0	86	25	86	18,6	
Tocantins	...	...	...	387	...	...	22	81	15,3
NORDESTE	56,3	115	113	153	6,1	85	23	88	19,5	
Maranhão	59,5	114	112	373	6,9	99	22	85	18,3	
Piauí	61,6	116	111	303	6,5	84	23	88	18,6	
Ceará	54,2	114	113	93	6,0	78	23	88	18,0	
Rio Grande do Norte	51,8	121	112	137	5,7	66	23	88	17,5	
Paraíba	51,5	112	115	81	6,2	80	23	88	19,6	
Pernambuco	54,0	117	113	202	5,4	74	23	85	21,2	
Alagoas	53,2	112	113	173	6,7	88	22	85	18,9	
Sergipe	59,7	122	112	73	6,0	76	22	85	21,8	
Bahia	61,4	117	112	121	6,2	98	23	85	20,0	
SUDESTE	67,1	113	111	97	3,4	68	24	86	18,6	
Minas Gerais	66,7	116	111	89	4,3	68	23	85	18,7	
Espírito Santo	68,8	114	109	111	4,3	65	23	85	16,5	
Rio de Janeiro	67,0	114	111	129	2,9	58	25	86	23,1	
São Paulo	67,3	110	112	88	3,2	78	24	89	16,8	
SUL	69,1	110	110	96	3,6	65	23	88	16,0	
Paraná	67,6	114	112	146	4,1	64	23	88	14,8	
Santa Catarina	68,8	110	110	66	3,8	60	22	88	13,3	
Rio Grande do Sul	72,3	109	109	60	3,1	69	23	88	18,2	
CENTRO-OESTE	67,1	111	110	134	4,5	69	23	85	16,9	
Mato Grosso do Sul	67,9		110	136	4,4		23	85	14,8	
Mato Grosso	67,2	113	109	191	5,1	75	22	85	12,4	
Goiás	66,0	108	111	126	4,7	73	22	85	17,8	
Distrito Federal	68,6	120	112	93	3,6	66	24	89	22,7	
Ano	1992	1992		1980-92	1992	1992			1990	
Países de										
alto desenv. humano	76,0	111	...	67	2,0	70	...	...	25,2
médio desenv. humano	68,6	119	...	161	2,6	47	...	...	16,6
baixo desenv. humano	56,5	122	...	541	4,8	77	...	...	17,5

Fontes: Colunas 1, 2, 3, 5 e 6: Carvalho 1977 e Carvalho e Pinheiro 1986; Coluna 4: MS e IBGE/anuário 1991; Colunas 7 e 8: IBGE/anuário 1993; Coluna 9: IBGE/Censo 1991.

Notas: Coluna 4: por 100 000 nascidos vivos. Foram considerados como mortalidade materna o número de óbitos por complicações da gravidez, do parto e do puerpério e o número de óbitos por aborto e por causas obstétricas diretas. Coluna 5 e 6: os dados apresentados referem-se a 1980. Estimativas para 1990 apontam uma taxa de fecundidade entre 2,4 e 2,9. Colunas 7 e 8: com base no registro civil.

Situação da mulher II

Unidade	Taxa de alfabetização da população feminina adulta			Mulheres integrantes da população economicamente ativa	Participação das mulheres na população economicamente ativa	Participação das mulheres na força de trabalho			Rendimento das mulheres ocupadas Índices homens=100	Mulheres como administradoras e gerentes	
	%	Índices				%	%	%			%
		1980=100	homens=100								
Ano	1991	1991	1991	1990	1990	1990	1990	1990	1990	1990	
BRASIL	80,6	111	100	31	35	21	20	48	57	31	
NORTE	75,8	109	101	...	...	...	...	...	...	...
Rondônia	78,5	121	97	...	...	...	...	...	...	...
Acre	67,4	121	107	...	...	...	...	...	...	...
Amazonas	76,3	110	100	...	...	...	...	...	...	...
Roraima	79,4	109	100	...	...	...	...	...	...	...
Pará	76,4	108	102	...	...	...	...	...	...	...
Amapá	79,5	111	97	...	...	...	...	...	...	...
Tocantins	69,7	...	103	...	...	...	...	...	...	...
NORDESTE	64,6	118	108	27	34	20	20	51	62	...	
Maranhão	60,4	121	107	27	34	25	12	52	55	46	
Piauí	61,1	118	110	26	33	19	19	55	76	22	
Ceará	67,0	115	116	26	35	8	38	52	64	29	
Rio Grande do Norte	68,7	114	118	25	34	7	20	49	67	25	
Paraíba	62,9	117	118	25	35	15	17	53	72	51	
Pernambuco	67,0	117	105	26	35	19	20	47	63	24	
Alagoas	56,2	122	106	25	34	26	10	51	48	27	
Sergipe	66,0	121	107	28	35	25	12	51	54	40	
Bahia	65,2	118	102	29	35	24	15	51	53	32	
SUDESTE	86,4	107	97	32	36	17	21	47	56	...	
Minas Gerais	80,9	111	98	30	35	15	18	52	54	27	
Espírito Santo	80,5	111	96	29	34	19	17	52	71	39	
Rio de Janeiro	89,2	105	98	32	37	9	20	45	54	28	
São Paulo	88,3	106	96	33	36	22	23	46	56	29	
SUL	86,9	107	97	35	36	30	21	47	50	...	
Paraná	83,1	110	95	32	35	28	15	47	50	34	
Santa Catarina	89,3	105	98	35	36	34	23	45	48	26	
Rio Grande do Sul	89,2	105	98	37	38	30	22	49	53	31	
CENTRO-OESTE	83,0	139	102	29	33	8	12	48	65	...	
Mato Grosso do Sul	82,1	111	97	28	32	7	9	48	67	31	
Mato Grosso	80,2	117	99	26	29	12	9	48	63	23	
Goiás	81,6	117	100	28	32	6	14	48	39	33	
Distrito Federal	90,5	104	99	37	42	9	14	48	69	36	
Ano											
Países de											
alto desenv. humano	...	...	...	...	35	...	...	...	...	...
médio desenv. humano	69,9	...	80	...	40	...	...	...	...	...
baixo desenv. humano	35,2	...	56	...	30	...	...	...	...	...

Fontes: Colunas 1, 2 e 3: IBGE/Censo 1991; Colunas 4 a 8: IBGE/PNAD 1990; Coluna 9: IBGE 1994; Coluna 10: IBGE/PNAD 1990.

Notas: Colunas 3 a 10: os dados referentes ao Brasil não incluem a área rural da região Norte; Coluna 4: como percentagem da população feminina total; Coluna 9: como percentagem do rendimento médio dos homens; Coluna 10: percentagem dos postos de gerentes e administradores ocupados por mulheres.



Sobrevivência e desenvolvimento das crianças

Unidade	Mulheres	Partos	Nascidos	Mortalidade materna p/100.000	Taxa de	Duração	Cobertura média de vacinação %	Crianças com peso insuficiente p/1.000
	grávidas com atendimento pré-natal %	assistidos por técnicos de saúde %	vivos com insuficiência de peso %		mortalidade InfantII p/1.000	mediana do aleitamento materno dias		
Ano	1981	1981	1990	1989	1980	1989	1989	1989
BRASIL	71	97	10	124	87	135	80	2,2
NORTE	...	...	13	380	70	...	82	...
Rorônia	...	...	10	314	81	...	73	...
Acre	...	...	6	291	76	...	46	...
Amazonas	...	...	27	341	64	...	60	...
Roraima	...	...	7	89	39	...	51	...
Pará	...	...	11	458	71	...	76	...
Amapá	...	...	4	281	51	...	69	...
Tocantins	...	...	5	387	...	...	61	...
NORDESTE	53	96	11	153	132	128	71	2,6
Maranhão	...	...	15	373	110	...	99	...
Piauí	...	...	9	303	97	...	84	...
Ceará	50	95	13	93	149	...	88	...
Rio Grande do Norte	...	...	8	137	166	...	74	...
Paraíba	...	...	11	81	174	...	63	...
Pernambuco	58	97	12	202	150	...	64	...
Alagoas	...	...	9	173	157	...	69	...
Sergipe	...	...	5	73	109	...	77	...
Bahia	52	96	9	121	98	...	59	...
SUDESTE	82	99	11	97	68	134	85	2,0
Minas Gerais	...	...	10	89	70	...	64	...
Espírito Santo	...	...	8	111	56	...	90	...
Rio de Janeiro	83	100	13	129	68	...	93	...
São Paulo	87	99	11	88	67	...	93	...
SUL	79	98	9	96	58	129	97	1,4
Paraná	77	97	10	146	66	...	104	...
Santa Catarina	...	...	6	66	58	...	97	...
Rio Grande do Sul	85	...	10	60	44	...	91	...
CENTRO-OESTE	72	97	7	134	65	156	70	2,1
Mato Grosso do Sul	...	...	6	136	62	...	84	...
Mato Grosso	...	...	7	191	64	...	52	...
Goiás	70	97	7	126	72	...	69	...
Distrito Federal	87	99	8	93	62	...	82	...
Ano		1983-93	1990	1980-92	1992			
Países de								
alto desenv. humano	...	86	11	130	38	...	...	...
médio desenv. humano	...	57	12	230	52	...	...	...
baixo desenv. humano	...	32	22	615	102	...	...	...

Fontes: Coluna 1: IBGE/PNAD 1981; Coluna 2: IBGE/PNAD 1981; Coluna 3: IBGE/AMS 1990; Coluna 4: MS e IBGE/Anuário 1991; Coluna 5: Carvalho e Pinheiro (1986); Coluna 6: IBGE/Inan/Unicef 1989; Coluna 7: MS e IBGE/Censo 1991; Coluna 8: IBGE/Inan 1989.

Notas: Colunas 1, 2, 6 e 8: Os resultados relativos ao Brasil não incluem a área rural da região Norte; Coluna 1: como percentagem daquelas que tiveram filhos ou estiveram grávidas no período de referência de 12 meses; Coluna 2: dentro e fora do hospital, no período de referência de 12 meses; 1981; Coluna 3: foram registradas as ocorrências nos estabelecimentos de saúde particulares e públicos, com internação; Coluna 4: foram considerados como mortalidade materna o número de óbitos por complicações da gravidez, do parto e do puerpério e o número de óbitos por aborto e por causas obstétricas diretas; Coluna 7: esta estatística foi obtida através de uma média ponderada entre as coberturas de rotina, em menores de 1 ano, das vacinas contra o sarampo, tríplice, BCG e poliomielite; Coluna 8: como percentagem das crianças com menos de 5 anos; crianças com escore -2 para peso em relação à altura inferior a -2.

Unidade	Crianças de um ano de idade				População por		Despesas públicas com saúde e saneamento (como % do PIB)	
	Imunizadas contra		Incidência de		médico	profissional de enfermagem		
	tuberculose	sarampo	Aids	malária	habit.	habit.	%	%
	%	%	p/100.000	p/100.000				
Ano	1991	1991	1991	1991	1991	1991	1980	1990
BRASIL	87	85	6,2	369	641	619	2,8	5,5
NORTE	95	83	1,0	3.678	1.174	862	2,4	7,0
Rondônia	123	99	0,3	14.898	871	864	1,4	7,1
Acre	60	42	1,9	3.340	2.038	...	5,1	10,1
Amazonas	71	67	0,9	2.180	1.242	1.065	2,2	7,4
Roraima	49	49	5,1	11.650	797	...	2,9	21,1
Pará	108	98	1,1	2.065	1.094	898	2,7	5,3
Amapá	88	68	1,0	3.150	1.433	...	2,9	13,6
Tocantins	80	53	0,2	456	2.698	...	...	4,1
NORDESTE	72	80	1,7	49	1.070	1.239	4,2	5,0
Maranhão	50	115	1,2	381	2.055	1.224	3,3	5,4
Piauí	57	69	1,1	33	1.648	1.435	5,6	11,2
Ceará	108	91	1,9	4	1.207	1.422	5,9	8,3
Rio Grande do Norte	81	78	1,8	3	852	788	4,7	8,5
Paraíba	53	78	1,0	1	983	709	5,7	4,4
Pernambuco	79	66	2,5	1	724	1.406	3,8	4,4
Alagoas	71	78	1,0	1	946	1.862	4,5	3,9
Sergipe	94	76	1,3	1	1.070	1.059	6,0	3,7
Bahia	63	70	1,7	4	1.133	1.381	3,5	3,2
SUDESTE	93	87	11,1	3	474	440	2,5	6,4
Minas Gerais	67	66	2,0	3	788	1.058	2,4	3,6
Espírito Santo	118	88	2,7	10	602	1.280	2,4	15,5
Rio de Janeiro	107	99	8,9	1	230	198	3,4	9,6
São Paulo	101	94	17,2	4	602	520	2,2	5,8
SUL	103	100	4,3	10	662	613	2,2	1,8
Paraná	113	109	2,9	21	670	1.182	2,0	1,4
Santa Catarina	106	97	5,1	4	1.126	818	2,5	3,4
Rio Grande do Sul	91	91	5,1	3	544	390	2,3	1,4
CENTRO-OESTE	81	72	4,2	1.574	620	622	5,4	6,4
Mato Grosso do Sul	105	83	4,2	36	986	2.193	1,0	2,0
Mato Grosso	51	63	3,3	8.185	1.179	1.549	5,1	4,3
Goiás	81	67	2,0	39	883	748	3,2	3,5
Distrito Federal	91	80	10,6	18	225	209	11,3	12,6
Ano	1990-93	1990-93	1993,0	1,991	1988-91	1988-91	1960	1990
Países de								
alto desenv. humano	96	87	5,8	...	1.383	...	1,3	...
médio desenv. humano	87	85	...	...	...	...	...	...
baixo desenv. humano	70	54	...	...	14.059	9.287	0,7	...

Fontes: Colunas 1 e 2: MS e IBGE/Censo 1991; Colunas 3 e 4: IBGE/Anuário 1991; Colunas 5 e 6: MS e IBGE/Censo 1991; Colunas 7 e 8: despesas: Execução Orçamentária e estimativas da Fundação Getúlio Vargas; PIB: Silva e Considera 1995.

Notas: Colunas 5 e 6: por habitante. A informação difere da apresentada no HDR que se refere a enfermeiros e não a profissionais de enfermagem; Colunas 4 e 5: despesas dos governos federal, estaduais e municipais. Os valores apresentados superestimam os gastos com saúde e saneamento, uma vez que envolvem dupla contagem de recursos transferidos entre as diversas esferas de governo.

Perfil da educação I

Unidade	Taxa de alfabetização de adultos			Taxa de alfabetização da população na faixa de 15 a 19 anos	Média de anos de estudo (população de 25 +)		
	total %	masculino %	feminino %	%	total anos	masculina anos	feminina anos
Ano	1991	1991	1991	1991	1980	1980	1980
BRASIL	80	80	80	88	3,6	3,8	3,5
NORTE	75	75	76	85	3,0	3,0	2,9
Rondônia	80	81	79	93	2,5	2,7	2,3
Acre	65	63	67	74	2,2	2,1	2,3
Amazonas	76	76	76	83	3,1	3,1	3,1
Roraima	79	79	79	90	3,2	3,3	3,0
Pará	76	75	76	84	3,4	3,6	3,3
Amapá	81	82	80	90	3,0	3,0	3,0
Tocantins	69	68	70	85	...	...	...
NORDESTE	62	60	65	74	2,3	2,3	2,3
Maranhão	59	57	60	74	1,7	1,7	1,7
Piauí	58	55	61	73	1,7	1,7	1,8
Ceará	63	58	67	75	2,2	2,0	2,3
Rio Grande do Norte	64	58	69	76	2,3	2,1	2,4
Paraíba	58	53	63	70	2,1	2,0	2,2
Pernambuco	66	64	67	77	2,7	2,7	2,6
Alagoas	55	53	56	66	1,9	1,9	1,9
Sergipe	64	62	66	76	1,9	1,9	1,9
Bahia	65	64	65	76	2,1	2,2	2,1
SUDESTE	88	89	86	95	4,3	4,6	4,0
Minas Gerais	82	83	81	93	3,3	3,4	3,1
Espírito Santo	82	84	81	94	3,4	3,6	3,2
Rio de Janeiro	90	91	89	95	5,2	5,6	4,8
São Paulo	90	91	88	97	4,5	4,8	4,1
SUL	88	89	87	96	3,8	4,0	3,7
Paraná	85	87	83	96	3,3	3,5	3,1
Santa Catarina	90	91	89	96	3,9	4,1	3,7
Rio Grande do Sul	90	91	89	97	4,3	4,4	4,1
CENTRO-OESTE	83	83	83	93	3,5	3,6	3,4
Mato Grosso do Sul	83	84	82	93	3,2	3,3	3,0
Mato Grosso	80	81	80	92	2,8	2,9	2,7
Goiás	82	82	82	93	2,9	3,0	2,8
Distrito Federal	91	91	91	96	6,1	6,5	5,8
Ano	1992	1992	1992	1990	1992	1992	1992
Países de alto desenv. humano	96	...	...	...	7,0	7,4	6,5
médio desenv. humano	79	87	70	97	4,6	5,4	3,8
baixo desenv. humano	48	63	35	90	1,6	2,4	0,9

Fontes: Colunas 1 a 4: IBGE/Censo 1991; Colunas 5 a 7: IBGE/Censo 1980.

Unidade	Taxa de ingresso no ensino fundamental	Taxa de escolaridade do ensino fundamental		Taxa de repetência do ensino fundamental	Taxa de transição para o ensino médio	Taxa de escolaridade do ensino médio		Taxa de repetência do ensino médio	Taxa bruta de escolaridade do ensino de terceiro grau
	%	líquida %	bruta %	%	%	líquida %	bruta %	%	%
Ano	1991	1991	1991	1991	1991	1991	1991	1991	1991
BRASIL	131	86	106	18	138	17	25	11	11,5
NORTE	164	79	100	20	161	11	18	13	5,6
Rondônia	141	87	105	18	124	10	15	13	3,9
Acre	158	74	91	23	149	10	15	8	8,1
Amazonas	150	73	95	18	133	12	20	14	4,9
Roraima	113	81	98	26	185	11	20	26	3,6
Pará	155	78	97	20	200	102	17	13	6,9
Amapá	136	95	113	24	145	16	24	17	2,4
Tocantins	246	88	121	16	142	10	17	7	2,3
NORDESTE	167	72	96	23	133	10	17	12	6,5
Maranhão	243	80	103	17	117	9	14	5	2,6
Piauí	207	82	106	31	216	8	16	13	4,2
Ceará	138	63	85	20	123	7	15	10	6,7
Rio Grande do Norte	138	85	111	31	144	14	27	15	7,6
Paraíba	153	67	91	23	130	10	17	11	11,8
Pernambuco	164	84	110	23	139	15	23	11	10,5
Alagoas	157	73	93	28	119	10	16	12	6,0
Sergipe	154	82	110	33	133	10	18	14	6,6
Bahia	151	63	86	20	128	9	16	14	4,3
SUDESTE	99	95	114	16	141	23	32	10	15,1
Minas Gerais	40	93	108	18	116	16	22	13	10,0
Espirito Santo	138	94	115	16	153	21	30	9	7,6
Rio de Janeiro	118	89	103	20	159	24	33	11	18,4
São Paulo	121	98	116	14	144	27	36	9	17,0
SUL	124	94	110	15	131	20	27	10	14,1
Paraná	133	95	114	15	147	20	27	8	12,2
Santa Catarina	121	93	105	14	129	21	28	8	11,0
Rio Grande do Sul	117	94	109	15	115	20	28	13	17,8
CENTRO-OESTE	129	94	119	17	134	17	25	12	10,2
Mato Grosso do Sul	146	94	119	22	132	17	26	13	10,6
Mato Grosso	153	91	114	17	140	13	20	8	6,1
Goiás	150	94	122	15	132	16	24	8	8,7
Distrito Federal	22	98	117	15	134	26	35	21	17,9
Ano	1990	1990	1990	1990	1988	1990	1990	1989-91	1990
Países de									
alto desenv. humano	100	93	110	10	82	48	61	5	22,4
médio desenv. humano	96	92	107	10	72	37	51	9	13,3
baixo desenv. humano	75	54	67	16	...	...	19	...	2,5

Fontes: Colunas 1, 2, 3, 6, 7 e 9: MEC e IBGE/Censo 1991; Colunas 4, 5 e 8: MEC.

Notas: Coluna 1: número de ingressos no primeiro ano do ensino fundamental, independente de idade, como porcentagem da população em idade oficial de admissão (7 anos); Colunas 2, 3, 6, 7 e 9: a taxa de escolaridade líquida é a razão entre o número de estudantes inscritos num nível de ensino que pertencem ao grupo de idade associado a esse nível, e a população do grupo etário correspondente a esse nível. A taxa de escolaridade bruta é a razão entre o número de estudantes inscritos num nível de ensino, quer pertençam ou não ao grupo de idade associado a esse nível, e a população do grupo etário correspondente a esse nível. No cálculo das taxas de escolaridade no ensino fundamental, foi considerada a faixa etária de 7 a 14 anos; no ensino médio, a faixa de 15 a 19 anos; no ensino de terceiro grau, a faixa de 20 a 24 anos; Colunas 4 e 8: a taxa de repetência corresponde à razão entre a matrícula inicial de repetentes e a matrícula total; Coluna 5: essa taxa corresponde à razão entre: (i) o número de alunos que foram matriculados no primeiro ano do ensino médio menos o número de repetentes neste mesmo ano; e (ii) o número de alunos aprovados no último ano do ensino fundamental.

Unidade	Quociente aluno/professor no ensino		Graduados no ensino superior %	Graduados em ciências naturais e aplicadas como percentagem do total de graduados %	Pesquisadores e técnicos envolvidos em pesquisa p/10.000	Despesas públicas em educação (% do PIB)	
	fundamental alunos	médio alunos				%	%
Ano	1991	1991	1980	1980	1993	1980	1990
BRASIL	23	15	3,8	35	2,30	3,3	5,7
NORTE	26	20	1,9	65	0,68	2,8	5,9
Rondônia	24	14	1,4	37	0,00	0,5	11,0
Acre	23	14	1,7	29	1,06	7,7	14,3
Amazonas	24	19	2,0	37	1,79	3,2	4,8
Roraima	24	20	4,2	24	2,41	2,2	20,2
Pará	29	24	1,9	86	0,31	2,8	3,6
Amapá	25	23	2,1	45	0,32	3,0	7,5
Tocantins	27	14	...	...	0,00	...	6,8
NORDESTE	24	15	1,9	38	0,73	4,3	5,3
Maranhão	23	12	2,1	38	0,05	4,5	6,8
Piauí	19	13	1,0	44	0,00	7,9	10,4
Ceará	22	18	1,6	36	0,41	4,0	5,8
Rio Grande do Norte	23	16	1,8	38	1,78	7,3	6,1
Paraíba	20	11	2,0	35	3,31	8,5	8,6
Pernambuco	28	18	2,7	36	0,95	3,8	6,3
Alagoas	26	15	1,7	34	0,33	3,8	3,5
Sergipe	23	13	1,8	41	0,64	7,1	5,6
Bahia	24	15	1,7	42	0,40	3,0	3,3
SUDESTE	22	14	5,1	34	3,84	3,0	5,8
Minas Gerais	22	13	3,0	38	1,53	3,3	5,0
Espírito Santo	22	18	2,9	35	0,97	3,0	13,1
Rio de Janeiro	20	12	6,5	35	3,99	4,1	7,0
São Paulo	24	16	5,7	33	5,14	2,5	5,3
SUL	19	13	3,3	34	2,09	2,8	4,5
Paraná	21	16	3,1	34	0,90	2,7	4,4
Santa Catarina	22	12	2,7	32	2,32	2,4	4,6
Rio Grande do Sul	15	11	3,8	34	3,05	3,1	4,5
CENTRO-OESTE	25	15	3,6	33	1,48	6,0	8,2
Mato Grosso do Sul	25	15	2,6	37	0,69	3,0	6,7
Mato Grosso	22	13	2,3	36	0,32	5,7	8,6
Goiás	27	15	2,0	39	0,94	3,3	5,5
Distrito Federal	25	17	11,0	28	5,54	11,2	11,4
Ano	1990	1990	1987-90	1988-90	1988-92	1960	1990
Países de							
alto desenv. humano	25	16	2,7	31	...	2,2	3,6
médio desenv. humano	27	20	2,4	25	...	...	...
baixo desenv. humano	43	...	0,3	19	...	1,8	...

Fontes: Colunas 1 e 2: MEC; Colunas 3 e 4 IBGE/Censo 1980; Coluna 5: CNPq 1994 e IBGE/Censo 1991; Colunas 6 e 7: despesas: Execução Orçamentária e estimativas da Fundação Getúlio Vargas; PIB: Silva e Considera 1995.

Notas: Colunas 1 e 2: face à falta de informações sobre o número de professores, foram utilizados os dados relativos às funções docentes. Assinala-se que um professor pode exercer mais de uma dessas funções; Coluna 3: como percentagem da população de mais de 25 anos; o estado de Tocantins fazia parte do estado de Goiás em 1980; Coluna 4: foram consideradas como ciências naturais e aplicadas as ciências exatas e tecnológicas, as agrárias e as biológicas e da saúde; Coluna 5: existe dupla contagem no que se refere ao número de pesquisadores e técnicos, pois um mesmo indivíduo poderá estar vinculado a mais de um grupo de pesquisa; Colunas 6 e 7: despesas dos governos federal, estaduais e municipais. Os valores apresentados superestimam os gastos com educação, uma vez que envolvem dupla contagem de recursos transferidos entre as diversas esferas de governo.

Unidade	População Economicamente Ativa (% da população total)	Participação das mulheres na População Economicamente Ativa	Porcentagem da força de trabalho na					
			agricultura		Indústria		serviços	
			%	%	%	%	%	%
Ano	1990	1990	1983	1990	1983	1990	1983	1990
BRASIL	44	35	27	23	25	23	48	54
NORTE	...	...	...	...	...	...	...	...
Roraima	...	...	...	...	...	...	...	...
Pará	...	...	...	...	...	...	...	...
Amapá	...	...	...	...	...	...	...	...
Tocantins	...	...	...	...	...	...	...	...
NORDESTE	40	34	36	38	27	16	36	46
Maranhão	40	34	61	53	14	11	25	36
Piauí	41	33	25	49	47	12	28	39
Ceará	39	35	14	33	50	19	36	47
Rio Grande do Norte	38	34	15	22	43	22	42	56
Paraíba	38	35	30	31	27	16	43	53
Pernambuco	40	35	29	26	27	19	45	55
Alagoas	38	34	...	45	...	14	...	41
Sergipe	41	35	...	37	...	18	...	46
Bahia	42	35	47	42	17	14	36	44
SUDESTE	45	36	17	12	28	28	55	60
Minas Gerais	44	35	36	26	18	21	46	52
Espírito Santo	43	34	42	35	17	17	41	48
Rio de Janeiro	44	37	5	4	25	23	69	72
São Paulo	46	36	11	7	34	34	55	59
SUL	48	36	40	31	20	20	40	48
Paraná	47	35	46	33	15	18	39	49
Santa Catarina	48	36	43	34	23	25	34	41
Rio Grande do Sul	49	38	34	27	23	22	43	51
CENTRO-OESTE	44	33	28	23	17	16	55	61
Mato Grosso do Sul	44	32	31	26	17	14	52	60
Mato Grosso	44	29	40	32	21	19	39	49
Goiás	44	32	31	25	17	17	51	57
Distrito Federal	46	42	3	3	14	13	83	84
Ano	1990-93	1994	1965	1990-92	1965	1990-92	1965	1990-92
Países de								
alto desenv. humano	43	31	49	26	20	26	32	48
médio desenv. humano	...	30	62	44	15	19	24	37
baixo desenv. humano	...	34	78	66	8	10	14	24

Fontes: Colunas 1, 2, 4, 6, e 8: IBGE/PNAD 1990; Colunas 3, 5 e 7: IBGE/PNAD 1983.

Notas: Os resultados referentes ao Brasil não incluem a população rural da região norte; o estado de Tocantins fazia parte do estado de Goiás em 1983.

Riqueza, pobreza e investimento social

Unidade	Participação na renda das 40% mais pobres das famílias %	Razão entre as 20% mais ricas e as 20% mais pobres	Número de pobres milhões	Proporção de pobres			Pagamentos de benefícios da previdên- cia social (% do PIB)	Despesas públicas em educação, saúde e saneamento	
				total %	zona urbana %	zona rural %		(% do PIB)	(% do PIB)
Ano	1990	1990	1990	1990	1990	1990	1990	1980	1990
BRASIL	8,9	25	41,9	30	28	39	13,6	5,7	5,5
NORTE	...	...	2,2	...	43	...	9,1	5,9	7,0
Rondônia	...	...	...	...	...	...	5,3	11,0	7,1
Acre	...	...	...	...	...	...	14,4	14,3	10,1
Amazonas	...	...	...	...	30	...	6,9	4,8	7,4
Roraima	...	...	...	...	...	...	33,7	20,2	21,1
Pará	...	...	...	...	55	...	9,2	3,6	5,3
Amapá	...	...	...	...	...	...	22,6	7,5	13,6
Tocantins	...	...	...	...	...	...	1,1	6,8	4,1
NORDESTE	8,8	24	18,9	46	44	49	20,7	5,3	5,0
Maranhão	9,0	23	2,2	46	41	49	20,8	6,8	5,4
Piauí	5,8	50	1,5	59	48	73	36,1	10,4	11,2
Ceará	10,0	20	3,3	52	50	57	26,2	5,8	8,3
Rio Grande do Norte	7,8	28	1,0	43	39	52	22,5	6,1	8,5
Paraíba	6,3	43	1,5	49	40	65	32,8	8,6	4,4
Pernambuco	8,9	23	3,1	46	45	48	22,3	6,3	4,4
Alagoas	10,5	18	0,9	38	42	32	21,0	3,5	3,9
Sergipe	10,2	19	0,5	31	32	30	12,2	5,6	3,7
Bahia	8,9	23	4,9	43	43	42	15,4	3,3	3,2
SUDESTE	9,8	20	14,0	23	23	27	13,1	5,8	6,4
Minas Gerais	8,3	25	4,4	28	27	32	14,0	5,0	3,6
Espírito Santo	6,3	39	0,7	28	23	41	12,1	13,1	15,5
Rio de Janeiro	8,9	23	3,8	31	31	30	19,9	7,0	9,6
São Paulo	10,3	18	5,1	17	17	14	10,7	5,3	5,8
SUL	8,9	23	4,3	20	17	29	13,1	4,5	1,8
Paraná	9,0	22	2,0	24	19	38	10,2	4,4	1,4
Santa Catarina	9,1	22	0,6	14	11	20	12,3	4,6	3,4
Rio Grande do Sul	8,8	24	1,7	20	18	25	15,6	4,5	1,4
CENTRO-OESTE	8,0	26	2,5	25	23	32	8,8	8,2	6,4
Mato Grosso do Sul	8,9	22	0,4	26	27	24	6,9	6,7	2,0
Mato Grosso	9,2	22	0,4	23	21	29	6,2	8,6	4,3
Goiás	7,7	29	1,2	26	23	36	12,7	5,5	3,5
Distrito Federal	7,9	27	0,3	22	23	32	7,0	11,4	12,6
Ano									
Países de									
alto desenv. humano	...	...	...	...	...	...	...	...	...
médio desenv. humano	...	...	...	...	...	...	...	...	...
baixo desenv. humano	...	...	...	...	...	...	...	...	...

Fontes: Colunas 1 e 2: IBGE/PNAD 1990; Colunas 3 a 6: Rocha 1995a, com base em IBGE/PNAD 1990; Colunas 7, 8 e 9: despesas: Execução Orçamentária e estimativas da Fundação Getúlio Vargas; PIB: Silva e Considine 1995.

Notas: Os resultados referentes ao Brasil e a região Norte não incluem a população rural da região Norte; o estado de Tocantins está incluído no estado de Goiás; Colunas 8 e 9: despesas dos governos federal, estaduais e municipais. Os valores apresentados superestimam os gastos com educação e com saúde e saneamento, uma vez que envolvem dupla contagem de recursos transferidos entre as diversas esferas de governo.

Unidade	População urbana (% população total)		Taxa de crescimento anual da população urbana	População em municípios de mais de 750 mil habitantes % da população		Maior município	População do maior município (% da popu- lação urbana)	Taxa anual de crescimento da população do maior município
	%	%	%	%	%		%	%
Ano	1980	1991	1980/91	1991	1991	1991	1991	1980/91
BRASIL	67,6	75,5	3,0					
NORTE	51,6	57,8	6,3					
Rondônia	46,5	58,2	10,1			Porto Velho	43,6	7,2
Acre	43,9	61,9	6,3			Rio Branco	76,3	4,9
Amazonas	59,9	71,4	5,2	48,1	67,3	Manaus	67,3	4,6
Roraima	61,6	64,7	10,1			Boa Vista	100,0	9,8
Pará	49,0	50,4	4,2	25,1	47,9	Belem	47,9	2,7
Amapá	59,2	80,9	7,7			Macapa	76,8	4,5
Tocantins	...	57,7	...			Araguaína	19,5	3,4
NORDESTE	50,5	60,7	3,5					
Maranhão	31,4	40,0	4,2			São Luis	35,3	4,1
Piauí	42,0	52,9	3,9			Teresina	43,8	4,3
Ceará	53,1	65,4	3,6	27,8	42,5	Fortaleza	42,5	2,8
Rio Grande do Norte	58,7	69,1	3,7			Natal	36,4	3,5
Paraíba	52,3	64,1	3,2			João Pessoa	24,2	3,8
Pernambuco	61,6	70,9	2,7	18,2	25,7	Recife	25,7	0,7
Alagoas	49,3	58,9	3,9			Maceio	42,4	4,2
Sergipe	54,2	67,2	4,5			Aracaju	40,1	2,9
Bahia	49,3	59,1	3,8	17,5	29,6	Salvador	29,6	3,0
SUDESTE	82,8	88,0	2,3					
Minas Gerais	67,1	74,9	2,5	12,8	17,1	Belo Horizonte	17,1	1,2
Espírito Santo	63,9	74,0	3,7			Cariacica	14,3	3,4
Rio de Janeiro	91,8	95,3	1,5	59,0	62,0	Rio de Janeiro	44,9	0,7
São Paulo	88,6	92,8	2,6	35,7	38,5	São Paulo	32,9	1,2
SUL	62,4	74,1	3,0					
Paraná	58,6	73,4	3,0	15,6	21,2	Curitiba	21,2	2,3
Santa Catarina	59,4	70,6	3,7			Florianópolis	8,0	2,8
Rio Grande do Sul	67,5	76,6	2,6	13,8	18,1	Porto Alegre	18,1	1,1
CENTRO-OESTE	67,8	81,3	3,7					
Mato Grosso do Sul	67,1	79,4	4,0			Campo Grande	37,2	5,5
Mato Grosso	57,5	73,3	7,7			Cuiabá	27,1	6,1
Goiás	62,2	80,8	2,8	22,9	28,4	Goiania	28,4	2,4
Distrito Federal	96,8	94,7	2,6	100,0	100,0	Brasília	100,0	2,8
Ano	1960	1992	1960-92	1990	1990			
Países de								
alto desenv. humano	45,0	69,0	3,7	31	46			
médio desenv. humano	27,0	46,0	4,2	17	37			
baixo desenv. humano	12,0	26,0	5,1	...	...	

Fontes: Colunas 1 a 10: IBGE/Censo 1980, 1991.

Notas: o estado de Tocantins fazia parte do estado de Goiás em 1980.

Unidade	População residente			Taxa de crescimento anual da população		Taxa de natalidade	Taxa de mortalidade	Taxa de fecundidade total	Taxa de emprego de anticoncepcionais
	milhões	milhões	milhões	%	%	p/1000	p/1000	%	%
Ano	1980	1991	2000	1980/91	91/2000	1980	1980	1980	1986
BRASIL	119,0	146,8	169,1	1,9	1,6	34,2	10,3	4,3	38
NORTE	5,9	10,0	13,4	3,9	3,3	44,7	8,2	6,4	...
Rondônia	0,5	1,1	...	7,9	...	44,4	6,9	6,2	...
Acre	0,3	0,4	...	3,0	...	46,8	7,9	6,9	...
Amazonas	1,4	2,1	...	3,6	...	47,7	8,1	6,7	...
Roraima	0,1	0,2	...	9,6	...	40,2	5,1	6,0	...
Pará	3,4	5,0	...	3,5	...	43,2	8,7	6,3	...
Amapá	0,2	0,3	...	4,7	...	49,4	7,5	7,0	...
Tocantins	...	0,9	...	...	...	...	...	...	...
NORDESTE	34,8	42,5	48,5	1,8	1,5	42,3	15,2	6,1	27
Maranhão	4,0	4,9	...	1,9	...	47,5	12,4	6,9	17
Piauí	2,1	2,6	...	1,7	...	44,5	11,8	6,5	24
Ceará	5,3	6,4	...	1,7	...	41,5	16,7	6,0	26
Rio Grande do Norte	1,9	2,4	...	2,2	...	39,7	17,9	5,7	39
Paraíba	2,8	3,2	...	1,3	...	41,3	19,8	6,2	29
Pernambuco	6,1	7,1	...	1,4	...	38,3	16,6	5,4	32
Alagoas	2,0	2,5	...	2,2	...	46,7	17,0	6,7	19
Sergipe	1,1	1,5	...	2,5	...	40,5	13,1	6,0	27
Bahia	9,5	11,9	...	2,1	...	42,6	12,2	6,2	29
SUDESTE	51,7	62,7	71,0	1,8	1,4	29,4	8,5	3,4	41
Minas Gerais	13,4	15,7	...	1,5	...	33,1	8,7	4,3	33
Espírito Santo	2,0	2,6	...	2,3	...	33,8	6,8	4,3	42
Rio de Janeiro	11,3	12,8	...	1,2	...	26,2	8,9	2,9	45
São Paulo	25,0	31,6	...	2,1	...	28,4	8,2	3,2	43
SUL	19,0	22,1	24,1	1,4	0,9	29,9	7,3	3,6	45
Paraná	7,6	8,4	...	0,9	...	33,1	7,6	4,1	43
Santa Catarina	3,6	4,5	...	2,1	...	30,4	7,0	3,8	48
Rio Grande do Sul	7,8	9,1	...	1,5	...	26,3	6,5	3,1	47
CENTRO-OESTE	7,5	9,4	12,1	2,0	2,8	36,1	7,1	4,5	43
Mato Grosso do Sul	...	1,8	...	...	...	35,4	7,1	4,4	46
Mato Grosso	2,5	2,0	...	3,9	...	39,5	7,1	5,1	37
Goiás	3,9	4,0	...	2,3	...	36,5	7,8	4,7	44
Distrito Federal	1,2	1,6	...	2,8	...	34,2	5,9	3,6	45
Ano	1960	1992	2000	1960-92	1992-00	1992	1992	1992	1986/93
Países de									
alto desenv. humano	230	490	550	2,4	1,5	23,4	6,4	2,7	63
médio desenv. humano	380	830	980	2,5	2,1	29,6	7,6	3,8	50
baixo desenv. humano	360	830	1.040	2,6	2,9	43,0	14,0	6,0	16

Fontes: Colunas 1 a 7: IBGE/Censo 1970, 1980, 1991; Colunas 3 e 5: Machado 1993; Colunas 6, 7 e 8: Carvalho e Pinheiro 1986; Coluna 9: IBGE/PNAD 1986.

Notas: Coluna 9: corresponde às mulheres entre 15 e 54 anos que usam métodos anticoncepcionais ou foram esterilizadas. Os dados relativos ao Brasil não incluem as mulheres da área rural da região Norte.

Unidade	Esgoto urbano tratado em estação de tratamento %	Esgoto urbano		População urbana com coleta de lixo %	Disposição de lixo coletado			Consumo final de energia per capita Kep/hab	Consumo de energia elétrica per capita mil KWh	Produção de madeira roliça	
		tratado em estação de tratamento e fossa séptica %			aterro %	vazadouro %	usina %			matas plantadas milhões m ³	matas nativas milhões m ³
Ano	1990	1990	1990	1989	1989	1989	1984	1992	1990/91	1990/91	
BRASIL	9,9	28,5	78,4	45,3	49,3	5,4	1.044	1,6	241,0	75,9	
NORTE	1,4	43,2	59,9	7,7	89,7	2,6	670	1,1	54,3	1,6	
Rondônia	0,0	54,7	61,5	13,6	86,4	...	635	0,5	2,4	...	
Acre	0,6	11,5	54,2	73,7	26,3	...	346	0,5	1,3	...	
Amazonas	1,0	40,3	63,4	0,1	92,4	7,5	696	0,8	3,6	...	
Roraima	0,0	54,8	87,4	...	83,3	16,7	540	0,6	0,1	...	
Pará	1,1	43,6	56,3	6,2	93,8	...	712	1,7	43,4	1,3	
Amapá	1,8	45,3	79,6	0,3	99,2	0,5	381	0,8	0,8	0,3	
Tocantins	...	...	...	7,9	92,1	...	...	...	2,7	...
NORDESTE	3,7	23,3	64,2	7,9	90,7	1,5	687	0,9	73,9	...	
Maranhão	0,1	23,1	28,1	38,0	62,0	...	280	1,4	9,9	...	
Piauí	0,8	35,3	37,6	24,0	76,0	...	210	0,3	3,2	...	
Ceará	3,3	55,7	59,5	0,1	99,9	...	352	0,5	15,7	...	
Rio Grande do Norte	0,3	25,3	80,9	2,3	89,9	7,8	446	0,7	5,6	...	
Paraíba	4,9	16,7	78,4	...	90,0	10,0	387	0,5	3,5	...	
Pernambuco	4,5	7,3	67,6	1,3	97,9	0,7	839	0,7	3,7	...	
Alagoas	5,2	10,1	73,4	1,0	99,0	...	1.307	1,3	2,1	...	
Sergipe	5,7	15,3	75,2	56,2	43,8	...	963	1,1	1,3	...	
Bahia	2,8	18,0	67,9	11,9	87,0	1,2	1.028	1,1	28,9	1,5	
SUDESTE	14,4	24,5	85,1	65,2	26,6	8,2	1.427	2,2	63,2	44,0	
Minas Gerais	0,7	0,9	73,6	68,3	27,3	4,5	1.327	2,0	50,4	15,5	
Espírito Santo	9,8	18,2	69,9	20,9	79,1	...	2.012	2,2	2,1	2,1	
Rio de Janeiro	29,3	57,7	72,9	64,7	29,2	6,1	1.205	2,1	1,9	0,2	
São Paulo	14,6	20,7	96,0	65,8	22,2	11,9	1.527	2,4	8,8	26,2	
SUL	6,5	53,4	83,9	57,0	40,7	2,2	894	1,5	26,1	24,4	
Paraná	0,5	43,2	83,1	46,3	50,9	2,8	994	1,4	9,5	8,9	
Santa Catarina	4,1	78,7	80,2	51,8	47,4	0,9	1.068	1,7	7,6	8,0	
Rio Grande do Sul	16,3	59,2	86,2	67,9	29,7	2,4	713	1,5	8,3	7,5	
CENTRO-OESTE	8,3	12,7	76,3	40,1	54,0	5,9	729	1,1	23,4	4,4	
Mato Grosso do Sul	0,0	0,0	...	31,6	68,4	...	926	1,0	5,5	3,9	
Mato Grosso	0,3	9,5	75,9	44,1	55,9	...	821	0,7	8,9	0,3	
Goiás	4,8	5,2	66,0	31,6	68,4	...	643	1,1	8,9	...	
Distrito Federal	23,6	29,5	97,2	68,2	...	31,8	685	1,4	0,1	0,2	

Ano

Países de

alto desenv. humano

médio desenv. humano

baixo desenv. humano

Fontes: Colunas 1 e 2: Seros 1985; Coluna 3: IBGE/PNAD 1990; Colunas 4 a 6: IBGE/PNSB; Colunas 7 e 8: MME 1994; Colunas 9 e 10: Prado 1995.

Notas: Colunas 1 e 2: percentagem do esgoto urbano gerado; Coluna 4: controlado e sanitário; Coluna 5: a céu aberto e áreas alagadas; Coluna 6: compostagem, reciclagem e incineração.

Temas dos Relatórios do Desenvolvimento Humano

- 1990 Conceito e Medida do Desenvolvimento Humano
- 1991 Financiamento do Desenvolvimento Humano
- 1992 Dimensões Globais do Desenvolvimento Humano
- 1993 Participação Popular
- 1994 Novas Dimensões da Segurança Humana
- 1995 Gênero e Desenvolvimento Humano
- 1996 Crescimento Econômico e Desenvolvimento Humano

ISBN 85-86170-01-1



O Relatório sobre o Desenvolvimento Humano no Brasil constitui um desdobramento, para o plano nacional, de iniciativa que o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) vem apoiando em âmbito mundial desde 1990, com o intuito de divulgar e reafirmar a importância do conceito de desenvolvimento humano sustentável como base de um novo enfoque do processo de desenvolvimento.

Desenvolvimento humano é um conceito amplo e integral que pode ser definido como o processo para ampliação da gama de opções e oportunidades das pessoas. Nessa perspectiva, o objetivo do desenvolvimento é criar um ambiente no qual todas as pessoas possam expandir suas capacidades e ampliar as oportunidades das gerações presentes e futuras.

Este Relatório procura abordar o processo de desenvolvimento humano em suas múltiplas dimensões, cobrindo um amplo espectro de questões. Seu ponto de partida é o exame da situação atual do desenvolvimento humano no país, através do cálculo, para cada unidade da federação, de um indicador (IDH) que procura captar e sintetizar as diversas dimensões desse conceito. Examina também outros indicadores de desigualdade e de pobreza, estabelecendo a posição relativa do Brasil no plano mundial e avaliando os desequilíbrios internos entre as diversas regiões, bem como a situação da educação, da saúde e das condições ambientais no país.

O Relatório tem também um caráter prospectivo, procurando situar a questão do desenvolvimento humano sustentável no contexto de seus condicionantes mais gerais e examinando os desafios estratégicos resultantes do novo modelo de crescimento que vem sendo implementado no Brasil nos últimos anos. A resposta a esses desafios envolve um amplo conjunto de opções e ações de natureza estratégica, dentre as quais o Relatório prioriza três áreas-chave de atuação: no âmbito das políticas sociais, a educação básica, a qualificação e o combate à pobreza; no âmbito da política econômica, a expansão do emprego; e no âmbito da política ambiental, o aperfeiçoamento dos instrumentos de sua gestão.

Por fim, o Relatório aborda questões de natureza institucional relacionadas ao processo de desenvolvimento humano, focalizando a necessidade de reconstrução do Estado e o crescente papel desempenhado pela sociedade civil organizada.

O Relatório sobre o Desenvolvimento Humano no Brasil é uma obra coletiva. Realizado sob a coordenação do IPEA, tem entre seus autores técnicos e especialistas de diversas instituições.

PNUD